



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 29 maja 2020 r.

Pozycja 15

POSTANOWIENIE z dnia 28 stycznia 2020 r. Sygn. akt Kpt 1/20*

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Leon Kieres
Mariusz Muszyński
Krystyna Pawłowicz – sprawozdawca
Stanisław Piotrowicz
Justyn Piskorski
Piotr Pszczółkowski
Jakub Stelina
Wojciech Sych
Michał Warciński
Rafał Wojciechowski
Jarosław Wyrembak
Andrzej Zielonacki,

w związku z wnioskiem Marszałka Sejmu z dnia 22 stycznia 2020 r., o:

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

* Sentencja została ogłoszona dnia 29 stycznia 2020 r. w M. P. poz. 103.

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

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 86 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. 2019 r. poz. 2393) tymczasowo uregulować kwestie sporne i do czasu rozstrzygnięcia sprawy o sygn. Kpt 1/20:

I

wstrzymać wykonywanie przez Sąd Najwyższy kompetencji do wydawania uchwał, jeżeli miałyby dotyczyć zgodności z prawem krajowym, międzynarodowym oraz orzecnictwem sądów międzynarodowych:

- 1) ukształtowania składu Krajowej Rady Sądownictwa na podstawie ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 84, ze zm.) oraz art. 187 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**
- 2) trybu przedstawiania Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatur do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, uregulowanej ustawą, o której mowa w pkt 1 oraz art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**
- 3) wykonywania prerogatywy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do powołania sędziów zgodnie z ustawą, o której mowa w pkt 1 oraz art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**
- 4) kompetencji do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego przez osobę powołaną przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej na podstawie ustawy, o której mowa w pkt 1, zgodnie z przepisami tej ustawy oraz art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**

II

wstrzymać stosowanie, od dnia jej wydania, uchwały składu połączonych Izb Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. W szczególności oznacza to, że:

- 1) niedopuszczalne jest stosowanie art. 439 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30) oraz art. 379 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.) w rozumieniu przyjętym w przedmiotowej uchwale,**
- 2) kompetencja do orzekania przez sędziego powołanego na urząd przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej zgodnie z ustawą, o której mowa w pkt I.1, w trybie uregulowanym tą ustawą, nie może być ograniczana,**
- 3) orzeczenia wydane przez składy orzekające, w których zasiadali sędziowie wskazani w pkt 2, mają moc obowiązującą.**

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

1. Po zapoznaniu się ze stanowiskami uczestników postępowania, przedstawionymi w:

1) piśmie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 27 stycznia 2020 r., z którego wynika, że postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia, gdyż w sprawie o sygn. Kpt 1/20 nie zachodzi spór kompetencyjny pomiędzy Sądem Najwyższym a Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej, ani pomiędzy Sądem Najwyższym a Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej;

2) piśmie Sejmu z 28 stycznia 2020 r., w którym Sejm uznał, że: a) Sąd Najwyższy nie jest uprawniony, w tym w drodze uchwały, o której mowa w art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2019 r. poz. 825, ze zm.; dalej: u.SN), podejmowanej w związku z orzeczeniem sądu międzynarodowego, do dokonywania zmian stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, bo są to wyłączne kompetencje ustawodawcy, b) kompetencji Prezydenta RP ustanowionej w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji nie należy rozumieć w taki sposób, że Sądowi Najwyższemu przyznane są uprawnienia do oceny skuteczności powołania przez Prezydenta RP sędziego sądu powszechnego, wojskowego lub Sądu Najwyższego, szczególnie w zakresie skuteczności tego powołania i wykonywania przez powołanego sędziego władzy sądowniczej, c) Sąd Najwyższy nie może też dokonywać wiążącej interpretacji przepisów Konstytucji w związku z wykonywaniem przez Prezydenta tych funkcji;

3) piśmie Prezydenta RP z 27 stycznia 2020 r., z którego wynika, że: a) Sąd Najwyższy nie jest uprawniony do dokonywania zmian stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, w tym w drodze uchwały, o której mowa w art. 83 § 1 u.SN, bo są to wyłączne kompetencje ustawodawcy, b) Sąd Najwyższy nie ma też uprawnień do oceny skuteczności powołania przez Prezydenta RP sędziego sądu powszechnego, wojskowego lub Sądu Najwyższego, a szczególnie w zakresie skuteczności tego powołania i wykonywania przez powołanego sędziego władzy sądowniczej, c) Sąd Najwyższy nie posiada kompetencji do określenia, w tym w formie uchwały, o której mowa w art. 83 § 1 u.SN, warunków skuteczności powołania przez Prezydenta RP do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojskowego oraz sędziego Sądu Najwyższego;

4) piśmie Prokuratora Generalnego z 27 stycznia 2020 r., który uznał, że: a) Sąd Najwyższy nie jest uprawniony, w tym w drodze uchwały, o której mowa w art. 83 § 1 u.SN, podejmowanej w związku z orzeczeniem sądu międzynarodowego, do dokonywania zmian stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, gdyż zgodnie z przepisami Konstytucji tego rodzaju uprawnienia pozostają w wyłącznej kompetencji ustawodawcy, b) kompetencja Prezydenta RP ustanowiona w art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji nie może być rozumiana w ten sposób, że dozwolone jest przyznanie Sądowi Najwyższemu lub innemu sądowi, nieprzewidzianych Konstytucją kompetencji do oceny skuteczności powołania sędziego, a w szczególności kompetencji do oceny skuteczności nadania sędziemu, którego dotyczy akt powołania, prawa wykonywania władzy sądowniczej, c) Sąd Najwyższy nie może dokonywać wiążącej interpretacji przepisów Konstytucji w związku z wykonywaniem przez Prezydenta RP prerogatywy, o której mowa w art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji, a w szczególności nie może określać, jakie są warunki skuteczności powołania sędziego,

– Trybunał Konstytucyjny uznał, że wydanie postanowienia o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych na podstawie art. 86 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) jest konieczne dla zapobieżenia poważnym szkodom oraz ze względu na szczególnie ważny interes społeczny.

2. 22 stycznia 2020 r. Sąd Najwyższy otrzymał informację o złożeniu do Trybunału Konstytucyjnego wniosku przez Marszałka Sejmu o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy Sądem Najwyższym a Sejmem oraz pomiędzy Sądem Najwyższym a Prezydentem RP. Z treści tego wniosku wynikało w szczególności, że wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały przez Izby Cywilną, Karną oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych może stanowić zagrożenie przedmiotowego sporu kompetencyjnego.

Zgodnie z art. 86 ust. 1 u.o.t.p.TK, wszczęcie przed Trybunałem postępowania w sprawie sporu kompetencyjnego powoduje zawieszenie postępowań przed organami, które prowadzą spór kompetencyjny. Według tego przepisu postępowanie wszczęte wnioskiem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o wydanie przedmiotowej uchwały zostało zawieszona z mocy prawa. Jednakże wbrew tej zasadzie 23 stycznia 2020 r. Sąd Najwyższy wydał uchwałę składu połączonych Izb Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (sygn. akt BSA I-4110-1/20).

Uchwała Sądu Najwyższego dotyczy statusu prawnego sędziów sądów powszechnych, wojskowych i Sądu Najwyższego powołanych na urząd przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym w art. 9a-11e ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 84, ze zm.), wprowadzonym na mocy art. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3), a także obowiązywania orzeczeń wydanych już przez składy orzekające z udziałem tych sędziów.

Uchwała Sądu Najwyższego, mająca moc zasady prawnej, wiąże tylko składy orzekające Sądu Najwyższego. Niemniej w praktyce sądy powszechne oraz wojskowe stosują wykładnię prawa przyjętą w uchwale Sądu Najwyższego, co wynika z dwóch generalnych powodów. Po pierwsze, powodem stosowania uchwały – zasady prawnej przez wymienione sądy są powaga i autorytet, jakie powszechnie przypisuje się tego rodzaju aktom Sądu Najwyższego. Po drugie, stosowanie uchwały Sądu Najwyższego przez wymienione sądy wynika z możliwości poddania kontroli orzeczeń wydawanych przez nie z punktu widzenia ich zgodności z taką uchwałą.

Jak wskazano wyżej, wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, a tym bardziej uchwała Sądu Najwyższego stanowią zagrożenia sporu kompetencyjnego, zawisłego przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. Kpt 1/20. Uchwała Sądu Najwyższego jest więc przejawem wykonywania przez Sąd Najwyższy spornej kompetencji. Rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego przez Trybunał Konstytucyjny hipotetycznie może wskazywać na brak kompetencji Sądu Najwyższego do wydawania uchwał o treści przedmiotowej uchwały.

Stanowisko Sądu Najwyższego, wyrażone w uchwale z 23 stycznia 2020 r. generalnie dopuszcza możliwość oceny i kształtowania statusu prawnego sędziów wybranych zgodnie z obowiązującymi stosownymi przepisami ustaw i Konstytucji. Natomiast w opinii między innymi Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażonej w szczególności w postanowieniu z 26 listopada 2019 r. (sygn. akt I OZ 550/19, niepubl.) sędzia powołany przez Prezydenta na podstawie wniosku Krajowej Rady Sądownictwa ma kompetencję do orzekania. Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zostało powtórzone w postanowieniu z 27 stycznia 2020 r. (sygn. akt I OSK 1917/18, niepubl.), a więc już po wydaniu uchwały Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r.

W takich okolicznościach stosowanie uchwały Sądu Najwyższego przez Sąd Najwyższy oraz sądy powszechne i wojskowe mogłoby doprowadzić do destabilizacji systemu wymiaru sprawiedliwości, a zarazem niepewności obrotu prawnego w Polsce. Naruszałoby to więc zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Reguła ta, będąca elementem zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), jest jedną z naczelných zasad, którymi powinny kierować się organy władzy publicznej (zob. wyrok TK z 20 grudnia

1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165). Przewiduje ona pewność prawa, przez co należy rozumieć takie cechy przysługujące prawu i systemowi prawnemu, które gwarantują jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, do jakich postępowanie to może prowadzić. Chodzi zatem o przewidywalność działań organów państwa i możliwość prognozowania działań własnych na podstawie istniejącego stanu normatywnego (zob. np. wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138 i 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15). Wstrzymanie stosowania uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. przed wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego jest zatem podyktowane względami ważnego interesu społecznego w rozumieniu art. 86 ust. 2 u.o.t.p.TK.

Stosowanie uchwały Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. stanowiłoby również niebezpieczeństwo wyrządzenia poważnej szkody, o której stanowi art. 86 ust. 2 u.o.t.p.TK. Szkada ta mogłaby wynikać z pozbawienia prawa do sądu, które jest konstytucyjnym prawem podmiotowym, stanowiącym podstawowy środek ochrony innych konstytucyjnych praw i wolności oraz innych praw podmiotowych. Prawo to decyduje o zakresie i kształcie ochrony sądowej (zob. wyrok TK z 15 listopada 2000 r., sygn. P 12/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 260) oraz przyczynia się do realizacji zasady legalizmu i ochrony porządku prawnego. Jest jedną z podstawowych gwarancji państwa prawa i praworządności (zob. np. wyrok TK z 18 lipca 2012 r., sygn. K 14/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 82). Z uwagi na treść uchwały Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r. dochodzenie na tle jej stosowania ochrony wszelkich słusznych interesów majątkowych i niemajątkowych przed Sądem Najwyższym, sądami powszechnymi oraz wojskowymi, mogłoby być utrudnione, a nawet uniemożliwione, co byłoby tożsame z pozbawieniem zagwarantowanego Konstytucją prawa do sądu.

Reasumując, wstrzymanie stosowania uchwały Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r., będącej przejawem wykonywania przez Sąd Najwyższy spornej kompetencji, było konieczne ze względu na zapobieżenie poważnym szkodom oraz ze względu na ważny interes społeczny.

Trybunał Konstytucyjny z tych samych powodów wstrzymał wykonywanie przez Sąd Najwyższy kompetencji do wydawania uchwał dotyczących zagadnień określonych w części I sentencji.

Niniejsze postanowienie ma moc powszechnie obowiązującą. Postanowienie to traci moc obowiązującą z dniem wydania orzeczenia w sprawie o sygn. Kpt 1/20.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Leona Kieresa
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 28 stycznia 2020 r., sygn. akt Kpt 1/20

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o organizacji TK), zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia z 28 stycznia 2020 r., sygn. akt Kpt 1/20 o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych (dalej: postanowienie regulacyjne).

Moim zdaniem, w niniejszej sprawie wydanie tego typu postanowienia (bez względu na jego treść) było niedopuszczalne z uwagi na oczywistą bezzasadność wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego.

Niezależnie od powyższego, mam także wątpliwości co do sposobu procedowania przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie, meritum i skutków komentowanego orzeczenia oraz jego publikacji w Monitorze Polskim.

1. Skład orzekający.

1.1. W świetle ustawy o organizacji TK, sprawy sporów kompetencyjnych rozpoznawane są obowiązkowo w pełnym składzie, tj. z udziałem co najmniej jedenastu sędziów Trybunału (por. art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. a i ust. 2 ustawy o organizacji TK).

Skład TK w każdej sprawie powinien być ukształtowany w taki sposób, aby bezstronność zasiadających w nim sędziów nie budziła wątpliwości zewnętrznego, obiektywnego obserwatora. Gwarantują to przewidziane w ustawie o organizacji TK zasady wyłączenia sędziego (por. art. 39 i art. 40 ustawy o organizacji TK).

1.2. Marszałek Sejmu jako jedyny dowód istnienia sporu kompetencyjnego wskazał wniosek Pierwszego Prezesa SN z 15 stycznia 2020 r. o rozstrzygnięcie rozbieżności wykładni prawa występującej w orzecznictwie Sądu Najwyższego (dalej: wniosek Pierwszego Prezesa SN), dotyczący udziału w składach orzekających sędziów powołanych na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS), ukształtowanej w trybie określonym przez ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 3; dalej: nowelizacja).

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że (co jest faktem powszechnie znanym) dwóch członków obecnego składu orzekającego TK ubiegało się o stanowisko sędziego Sądu Najwyższego na zasadach przewidzianych w nowelizacji (jeden sędzia został powołany na stanowisko sędziego Izby Karnej SN, a drugi sędzia wycofał swoją kandydaturę do Izby Dyscyplinarnej SN przed zakończeniem procesu rekrutacyjnego), a dwie inne osoby brały aktywny udział w jej uchwalaniu oraz były członkami ukształtowanej przez nią KRS.

Moim zdaniem, powyższe okoliczności mogły wywoływać wątpliwości co do bezstronności powyższej czwórki sędziów TK w rozumieniu art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy o organizacji TK ze względu na naruszenie ugruntowanej w polskim systemie prawnym zasady *nemo iudex in causa sua* (nikt nie powinien być sędzią we własnej sprawie). Można bowiem przyjąć, że osoby, które aktywnie uczestniczyły w tworzeniu i stosowaniu nowych zasad powoływania sędziów albo ubiegały się o stanowisko sędziego SN, w ten sposób (przez działania faktyczne) wyraziły swoje aprobujące stanowisko dla dokonanych zmian i wzięły udział w ich realizacji. Merytoryczne rozstrzygnięcie niniejszej sprawy w sposób pośredni odnosiło się więc także do oceny działań wskazanych sędziów TK.

Uważam, że znaczenie powyższych okoliczności powinno zostać ocenione przez Trybunał Konstytucyjny w trybie przewidzianym ustawą o organizacji TK przed podjęciem jakiegokolwiek czynności w sprawie z udziałem powyższych sędziów, a zwłaszcza przed wydaniem w ramach postępowania jakiegokolwiek orzeczenia (nawet o charakterze tymczasowym). Żaden z wymienionych sędziów nie wystąpił jednak z takim żądaniem; zabrakło także wniosków o wyłączenie od uczestników postępowania (por. art. 41 ust. 1 ustawy o organizacji TK).

Tymczasem, w razie wyłączenia wszystkich wskazanych sędziów, Trybunał – do czasu obsadzenia wakatów wynikającego ze śmierci sędziego Grzegorza Jędrejka – nie dysponowałby kworum 11 sędziów, wymaganym do wydania niniejszego postanowienia w pełnym składzie (por. art. 41 ust. 1 w związku z art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy o organizacji TK).

2. Wątpliwości co do istnienia sporu kompetencyjnego.

2.1. Postanowienia regulacyjne mogą być wydawane wyłącznie w toku postępowania w sprawie o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego (wykładnia systemowa wewnętrzna art. 86 ust. 2 ustawy o organizacji TK, z uwzględnieniem przepisów oddziału 3 rozdziału 8 działu II ustawy o organizacji TK). Postępowanie w sprawie wydania takiego postępowania ma więc charakter akcesoryjny (wpadkowy) wobec podstawowego postępowania merytorycznego i jest z nim funkcjonalnie związane (ma zapewnić realizację wydanego w tym postanowieniu orzeczenia).

Jeżeli więc Trybunał rozpoznaje sprawę sporu kompetencyjnego, może – o ile spełnione są przesłanki merytoryczne wymienione w art. 86 ust. 2 ustawy o organizacji TK – wydać postanowienie regulacyjne. Jeżeli poddana pod jego rozstrzygnięcie sprawa ma inny charakter (a w szczególności nie można jej zakwalifikować jako sprawy sporu kompetencyjnego w rozumieniu art. 189 Konstytucji i art. 85 ustawy o organizacji TK), wydanie postanowienia regulacyjnego jest niedopuszczalne.

Ostateczna decyzja, czy i w jakim zakresie sprawa określona we wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego ma materialnie taki charakter, zawarta jest w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego kończącym postępowanie w sprawie (postanowieniu merytorycznym lub postanowieniu umarzającym postępowanie z powodu negatywnych przesłanek procesowych). Uważam jednak, że przed wydaniem postanowienia regulacyjnego Trybunał obowiązany jest zbadać, czy wniosek nie jest w sposób oczywisty niedopuszczalny lub bezzasadny, a przytaczane w nim argumenty są wiarygodne i wskazują przynajmniej na prawdopodobieństwo realnego wystąpienia sporu kompetencyjnego podlegającego kognicji TK (tzw. *fumus boni iuris*).

Decydujące znaczenie powinna mieć przy tym treść pisma inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, a nie jego forma (*falsa demonstratio non nocet*). Należy więc ustalić, czy zawarto w nim argumenty wskazujące na realność (rzeczywisty charakter) istnienia sporu kompetencyjnego oraz konieczność wydania postanowienia regulacyjnego (taki bowiem jest sens obowiązku zapoznania się przez Trybunał przed wydaniem tego postanowienia ze stanowiskiem uczestników postępowania – por. art. 86 ust. 2 ustawy o organizacji TK).

Ewentualne wątpliwości w tym zakresie powinny być rozstrzygane *ad casum* na rzecz odstąpienia od wydania postanowienia regulacyjnego. Tego typu postanowienia są bowiem ustawowym wyjątkiem od konstytucyjnej zasady, że kształtowanie sytuacji prawnej stron sporu kompetencyjnego powinno nastąpić dopiero w orzeczeniu merytorycznym kończącym sprawę (por. art. 190 ust. 1 w związku z art. 189 Konstytucji) – podlegają więc restrykcyjnej interpretacji (*exceptiones non sunt extendendae*).

Równocześnie należy zdecydowanie odrzucić pogląd, że już wszczęcie postępowania stanowi samo w sobie dostateczny dowód na istnienie sporu kompetencyjnego i umożliwia wydanie postanowienia regulacyjnego na podstawie art. 86 ust. 2 ustawy o organizacji TK.

Złożenie niedopuszczalnego albo niezasadnego wniosku o rozpoznanie sporu kompetencyjnego nie powoduje automatycznego nałożenia na wnioskodawcę żadnych sankcji prawnych. Wnioskodawca jest wprawdzie związany zasadą legalizmu i rzetelności działania organów władzy publicznej (por. art. 10 i preambuła do Konstytucji), lecz ma prawo do błędu i nie jest osobiście prawnie odpowiedzialny za wynik postępowania (ryzykuje jedynie jego umorzeniem, nie ponosi związanych z tym kosztów, nie traci stanowiska, z którego wynika legitymacja do wszczęcia postępowania itd.). Nie można wprawdzie wykluczyć, że oczywiście wadliwe wnioski o rozpoznanie sporu kompetencyjnego w niektórych wypadkach mogłyby zostać zakwalifikowane jako przekroczenie uprawnień (nadużycie prawa do zainicjowania postępowania przed TK), a nawet delikt konstytucyjny – jednak wymagałoby to udo-

wodnienia złej woli (winy) wnioskodawcy i uruchomienia odpowiednich procedur przed sądami powszechnymi lub Trybunałem Stanu.

Bezkrytyczne podejście Trybunału do oczywiście niedopuszczalnych lub bezzasadnych wniosków i pochopne wydawanie postanowień regulacyjnych mogłoby prowadzić do faktycznego przyzwolenia na stosowanie tej instytucji w celu blokowania działalności centralnych konstytucyjnych organów państwa pod pretekstem rzekomego sporu kompetencyjnego. W rezultacie założone przez ustawodawcę proporcje między wпадkowym (uzupełniającym) postępowaniem o wydanie środka tymczasowego i głównym postępowaniem o rozpoznanie sporu kompetencyjnego zostałyby nie tylko zachwiane, ale wręcz całkowicie odwrócone. Rzeczywistym celem pozornych wniosków o rozpoznanie sporu kompetencyjnego byłoby wówczas zawieszenie postępowania przed wskazanymi w nim organami (por. art. 86 ust. 1 ustawy o organizacji TK) i zamrożenie „kwestii spornych” za pomocą postanowienia regulacyjnego (por. art. 86 ust. 2 ustawy o organizacji TK), a nie uzyskanie wiążącego rozstrzygnięcia realnego sporu o kompetencje.

2.2. Podniesiony przez Marszałka Sejmu spór kompetencyjny ma dotyczyć:

– kompetencji do „dokonywania zmian stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości” (pkt I *petitum*) – w relacjach między Sądem Najwyższym i Sejmem;

– kompetencji do „oceny skuteczności powołania sędziego”, a w szczególności „oceny skuteczności nadania sędziemu (...) prawa do wykonywania władzy sędziowskiej”, i kompetencji do „wiążącej interpretacji przepisów Konstytucji” w związku z wykonywaniem przez Prezydenta prerogatywy powoływania sędziów, a zwłaszcza określania, „jakie są warunki skuteczności powołania sędziego” – w relacjach między Sądem Najwyższym i Prezydentem (pkt II *petitum*).

Moim zdaniem, powyższe zagadnienia już *prima facie* nie dają się zakwalifikować jako spór kompetencyjny podlegający rozstrzygnięciu Trybunału Konstytucyjnego.

Świadczą o tym następujące oczywiste i jednoznaczne argumenty:

2.3. Po pierwsze, jest to wyraźnie widoczne już na poziomie czysto normatywnym, nawet bez wnikania w stan faktyczny, w związku z którym Marszałek Sejmu zdecydował się na wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego.

Przede wszystkim żaden z powołanych przez Marszałka Sejmu przepisów Konstytucji i ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2019 r. poz. 825, ze zm.; dalej: ustawa o SN) nie określa wspólnej „spornej kompetencji”, jak tego wymaga art. 50 pkt 1 ustawy o organizacji TK. Niektóre wskazują kompetencje zastrzeżone wyłącznie dla jednego organu (art. 83 § 1 ustawy o SN – dla SN, art. 176 ust. 2 i art. 187 ust. 4 Konstytucji – dla ustawodawcy, art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji – dla Prezydenta), a inne w ogóle nie mają charakteru przepisów kompetencyjnych, lecz formułują ogólne zasady ustrojowe albo określają ogólną funkcję określonych organów (art. 10 i art. 95 ust. 1 Konstytucji).

Poza tym Marszałek Sejmu, rekonstruując kompetencje organów objętych wnioskiem, abstrahował od treści wskazanych przepisów i nadawał uchwałom SN znaczenie i skutki nieprzewidziane w żadnych przepisach (a wręcz wykluczone w świetle Konstytucji). Pomiął w szczególności, że uchwały SN o mocy zasad prawnych (bez względu na to, jakie znajdują się w nich treści) formalnie rzecz biorąc są wiążące tylko dla innych składów orzekających SN i to względnie (ponieważ skład orzekający, który chce odstąpić od zasady prawnej, może zainicjować postępowanie w sprawie wydania nowej uchwały o odmiennej treści – art. 88 ustawy o SN). Nieformalne oddziaływanie uchwał SN na inne sądy *imperio rationis* nie przekreśla

zasady, że sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (por. art. 178 ust. 1 Konstytucji).

Wbrew twierdzeniom wniosku, żadna uchwała SN nie może więc dokonywać „zmian stanu normatywnego” (tworzyć, zmieniać albo uchylać prawa stanowione przez ustawodawcę). Uwzględniające ją sądy rozstrzygają sprawy indywidualne (stosują prawo, a nie stanowią prawo). Ich orzeczenia są skierowane do stron (uczestników postępowania), nie wywołują skutków *erga omnes*. Nie tworzą one również abstrakcyjnych i generalnych zakazów, nakazów ani dozwoleń. Uchwały SN nie są też źródłem powszechnie obowiązującego prawa (por. art. 87 Konstytucji).

Uchwała wykładnicza SN nie może także odwracać skutków prezydenckiej prerogatywy powoływania sędziów (odbierać sędziom powołanym przez Prezydenta nadanego im urzędu). Osoba, która uzyskała inwestyturę od Prezydenta, korzysta z konstytucyjnych gwarancji nieusuwalności – jest sędzią tak długo, póki nie zostanie złożona z urzędu w przypadkach określonych w ustawie albo póki nie przejdzie w stan spoczynku (por. art. 180 Konstytucji).

Powołane przepisy nie pozostawiają wątpliwości, że każdy ze wskazanych we wniosku Marszałka Sejmu centralnych konstytucyjnych organów państwa (Prezydent, Sejm i Sąd Najwyższy) ma własne kompetencje, które dopiero łącznie tworzą warunki do realizacji konstytucyjnego prawa do rozpoznania sprawy przez „właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd” (por. art. 45 ust. 1 Konstytucji). Każdy z powyższych organów rozstrzyga „inne” sprawy w rozumieniu art. 85 ustawy o organizacji TK: Sejm decyduje o przepisach, Prezydent o osobach sędziów, a Sąd Najwyższy o rozbieżności w wykładni przepisów, która pojawiła się w orzecznictwie na tle konkretnych spraw.

Kompetencje te nie są konkurencyjne (znoszące się wzajemnie), ale dopełniające (synergiczne) i są wykonywane we wskazanej wyżej sekwencji czasowej (Sejm tworzy ramy normatywne, a Prezydent – personalne dla uchwał SN; uwarunkowania te mają charakter uprzedni wobec uchwał SN, nie występuje tu żadne „sprzężenie zwrotne”). Na ich tle nie ma żadnej prawnej możliwości sporu kompetencyjnego pozytywnego ani negatywnego (por. art. 85 ustawy o organizacji TK), bo nie można wskazać żadnych stanów faktycznych, w stosunku do których możliwe byłoby równoczesne działanie Sejmu, Prezydenta i Sądu Najwyższego.

W tym kontekście należy zauważyć, że w doktrynie powszechnie zauważa się, iż ustawowa definicja sporów kompetencyjnych, zawarta w art. 85 ustawy o organizacji TK, ma wąski charakter i nie obejmuje wszystkich możliwych sytuacji, w których może dojść do sporów o kompetencje (por. np. M. Zubik, *O rozstrzygnięciu „sporów kompetencyjnych” przez Trybunał Konstytucyjny*, [w:] *Prawa człowieka – społeczeństwo obywatelskie – państwo demokratyczne*, red. P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, Warszawa 2010, s. 232-233). Problem ten – jakkolwiek interesujący – nie ma jednak większego znaczenia praktycznego dla oceny dopuszczalności wydania przez Trybunał postanowienia regulacyjnego. Realizując upoważnienie zawarte w art. 197 Konstytucji, ustawodawca nie uregulował bowiem „trybu postępowania” (w tym zasad wydawania postanowień regulacyjnych) w innych rodzajach sporów niż ujęte w art. 85 ustawy o organizacji TK, co wyklucza ich rozstrzygnięcie przez Trybunał (por. D. Dudek, *Spory kompetencyjne przed Trybunałem Konstytucyjnym – konflikt w prawie czy prawo do konfliktu*, [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 478). Jak słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia z 23 czerwca 2008 r., sygn. Kpt 1/08 (OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 97): „Przedmiotem rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny w zakresie odnoszącym się do sporów kompetencyjnych może być tylko pytanie o kompetencję (o jej istnienie bądź nieistnienie oraz o jej kształt prawny) oraz o «zbieg (konflikt) kompetencji». Nie ma natomiast w tej procedurze «możliwości kwestio-

nowania innych aspektów działania organów co do ich zgodności z prawem» (por. M. Masternak-Kubiak, *Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1998, s. 25)” (cz. II, pkt 2.1 uzasadnienia).

2.4. Po drugie, brak sporu kompetencyjnego nadającego się do rozstrzygnięcia przez Trybunał jest także zauważalny, jeżeli weźmie się pod uwagę treść jedyne go powołanego we wniosku „dowodu” na istnienie sporu kompetencyjnego, tj. wniosku Pierwszego Prezesa SN.

Pierwszy Prezes SN zwrócił się w nim o rozstrzygnięcie przez skład Sądu Najwyższego – Izbę Cywilną, Izbę Karną oraz Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych – rozbieżności w wykładni przepisów (mówiąc w skrócie) dotyczących zdolności do orzekania sędziów powołanych po wejściu w życie nowelizacji.

W uzasadnieniu wniosku Pierwszego Prezesa SN stwierdzono m.in.: „rozstrzygnięcie przez skład połączonych Izb – Izby Cywilnej, Izby Karnej oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych – zagadnienia prawnego przedstawionego w *petitum* wniosku ma fundamentalne znaczenie dla właściwego ukształtowania praktyki orzeczniczej Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych. Konieczność wystąpienia na podstawie art. 83 § 1 ustawy o SN z abstrakcyjnym pytaniem prawnym uzasadniają racje związane z pewnością i stabilnością funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, włącznie z ryzykiem powstania chaosu prawnego, który mógłby wiązać się z nierozstrzygnięciem przedstawionych rozbieżności. Jednocześnie Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego podkreśla, że niniejszy wniosek nie dotyczy kwestii samego powoływania na stanowisko sędziego przez Prezydenta RP, lecz ma na celu zabezpieczenie prawidłowego biegu procesu sądowego i ważności orzeczeń wydawanych przez sądy powszechne, wojskowe oraz przez Sąd Najwyższy” (s. 17-18 wniosku Pierwszego Prezesa SN).

Już na podstawie tych elementów wniosku Pierwszego Prezesa SN (a więc – jak zastrzeżono na wstępie – ograniczając się tylko do argumentów *prima facie*) można stanowczo stwierdzić, że wywołana przez niego uchwała SN miała oddziaływać wyłącznie w sferze stosowania prawa przez sądy (a nie jego stanowienia). Zarzut wkroczenia przez SN w kompetencje legislacyjne Sejmu (por. pkt I wniosku) jawi się w tym kontekście jako nieuprawniona nadinterpretacja intencji Pierwszego Prezesa SN, która nie ma żadnego poparcia w treści wniosku.

Wniosek Pierwszego Prezesa SN nie zawiera również żadnego argumentu, ani nawet sugestii, że wnioskowana uchwała SN ma spowodować generalne „odwołanie” wszystkich sędziów powołanych przez Prezydenta na wniosek KRS stworzonej według zasad przewidzianych w nowelizacji. Przeciwnie – Pierwszy Prezes SN *expressis verbis* odrzuca możliwość wydania uchwały dotyczącej skuteczności czy ważności udzielenia sędziemu inwestytury przez Prezydenta (por. np. cytat przytoczony wyżej). Wyrażanie w tym kontekście przez Marszałka Sejmu obaw o wkraczanie przez SN w kompetencje Prezydenta do powoływania sędziów (por. pkt II wniosku) wydaje mi się więc co najmniej przedwczesne.

2.5. Po trzecie, nie da się także nie zauważyć (to także jest argument *prima facie*), że moc dowodowa wniosku Pierwszego Prezesa SN jako uzasadnienia realności sporu kompetencyjnego określonego przez Marszałka Sejmu nie jest wystarczająca.

Już na pierwszy rzut oka oczywiste jest, że taki „dowód” mógłby co najwyżej uzasadniać istnienie sporu z udziałem Pierwszego Prezesa SN (a nie Sądu Najwyższego). Wniesienie pytania prawnego na podstawie art. 83 § 1 ustawy o SN jest jego uprawnieniem osobistym, nie wyraża stanowiska Sądu Najwyższego, lecz jedynie indywidualne poglądy osoby piastującej urząd Pierwszego Prezesa SN. Sąd Najwyższy może odmówić wydania uchwały albo wydać ją w węższym zakresie, niż żąda tego Pierwszy Prezes SN. Do czasu rozstrzy-

gnięcia sprawy każda ta możliwość jest równie prawdopodobna, jak wydanie uchwały afirmatywnej.

Poza tym próżno szukać we wniosku Marszałka Sejmu omówienia czy analizy treści wniosku Pierwszego Prezesa SN – Marszałek Sejmu wskazał tylko jego datę, podstawę prawną i uogólniony przedmiot, a następnie sparafrazował zastrzeżenia postawione w *petitum* wniosku. Uzasadnienie wniosku nie zawierało żadnych argumentów łączących te zarzuty z treścią wniosku Pierwszego Prezesa SN. Nie da się więc uznać, że aby wystarczająco uprawdopodobniały one realność sporu kompetencyjnego, którego istnienie podniósł Marszałek Sejmu.

Wobec braku we wniosku innych dowodów na istnienie sporu kompetencyjnego w sferach wskazanych przez Marszałka Sejmu, także ta okoliczność świadczy o bezprzedmiotowości niniejszej sprawy, a w konsekwencji także o niedopuszczalności wydania postanowienia regulacyjnego.

2.6. Po czwarte, nawet gdyby we wniosku wykazano choćby minimalne prawdopodobieństwo zaistnienia sporu kompetencyjnego w kształcie wskazanym przez Marszałka Sejmu, to – moim zdaniem – po wydaniu przez połączone izby SN uchwały z 23 stycznia 2020 r., sygn. akt BSA I-4110-1/20 (Lex nr 2784794; dalej: uchwała SN z 23 stycznia 2020 r.), należałoby je określić jako zerowe.

Uważam, że uchwała ta nie podważyła ram normatywnych powoływania sędziów po wejściu w życie nowelizacji ani też nie odebrała w ten sposób powołanym osobom nadanego im przez Prezydenta statusu. Wynikało to już z przedstawionych bezpośrednio po jej wydaniu ustnych motywów i zostało potwierdzone w jej pisemnym uzasadnieniu.

2.7. Powyższe argumenty, mające – z uwagi na etap postępowania – charakter argumentów *prima facie* (por. zastrzeżenia poczynione wyżej), moim zdaniem, całkowicie wykluczały uznanie zagadnień wskazanych we wniosku Marszałka Sejmu za rzeczywisty spór kompetencyjny w znaczeniu materialnym. W konsekwencji niedopuszczalne było także wydanie postanowienia regulacyjnego.

3. Niespełnienie wymogów formalnych określonych w art. 86 ust. 2 ustawy o organizacji TK.

3.1. Zgodnie z art. 86 ust. 2 ustawy o organizacji TK, Trybunał może wydać postanowienie regulacyjne jedynie „po zapoznaniu się ze stanowiskiem uczestników postępowania”.

3.2. W sprawie wpłynęły stanowiska następujących uczestników postępowania: Prezydenta (z 27 stycznia 2020 r.), Sądu Najwyższego (z 27 stycznia 2020 r.), Prokuratora Generalnego (z 27 stycznia 2020 r.) oraz Sejmu (z 28 stycznia 2020 r.). Dodatkowo 23 stycznia 2020 r. stanowisko w sprawie przedłożyła także z własnej inicjatywy Okręgowa Rada Adwokacka w Warszawie, jednak należy je zakwalifikować jako dopuszczalną w praktyce trybunalskiej opinię *amici curiae* (por. np. opinie przedstawione w sprawie zakończonej wyrokiem z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15, OTK ZU A/2018, poz. 31), a nie stanowisko uczestnika postępowania w rozumieniu art. 42 ustawy o organizacji TK.

3.3. Przed wydaniem postanowienia regulacyjnego swojego stanowiska nie przedstawił Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO albo Rzecznik), który jest pełnoprawnym uczestnikiem każdego postępowania przed TK (oprócz postępowania w sprawie prewencyjnej kontroli ustaw), jeżeli zgłosi swój udział w postępowaniu w ustawowym terminie (por. art. 42 pkt 10 w związku z art. 63 ust. 2 ustawy o organizacji TK). Zasada racjonalności ustawodawcy (a konkretnie zakaz interpretacji homonimicznej) nie pozwala bowiem przyjąć, że inne

podmioty są „uczestnikami postępowania” według art. 86 ust. 2 ustawy o organizacji TK, a inne – według art. 42 ustawy o organizacji TK.

Rzecznik został zawiadomiony o możliwości zgłoszenia udziału w sprawie i zajęciu stanowiska 22 stycznia 2020 r. Zgodnie z art. 63 ust. 2 ustawy o organizacji TK, czynności tych mógł dokonać w ciągu 30 dni od dnia doręczenia mu tego zawiadomienia. Obowiązujące przepisy nie dopuszczają ani możliwości skrócenia tego terminu (w przeciwieństwie na przykład do terminu wyznaczenia rozprawy – por. art. 93 ust. 2 i 4 ustawy o organizacji TK), ani wydania postanowienia regulacyjnego bez zapoznania się ze stanowiskiem RPO, jeżeli zgłosi on udział w postępowaniu (por. art. 86 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 10 i art. 63 ust. 2 ustawy o organizacji TK). To znaczy, że w obecnym stanie prawnym postanowienie regulacyjne może być wydane najwcześniej po upływie terminu wskazanego w art. 63 ust. 1 ustawy o organizacji TK. Od tej reguły nie są dopuszczalne żadne wyjątki – ustawowe uprawnienia RPO nie mogą być ograniczane na drodze aktów stosowania prawa przez Trybunał lub jego organy.

Pismo Rzecznika informujące o przystąpieniu do sprawy i przedstawiające stanowisko o konieczności umorzenia postępowania z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia wpłynęło do Trybunału 17 lutego 2020 r., przy czym zapowiedział on złożenie uzasadnienia stanowiska nie później niż do 28 lutego 2020 r.

3.4. Mam także wątpliwości, czy stanowisko Sejmu z 28 stycznia 2020 r. (określone jako „pisemne uwagi” dotyczące wniosku o rozpoznanie sporu kompetencyjnego) powinno być potraktowane jako stanowisko uczestnika postępowania w rozumieniu art. 86 ust. 2 ustawy o organizacji TK.

Pismo to zostało podpisane przez Marszałka Sejmu, a jako jego podstawę prawną wskazano wyłącznie przepisy ustawy o organizacji TK, z których wynika status Sejmu jako uczestnika postępowania w sprawie i prawo do zajęcia stanowiska (por. art. 42 pkt 6 i art. 63 ust. 1 ustawy o organizacji TK). W przygotowaniu tego stanowiska nie brał jednak udziału żaden inny organ Sejmu (źródło: www.sejm.gov.pl), całkowicie pominięta została w szczególności Komisja Ustawodawcza, do której zakresu działania należą „sprawy związane z postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym” (*lege non distinguente* – wszystkie sprawy, także w sprawie sporów kompetencyjnych – por. pkt 24 załącznika do uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M. P. z 2019 r. poz. 1028, ze zm.; dalej: regulamin Sejmu).

W postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym dotychczas zasadą było formułowanie stanowiska Sejmu na podstawie uchwały Komisji Ustawodawczej. Incydentalnie pojawiające się wyjątki od tej zasady (np. w sprawach zakończonych postanowieniem z 25 listopada 2015 r., sygn. K 29/15, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 176 lub wyrokami z 17 listopada 2015 r., sygn. K 5/15, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 164 i 6 grudnia 2016 r., sygn. SK 7/15, OTK ZU A/2016, poz. 100 – www.sejm.gov.pl) nie były w żaden sposób komentowane przez Trybunał. Uważam to za niedopatrzenie, zwłaszcza że w sprawach badania zgodności przepisów ustawowych z Konstytucją regulamin Sejmu wprost nakłada na sejmową Komisję Ustawodawczą obowiązek wydania „opinii” przed terminem rozprawy (por. art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze regulaminu Sejmu; na marginesie – brzmienie tego przepisu nie jest dostosowane do aktualnej procedury i praktyki trybunalskiej, w której zasadą jest rozpoznawanie spraw na posiedzeniu niejawnym – por. art. 92 ustawy o organizacji TK).

Sformułowanie w niniejszej sprawie stanowiska w imieniu Sejmu przez Marszałka Sejmu z pominięciem sejmowej Komisji Ustawodawczej w oczywisty sposób mieści się w jego konstytucyjnym uprawnieniu do „reprezentowania Sejmu na zewnątrz” (por. art. 110 ust. 2 Konstytucji oraz art. 10 ust. 1 pkt 2 regulaminu Sejmu). Ze względu na przedmiot sprawy (którym jest spór kompetencyjny, a nie kontrola konstytucyjności ustaw) nie może

być zakwalifikowane jako złamanie art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze regulaminu Sejmu. Niewątpliwie stanowi jednak ingerencję w zakres działania omawianej komisji, wyznaczony przez pkt 24 załącznika do regulaminu Sejmu.

Podwójna rola Marszałka Sejmu (jako wnioskodawcy i reprezentanta strony sporu kompetencyjnego) zasługuje na krytyczną ocenę także dlatego, że opiera się na błędnym założeniu bezwzględnej jednomyślności Sejmu i Marszałka. Tymczasem Marszałek Sejmu kieruje wnioskiem o rozpoznanie sporu kompetencyjnego „we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność polityczną” (por. A. Mączyński, J. Podkowik, uwagi do art. 192, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis), podczas gdy stanowisko merytoryczne w sprawie przedstawia w imieniu Sejmu (w praktyce: większości sejmowej) jako strony sporu kompetencyjnego. Poglądy tych podmiotów mogą się więc różnić (a nawet być całkowicie przeciwstawne), na przykład gdyby Marszałek Sejmu utracił poparcie większości sejmowej, a nadal przejściowo pozostawał na tym stanowisku z uwagi na trudności z wyłonieniem następcy (regulamin Sejmu przewiduje bowiem w tym wypadku konstruktywne wotum nieufności – por. art. 10a ust. 1 i 2 regulaminu Sejmu).

3.5. Nie jestem także pewien, czy sposób organizacji postępowania zapewnił składowi orzekającemu warunki rzeczywistego „zapoznania się” ze stanowiskami uczestników postępowania, jak tego wymaga art. 86 ust. 2 ustawy o organizacji TK.

Po pierwsze, dotychczas Trybunał Konstytucyjny nie wydał ani jednego postanowienia regulacyjnego. Kształt normatywny tej instytucji od jej wprowadzenia w 1997 r. nie uległ wprawdzie zmianie (obecny art. 86 ust. 2 ustawy o organizacji TK powtarza sformułowania zawarte w art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), ale – w przeciwieństwie np. do mechanizmu przewidzianego w art. 86 ust. 1 ustawy o organizacji TK – nigdy nie był szczegółowo analizowany w doktrynie. Jedyny znany mi komentarz do przepisów o postanowieniach tymczasowych pochodzi z 1999 r., jest lakoniczny (niespełna jedna strona) i z racji braku praktyki (pierwszy wniosek o rozpoznanie sporu kompetencyjnego wniesiono do Trybunału w 2008 r. – por. postanowienie z 23 czerwca 2008 r., sygn. Kpt 1/08) – abstrakcyjny (por. uwagi do art. 54, [w:] Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999; krótką wypowiedź na ten temat zawiera także artykuł P. Sarneckiego – *Sporo kompetencyjne przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” nr 5/2009, s. 20).

Po drugie, stanowiska SN, Prokuratora Generalnego i Prezydenta wpłynęły dzień przed wydaniem niniejszego postanowienia, stanowisko Sejmu w dniu jego wydania. Wszystkie wniesione w sprawie pisma (łącznie z wnioskiem Marszałka Sejmu) liczyły ponad 80 stron. Odwoływały się one do kolejnych obszernych i złożonych pod względem prawnym dokumentów, których szczegółowa analiza (por. art. 69 ust. 1 ustawy o organizacji TK) była – moim zdaniem – niezbędna dla rzetelnej oceny dopuszczalności wydania postanowienia regulacyjnego. Konieczne było w szczególności zapoznanie się przez skład orzekający przynajmniej z:

– wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 listopada 2019 r. w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18 (dalej: wyrok TS UE);

– wnioskiem Pierwszego Prezesa SN;

– wydanej w odpowiedzi na ten wniosek uchwały SN z 23 stycznia 2020 r., której uzasadnienie zostało opublikowane na stronie internetowej Sądu Najwyższego 5 lutego 2020 r.

Dokumenty te są bardzo złożone pod względem prawnym (zwłaszcza z uwagi na elementy prawa UE) i obszerne pod względem objętości (w sumie liczą 120 stron tekstu).

Po trzecie, do rozpoczęcia narady 28 stycznia 2020 r. o godz. 12.00 nie zostałem poinformowany, że przedmiotem tej narady będzie rozważenie wydania postanowienia regulacyjnego ani że zamiast narady ma mieć miejsce posiedzenie niejawne, na którym będą zapadały

decyzje procesowe. Wbrew dotychczas obowiązującej w TK praktyce, nie otrzymałem także żadnego (nawet kierunkowego) projektu rozstrzygnięcia, którego miała dotyczyć narada (posiedzenie).

W świetle powyższych okoliczności uważam, że przyjęty tryb procedowania nad omawianym postanowieniem nie zapewniał sędziom TK warunków do „zapoznania się” ze stanowiskami uczestników postępowania, zwłaszcza pod kątem potrzeby wydania postanowienia regulacyjnego na podstawie art. 86 ust. 2 ustawy o organizacji TK. W tak krótkim czasie (w praktyce – kilku godzin, skoro pierwsze stanowisko wpłynęło do TK dzień przed naradą, ostatnie – w dniu narady) możliwa była jedynie pobieżna lektura akt sprawy, bez ich pogłębionego i ukierunkowanego rozważenia. Uważam, że wynikające z tego niezbadanie przez Trybunał „wszystkich istotnych okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy” (jak tego wymaga art. 69 ust. 1 ustawy o organizacji TK) miało negatywny wpływ zarówno na ocenę dopuszczalności wydania komentowanego postanowienia, jak i na jego jakość (zakres i treść – por. niżej).

Moim zdaniem, taki ekstraordynaryjny tryb postępowania (niedopuszczalny zresztą z uwagi na brak wydanych zgodnie z prawem stanowisk wszystkich uczestników postępowania) nie był w niniejszej sprawie konieczny. Jest to oczywiste, zwłaszcza jeśli uwzględni się treść wydanego postanowienia regulacyjnego, które nie służy celom wskazanym w art. 86 ust. 2 ustawy o organizacji TK (por. szczegółowo niżej).

4. Niespełnienie wymogów merytorycznych określonych w art. 86 ust. 2 ustawy o organizacji TK.

4.1. Art. 86 ust. 2 ustawy o organizacji TK *in fine* wskazuje alternatywne przesłanki wydania postanowienia regulacyjnego – może ono być wydane, tylko jeżeli „jest to konieczne dla zapobieżenia poważnym szkodom lub podyktowane szczególnie ważnym interesem społecznym”.

4.2. W uzasadnieniu postanowienia wskazano, że zostało ono wydane łącznie z obu powodów (por. np. pkt 1 i 2 *in fine* uzasadnienia). Zaprezentowane w nim argumenty prowadzą się w istocie do wskazania potencjalnych niebezpieczeństw, wynikających ze stosowania uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. przed rozstrzygnięciem niniejszej sprawy. Według Trybunału, mogłoby to:

– „doprowadzić do destabilizacji systemu wymiaru sprawiedliwości, a zarazem niepewności obrotu prawnego w Polsce” (przesłanka „szczególnie ważnego interesu społecznego”) oraz

– „utrudnić, a nawet uniemożliwić” dochodzenie „ochrony wszelkich słuszych interesów majątkowych i niemajątkowych przed Sądem Najwyższym, sądami powszechnymi oraz wojskowymi” (przesłanka „zapobiegania poważnym szkodom” – por. pkt 2 uzasadnienia postanowienia).

4.3. Moim zdaniem, powyższe argumenty nie są przekonujące. Abstrahując one zarówno od celów, jak i treści uchwały SN z 23 stycznia 2020 r., błędnie upatrując w niej źródła poważnych szkód i zagrożeń szczególnie ważnego interesu społecznego.

Po pierwsze, Sąd Najwyższy wydał tę uchwałę w związku z rozbieżnościami w rozumieniu przepisów dotyczących traktowania sędziów powołanych na zasadach wprowadzonych przez nowelizację. Każda tego typu uchwała (bez względu na kierunek) przyczyniałaby się do likwidacji chaosu prawnego, wskazując sądom jeden kierunek orzekania. Zawieszenie jej stosowania (przy założeniu, że nie antycypuje ono wyniku postępowania głównego, lecz służy tylko celom wskazanym w art. 86 ust. 2 ustawy o organizacji TK) utrzymuje natomiast

dotychczasową niepewność prawną (rozbieżności w orzecznictwie są bowiem faktem), a nie – jak twierdzi Trybunał – ją likwiduje. Trudno więc uznać, że przywrócenie stanu sprzed wydania uchwały SN jest zjawiskiem korzystnym z punktu widzenia „szczególnie ważnego interesu społecznego” w rozumieniu art. 86 ust. 2 ustawy o organizacji TK.

Po drugie, Sąd Najwyższy w tej uchwale opowiedział się za wysokim standardem konstytucyjnego prawa do sądu – uznał, że orzekanie przez sędziów powołanych po nowelizacji może wywoływać wątpliwości uczestników postępowania, które powinny być rozstrzygane na tle okoliczności dotyczących konkretnych sędziów za pomocą istniejących w Polsce od lat ustawowych instrumentów gwarantujących rozpoznanie sprawy „przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd” (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Skutkiem uchwały SN jest możliwość (ale nie obowiązek) badania należytego ukształtowania składu sędziowskiego z inicjatywy uczestników postępowania. W tym kontekście teza, że stosowanie uchwały z 23 stycznia 2020 r. miałyby powodować „pozbawienie” prawa do sądu (por. pkt 2 uzasadnienia) wydaje się nie odpowiadać rzeczywistości.

Po trzecie, wydając kwestionowaną uchwałę, Sąd Najwyższy uznał, że ciąży na nim pośredni obowiązek wykonania wyroku TS UE, dotyczącego zapewnienia w Polsce prawa do efektywnej ochrony sądowej w zakresie regulowanym przez prawo UE. Wydana w takim celu uchwała mogła przyczynić się do minimalizacji negatywnych konsekwencji dla postrzegania polskich sądów w obrocie międzynarodowym (np. w kontekście uznawania orzeczeń – por. uzasadnienie uchwały z 23 stycznia 2020 r.). Także argumentacja o negatywnym wpływie uchwały w tej sferze jest więc chybiona.

Moim zdaniem, w świetle tych okoliczności, zawieszenie stosowania uchwały SN będzie miało zdecydowanie więcej negatywnych skutków niż jej stosowanie. Orzeczenie to dotyczy możliwości kontroli składów orzekających z udziałem 357 osób z ponad 10 tys. sędziów (w tym 37 sędziów SN – www.iustitia.pl) jedynie w sprawach rozstrzyganych po jej wydaniu (skutek wsteczny ma jedynie w odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej SN, obsadzonej wyłącznie przez sędziów powołanych według nowych przepisów). Inicjatywa w tym zakresie oddana jest stronom, które każdorazowo mogą zdecydować, czy rzeczywiście – w ich opinii – skład sądu jest problematyczny, i wyważyć konsekwencje procesowe związane z wyjaśnianiem tej sprawy (np. w zakresie czasu trwania postępowania albo szans na uzyskanie rozstrzygnięcia o odmiennej treści). Podmiotowe traktowanie stron postępowania (oddanie w ich ręce prawa do oceny konsekwencji sposobu powołania sędziów dla oczekiwanego wyniku postępowania w ich indywidualnej sprawie) jest – moim zdaniem – ważnym powodem przemawiającym za pozostawieniem uchwały SN w obiegu prawnym nawet w wypadku, gdyby spór zainicjowany przez Marszałka Sejmu miał charakter realny i podlegał kognicji TK.

Z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do sądu (por. art. 45 ust. 1 Konstytucji), a także pewności prawa (por. art. 2 Konstytucji) jest oczywiste, że ewentualne wątpliwości dotyczące bezstronności i niezależności sędziów należy prowizorycznie rozstrzygać zawsze na rzecz odsunięcia ich od obowiązków służbowych. Systemowo bardziej szkodliwe jest dopuszczenie do wydawania orzeczeń (zwłaszcza prawomocnych) przez osoby nieuprawnione, niż tymczasowe (do czasu rozstrzygnięcia wątpliwości) odsunięcie kontrowersyjnych osób od orzekania albo taka reorganizacja referatów sędziowskich, aby sprawy pilne trafiły do osób, których legitymacja do orzekania jest niepodważalna. W komentowanym postanowieniu Trybunał przyjął dokładnie odwrotną optykę, co trudno mi zrozumieć.

5. Uwagi do sentencji postanowienia.

5.1. Moim zdaniem, rozstrzygnięcie zawarte w części I sentencji postanowienia nie mieści się w zakresie zaskarżenia, wyznaczonym przez wniosek Marszałka Sejmu.

Trybunał Konstytucyjny:

– zakazał wydawania przez SN uchwał *pro futuro*, podczas gdy wnioski o rozpoznanie sporu kompetencyjnego wyraźnie dotyczyły tylko jednej, wydanej po wniesieniu wniosku uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. (nie wyrażono w nim żadnych obaw, że SN będzie wydawał kolejne uchwały ani nie zakwestionowano prawa do wydawania uchwał *en bloc*);

– zakazem tym objął wszystkie uchwały SN, nie tylko uchwały wydawane na skutek abstrakcyjnych pytań prawnych Pierwszego Prezesa SN (por. art. 83 § 1 ustawy o SN); dotyczące szerszych zagadnień niż zagadnienia stanowiące przedmiot sporu kompetencyjnego (także KRS i sędziów, którzy nie są stronami sporu kompetencyjnego).

Uważam, że wydanie postanowienia regulacyjnego w powyższym zakresie było niedopuszczalne. Wprawdzie art. 67 ustawy o organizacji TK odnosi zasadę związania zakresem zaskarżenia tylko do wniosków, pytań prawnych albo skarg konstytucyjnych, ale w wypadku sporów kompetencyjnych należy ją wyprowadzić z zasady skargowości (por. 192 Konstytucji), interpretowanej z uwzględnieniem zasady legalizmu (por. art. 10 Konstytucji). Skoro Trybunał Konstytucyjny może wydawać merytoryczne rozstrzygnięcia w sprawie sporów kompetencyjnych tylko w zakresie zaskarżenia, *a maiori ad minus* – tym bardziej ogranicza to przedmiot rozstrzygnięć o charakterze wypadkowym (pomocniczym) wobec głównego postępowania.

5.2. Wstrzymanie stosowania uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. w części II sentencji postanowienia mieści się w zakresie wniosku Marszałka Sejmu, ale także nie jest pozbawione wad, które znacznie utrudniają albo uniemożliwiają jego realizację.

Po pierwsze, zakazy określone w tej części postanowienia mają obowiązywać nie *pro futuro* (od dnia wydania postanowienia regulacyjnego; do kwestii jego publikacji odnoszę się szczegółowo niżej), ale z mocą wsteczną – od dnia wydania uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. Powstaje w związku z tym pytanie, czy jest to dopuszczalne – zwłaszcza w sprawach karnych *sensu largo* (a więc i dyscyplinarnych), w których obowiązuje zasada *lex retro non agit* (por. art. 2 i art. 42 ust. 1 Konstytucji).

Po drugie, Trybunał nie wskazał, kto jest adresatem wstrzymania stosowania omawianej uchwały. Ma to istotne znaczenie z uwagi na to, że zasady prawne formalnie wiążą jedynie składy SN (i to nie bezwzględnie – por. art. 87 i art. 88 ustawy o SN), a na sądy powszechne oddziałują tylko nieformalnie, siłą autorytetu SN i mocą zastosowanej przez niego argumentacji (w razie złożenia nadzwyczajnego środka zaskarżenia do SN, sąd ten albo będzie musiał kierować się uchwałą, albo powinien zainicjować postępowanie zmierzające do wydania uchwały o odmiennej treści).

Po trzecie, w kontekście pkt 1 cz. II sentencji komentowanego postanowienia, zastanawiam się, czy w postanowieniu regulacyjnym w ogóle możliwe jest wstrzymanie stosowania przepisów w rozumieniu przyjętym w uchwale SN. Wydaje mi się, że art. 86 ust. 2 ustawy o organizacji TK odnosi się przede wszystkim do aktów stosowania prawa i ich prawnych konsekwencji (wskazuje na to przykład „czynności egzekucyjnych”), a nie procesów myślowych (wnioskowań logicznych w ramach wykładni czy subsumpcji), które doprowadziły do ich wydania. Poza tym zastosowanie danej wykładni nie oznacza, że to ona będzie podstawą orzekania (sąd może rozważać różne interpretacje, a następnie wybrać jedną z nich). Powstaje wobec tego wątpliwość, czy postanowienie regulacyjne może niezawisłym i niezależnym sędziom (por. art. 178 ust. 1 Konstytucji) skutecznie zabronić przeprowadzania własnej oceny przepisów z uwzględnieniem tych samych argumentów, które uwzględnił SN.

Po czwarte, sentencja postanowienia w części II, pkt 2 i 3 nakazuje wstrzymanie stosowania uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. w zakresie niemożliwym do realizacji, ponieważ wstrzymywany akt nie zawiera elementów wskazanych w sentencji postanowienia regulacyjnego. Uchwała SN ani nie ogranicza automatycznie kompetencji do orzekania wszystkich sędziów sądów powszechnych powołanych na podstawie nowelizacji, ani też nie pozbawia

„mocy obowiązującej” ich orzeczeń. Rekomenduje tylko stosowanie w konkretnych sprawach dotychczas obowiązujących i powszechnie akceptowanych mechanizmów weryfikacji należytej obsady sądów w sytuacji, gdy strona w związku ze sposobem powołania orzekających w jej sprawie sędziów, ma uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności lub niezależności.

Po piąte, nie jest dla mnie jasne sformułowanie zawarte w części II pkt 3 sentencji postanowienia regulacyjnego, że w związku z wstrzymaniem stosowania uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. orzeczenia wydane przez składy orzekające z udziałem sędziów wybranych na podstawie nowych przepisów „mają moc obowiązującą”. Pomijając już to, że uchwała z 23 stycznia 2020 r. nie uchyla automatycznie żadnych orzeczeń (może to nastąpić tylko w odpowiednich procedurach w ramach konkretnych spraw), tego typu stwierdzenie może sugerować, że orzeczenia określone w postanowieniu regulacyjnym są niewzruszalne (nie można składać od nich zwykłych i nadzwyczajnych środków odwoławczych – albo w ogóle, albo z uwagi na zarzuty dotyczące składu orzekającego). Postanowienie TK nie reguluje przy tym żadnych procesowych konsekwencji takiego stanu rzeczy, na przykład nie wprowadza zawieszenia terminów wniesienia środków odwoławczych do czasu rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego. Niektóre z tych terminów mają charakter prekluzyjny i mogą upłynąć w czasie zawieszenia przez Trybunał możliwości wzruszenia orzeczeń wydanych z udziałem sędziów wybranych na zasadach przewidzianych w nowelizacji. Bez interwencji ustawodawcy skutek taki byłby nieodwracalny (co jest niezgodne z założeniem o tymczasowości postanowienia regulacyjnego – por. art. 86 ust. 2 ustawy o organizacji TK).

Po szóste, zastrzeżenia budzi także w pewnych miejscach sposób zredagowania sentencji:

– w odniesieniu do sędziów należałoby mówić o prawie i obowiązku orzekania, a nie o „kompetencji orzekania” (por. cz. II, pkt 2 sentencji postanowienia); kompetencje przysługują organom, a w ramach władzy sądowniczej organami w znaczeniu konstytucyjnym są sądy (w ramach SN – także Prezes i Zgromadzenie Ogólne – por. art. 183 ust. 3 Konstytucji), a nie sędziowie (piastuni organów);

– w odniesieniu do orzeczeń sądów powszechnych i Sądu Najwyższego należałoby raczej mówić o „wywoływaniu skutków prawnych”, „prawomocności”, ewentualnie „ważności” (tylko w sprawach karnych, w sprawach cywilnych nieważnością dotknięte może być postępowanie, a nie orzeczenie), a nie „mocy obowiązującej”; obowiązywanie jest kategorią zastrzeżoną co do zasady dla aktów prawnych, a nie aktów stosowania prawa, którymi są orzeczenia; „moc powszechnie obowiązującą” mają tylko orzeczenia TK (por. art. 190 ust. 1 Konstytucji), które pod względem zakresu, celów i funkcji różnią się od orzeczeń SN i sądów powszechnych.

6. Uwagi do uzasadnienia postanowienia.

Mam także kilka wątpliwości co do konstrukcji i niektórych szczegółowych tez uzasadnienia postanowienia.

6.1. Po pierwsze, uzasadnienie postanowienia (sporządzone po jego wydaniu, a podpisane przez skład orzekający 4 marca 2020 r.) jest ewidentnie niepełne, co utrudnia jego zrozumienie i stosowanie.

Przedstawiono w nim argumenty wskazujące na konieczność wstrzymania stosowania uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. (co uregulowano w części II sentencji postanowienia), a następnie wskazano, że „Trybunał Konstytucyjny z tych samych powodów wstrzymał wykonywanie przez Sąd Najwyższy kompetencji do wydawania uchwał dotyczących zagadnień określonych w części I sentencji”.

Uzasadnienie nie wyjaśnia też przesłanek, znaczenia i skutków poszczególnych elementów sentencji postanowienia, które mogą być źródłem istotnych wątpliwości, sygnalizowanych wyżej.

6.2. Po drugie, uważam, że w części II pkt 2 uzasadnieniu postanowienia Trybunał Konstytucyjny dokonał błędnej wykładni art. 86 ust. 1 ustawy o organizacji TK oraz niepotrzebnie ocenił zastosowanie tego przepisu przez SN.

Trybunał stwierdził m.in., że „Według tego przepisu postępowanie wszczęte wnioskiem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o wydanie przedmiotowej uchwały zostało zawieszona z mocy prawa. Jednakże wbrew tej zasadzie 23 stycznia 2020 r. Sąd Najwyższy wydał uchwałę składu połączonych Izb Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (sygn. akt BSA I-4110-1/20)”.

Moim zdaniem, zawieszenie postępowania przed organami prowadzącymi spór kompetencyjny na podstawie art. 86 ust. 1 ustawy o organizacji TK następuje z mocy samego prawa, bez konieczności wydawania jakichkolwiek dodatkowych aktów. Trybunał Konstytucyjny, inaczej niż w wypadku środków przewidzianych w art. 86 ust. 2 ustawy o organizacji TK, nie ma żadnych kompetencji do określania, w jakim zakresie to następuje, ani też do oceny, czy organy prawidłowo zrealizowały swoje obowiązki. Każdy ze spierających się organów samodzielnie i na własną odpowiedzialność ustala na podstawie treści wniosku, które prowadzone przed nim postępowania są objęte sporem i które w związku z tym ulegają zawieszeniu. Nie trzeba chyba dodawać, że jeżeli sporna kompetencja nie jest jedyną przysługującą danemu organowi, skutek ten nie powinien dotyczyć wszystkich postępowań – tego typu reakcja byłaby nieproporcjonalna oraz oczywiście sprzeczna z zasadą rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych (por. art. 2 i preambuła Konstytucji). Skoro zawieszenie postępowań przed organami, które prowadzą spór kompetencyjny, następuje *ex lege*, to ewentualne stwierdzające go oświadczenia czy orzeczenia mają tylko skutek informacyjny i deklaratoryjny (por. postanowienie SN z 1 sierpnia 2017 r., sygn. akt II KK 313/16, niepubl., stwierdzające zawieszenie postępowania w związku ze sprawą Kpt 1/17, oraz glosa krytyczna: M. Radajewski, *Zawieszenie postępowania kasacyjnego wskutek zainicjowania sporu kompetencyjnego przed Trybunałem Konstytucyjnym. Glosa do postanowienia SN z dnia 1 sierpnia 2017 r., II KK 313/16*, „Przegląd Sądowy” nr 2/2018, s. 100-106).

W tym kontekście mam wątpliwości, czy Trybunał Konstytucyjny był uprawniony do autorytatywnego stwierdzenia w uzasadnieniu komentowanego postanowienia przed merytorycznym rozpoznaniem niniejszej sprawy, że wydanie przez SN uchwały z 23 stycznia 2020 r. nastąpiło „wbrew” art. 86 ust. 1 ustawy o organizacji TK, ponieważ „wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, a tym bardziej uchwała Sądu Najwyższego stanowią zagadnienia sporu kompetencyjnego, zawisłego przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. Kpt 1/20. Uchwała Sądu Najwyższego jest więc przejawem wykonywania przez Sąd Najwyższy spornej kompetencji” (pkt 2 uzasadnienia). Nie znajduję bowiem w ustawie o organizacji TK przepisu pozwalającego Trybunałowi sprawować nadzór nad stosowaniem przez strony sporu kompetencyjnego art. 86 ust. 1 ustawy o organizacji TK. Domniemywanie tego typu kompetencji jest wykluczone, co jasno wynika z zasady legalizmu (por. art. 10 Konstytucji).

Uważam, że w warunkach niniejszej sprawy Sąd Najwyższy samodzielnie zastosował art. 86 ust. 1 ustawy o organizacji TK (dokonał wykładni i subsumpcji tego przepisu do konkretnych stanów faktycznych ze swoim udziałem) i uznał, że nie toczą się przed nim żadne postępowania mające na celu zmianę przepisów dotyczących ustroju i organizacji sądownictwa oraz zdezwuowanie prezydenckiej prerogatywy powołania sędziów (por. pisma Pierwszego Prezesa SN do Prezesa TK z 23 i 27 stycznia 2020 r.). Sejm zrobił podobnie – przyjął, że wszczęcie postępowania nie stanowi przeszkody dla procedowania w sprawie ustawy

z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 190; 23 stycznia 2020 r. Sejm odrzucił wniosek Senatu o odrzucenie ustawy), choć sprawa ta – według mnie – ewidentnie stanowiła „zagadnienie sporu kompetencyjnego” w rozumieniu przyjętym w komentowanym postanowieniu TK (gdyby SN miał uprawnienia prawotwórcze w zakresie wskazanym we wniosku, dotyczyłyby one także materii ujętej w tej ustawie). Prezydent natomiast ogłosił publicznie, że do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez TK nie będzie korzystał z prerogatywy do powoływania sędziów.

Jedynie na marginesie zwracam uwagę, że w niniejszej sprawie istniały dodatkowe argumenty przesądzające o dopuszczalności wydania przez SN uchwały z 23 stycznia 2020 r., które Trybunał Konstytucyjny całkowicie pominął. Deklarowanym celem wniosku Pierwszego Prezesa SN i wydanej w jego rezultacie uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. było wykonanie wyroku TS UE. Na tej podstawie SN uznał, że jest zobowiązany do pominięcia art. 86 ust. 1 ustawy o organizacji TK jako przepisu ustawowego, który nie dawał się pogodzić z przepisami prawa UE na podstawie art. 91 ust. 1 Konstytucji (por. s. 17 uzasadnienia uchwały SN). Prawdziwość tych założeń mogłaby uzasadniać prawo SN do wydania uchwały z 23 stycznia 2020 r., nawet gdyby SN nie kwestionował braku sporu kompetencyjnego określonego we wniosku Marszałka Sejmu.

6.3. Po trzecie, mam zastrzeżenia co do skutków przewidzianych w uzasadnieniu komentowanego postanowienia.

Trybunał stwierdził (nie wyjaśniając bliżej, co przez to rozumie), że postanowienie ma „moc powszechnie obowiązującą” i „traci moc obowiązującą z dniem wydania orzeczenia w sprawie o sygn. Kpt 1/20” (pkt 2 *in fine* uzasadnienia).

6.3.1. Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, „moc powszechnie obowiązująca” jest cechą „orzeczeń” Trybunału, przy czym w doktrynie dominuje pogląd, że dotyczy to jedynie orzeczeń o charakterze merytorycznym kończących sprawę (por. np. A. Mączyński, J. Podkowiak, uwagi do art. 191, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis). Z założenia więc należałoby wykluczyć, że taki atrybut może (decyzją Trybunału) przysługiwać postanowieniom regulacyjnym, wydawanym na podstawie art. 86 ust. 2 ustawy o organizacji TK, które nie są przewidziane w Konstytucji.

Twierdzenie o mocy powszechnie obowiązującej wydanego postanowienia jest także zdecydowanie przesadzone z punktu widzenia jego treści, która jest adresowana chyba wyłącznie do Sądu Najwyższego. Nie ulega to wątpliwości w wypadku części I sentencji, zawierającej *expressis verbis* zakaz wydawania przez SN uchwał o określonej tematyce. Wydaje mi się to jednak także jedyną możliwością w wypadku części II sentencji, w której zamieszczono ogólny nakaz wstrzymania „stosowania” uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. Skoro prawny obowiązek stosowania tego typu uchwał ciąży wyłącznie na składach orzekających SN (por. art. 88 ustawy o SN), postanowienie regulacyjne nie może dotyczyć innych podmiotów, które tym obowiązkiem nie są objęte (np. sądów powszechnych i wojskowych, ani tym bardziej – sądów administracyjnych, organów władzy publicznej czy obywateli).

6.3.2. Czasowy zakres obowiązywania postanowień regulacyjnych nie jest wprost określony ustawowo. Z art. 86 ust. 2 ustawy o organizacji TK wynika, że mogą one być wydane najwcześniej po zapoznaniu się ze stanowiskiem uczestników postępowania i powinny mieć charakter „tymczasowy”.

We wskazanym wyżej uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny przyjął, że postanowienie regulacyjne będzie obowiązywało do czasu wydania orzeczenia przez TK. Tymczasem, zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie „z dniem jego ogłoszenia”, choć pewne skutki wywołuje już z dniem jego wydania (por. wyrok z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15, OTK ZU A/2018, poz. 31, cz. III, pkt 10.5 uzasadnie-

nia). *Lege non distinguente*, dotyczy to także postanowienia w sprawie sporów kompetencyjnych. Komentowane postanowienie nie zapobiega więc powstaniu „poważnych szkód” i naruszenia „szczególnie ważnego interesu społecznego” w okresie między rozstrzygnięciem sprawy przez TK a publikacją jego orzeczenia.

7. Publikacja postanowienia regulacyjnego w Monitorze Polskim.

7.1. Mam także wątpliwości, czy opublikowanie komentowanego postanowienia w Monitorze Polskim (M. P. z 2020 r. poz. 103) było uzasadnione.

7.2. Prezes TK w piśmie z 28 stycznia 2020 r. (adresowanym do Redakcji Dziennika Ustaw RP i Dziennika Urzędowego RP „Monitor Polski” w Rządowym Centrum Legislacji) stwierdził: „Na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 6 i art. 15 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1431) w załączeniu przesyłam fotokopię postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 stycznia 2010 r., sygn. Kpt 1/20, w celu ogłoszenia w Monitorze Rzeczypospolitej Polskiej. Postanowienie w formie dokumentu elektronicznego zostały przesłane za pośrednictwem skrzynki podawczej Rządowego Centrum Legislacji prowadzonej na platformie ePUAP” (źródło: akta sprawy).

Powołane w piśmie Prezesa TK przepisy brzmią następująco:

– „W Monitorze Polskim ogłasza się również: (...) postanowienia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa” (art. 10 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych; Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, ze zm.; dalej: ustawa o ogłaszaniu);

– „Podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego lub innego aktu prawnego jest akt w formie dokumentu elektronicznego opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym przez upoważniony do wydania aktu organ” (art. 15 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu);

– „Jeżeli rozporządzenie jest wydawane w porozumieniu z innym organem, podpisu tego organu nie zamieszcza się w tekście rozporządzenia ogłaszanym w dzienniku urzędowym” (art. 15 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu; art. 15 ust. 2 został uchylony 1 stycznia 2013 r.);

– „Podstawą do ogłoszenia orzeczenia jest jego odpis w formie dokumentu elektronicznego, który w swojej treści zawiera poświadczenie zgodności z oryginałem oraz jest opatrzony przez osobę upoważnioną do sporządzenia odpisu orzeczenia kwalifikowanym podpisem elektronicznym, a także odpis tego orzeczenia w postaci papierowej” (art. 15 ust. 4 ustawy o ogłaszaniu);

– „W przypadku orzeczenia poświadczenie zgodności z oryginałem, o którym mowa w [art. 15] ust. 4, obejmuje także oznaczenie organu oraz imiona i nazwiska członków składu orzekającego, który wydał i podpisał orzeczenie, a także wzmiankę o zgłoszeniu przez danego sędziego zdania odrębnego, w przypadku jego zgłoszenia” (art. 15 ust. 5 ustawy o ogłaszaniu);

– „Przepisy [art. 15] ust. 4 i 5 stosuje się odpowiednio do aktów prawnych, o których mowa w art. 9 ust. 2 pkt 9, a także do uchwał i obwieszczeń Państwowej Komisji Wyborczej oraz protokołów terytorialnych komisji do spraw referendum (art. 15 ust. 6 ustawy o ogłaszaniu);

– „W przypadku ogłoszenia aktu normatywnego lub innego aktu prawnego w formie dokumentu elektronicznego wiza organu wydającego dziennik urzędowy nadawana przy skierowaniu aktu do ogłoszenia jest opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym organu wydającego dziennik urzędowy” (art. 15 ust. 7 ustawy o ogłaszaniu).

7.3. Art. 114 ust. 1 ustawy o organizacji TK przewiduje, że orzeczenia TK ogłasza się w odpowiednim dzienniku urzędowym „na zasadach i w trybie” określonych w Konstytucji oraz ustawie o ogłaszaniu.

Zgodnie z tą ustawą, w Monitorze Polskim publikuje się „orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące aktów normatywnych ogłoszonych w Monitorze Polskim lub aktów normatywnych, które nie były ogłoszone”, „postanowienia Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz powierzeniu Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej” oraz „postanowienia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa” (por. art. 10 ust. 1 pkt 4, ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy o ogłaszaniu). Ogłoszenie innych niż określone w ustawie „aktów prawnych”, „ogłoszeń” i „obwieszczeń” może zarządzić Prezes Rady Ministrów (por. art. 10 ust. 5 ustawy o ogłaszaniu).

7.4. Postanowienia regulacyjne, wydawane na podstawie art. 86 ust. 2 ustawy o organizacji TK, nie mieszczą się w żadnej z powyższych kategorii. Moim zdaniem, obowiązek promulgacji wynikający z art. 10 ust. 2 pkt 6 ustawy o ogłaszaniu dotyczy jedynie orzeczeń kończących postępowanie w sprawie sporu kompetencyjnego o charakterze merytorycznym. Nie obejmuje ani postanowień umarzających postępowanie z powodów formalnych, ani też postanowień wpadkowych, do których należy postanowienie regulacyjne. Postanowienia regulacyjnego nie sposób także uznać za „akt prawny”, „ogłoszenie” lub „obwieszczenie” w rozumieniu art. 10 ust. 5 ustawy o ogłaszaniu, który może być opublikowany na mocy decyzji Prezesa Rady Ministrów pomimo jego niewymienienia w ustawie o ogłaszaniu.

Powyższe stanowisko koresponduje z poglądami doktryny, w której wskazuje się, że publikacji na podstawie art. 190 ust. 2 Konstytucji podlegają jedynie orzeczenia rozstrzygające sprawę co do istoty (łącznie z postanowieniami o sprostowaniu orzeczenia lub o wyjaśnieniu wątpliwości co do jego treści – por. art. 109 i art. 110 ustawy o organizacji TK oraz np. A. Mączyński, J. Podkowik, uwagi do art. 190, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis). Postulat publikacji postanowień regulacyjnych nie jest także podnoszony w komentarzach do ustawy o ogłaszaniu, w których identyfikowane są inne luki ustawy o ogłaszaniu uchybiające konstytucyjnemu obowiązkowi publikacji orzeczeń TK (np. w sprawie konstytucyjności celów lub działalności partii politycznych – por. G. Wierczyński, uwagi do art. 10 ustawy o ogłaszaniu, [w:] G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, Lex).

Moje zastrzeżenia uwzględniają także dotychczasową praktykę. Jedynym w historii Trybunału Konstytucyjnego postanowieniem w sprawie sporu kompetencyjnego opublikowanym w Monitorze Polskim było postanowienie (merytoryczne) w sprawie o sygn. Kpt 2/08 (por. M. P. z 2009 r. Nr 32, poz. 478 z 28 maja 2009 r.). Postanowienie o umorzeniu postępowania w sprawie o sygn. Kpt 1/08 zostało opublikowane wyłącznie w dzienniku urzędowym TK (por. OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 97).

8. Uwagi *de lege ferenda*.

Moim zdaniem, *de lege ferenda* wskazana byłaby przebudowa mechanizmów prewencyjnych, przewidzianych w art. 86 ustawy o organizacji TK. Ich aktualny kształt nie jest adekwatny do zakładanych przez nie celów – nie gwarantuje ani szybkiej reakcji na praktyczne skutki sporów kompetencyjnych, ani też nie zabezpiecza przed instrumentalnym traktowaniem wniosków o rozpoznanie sporu kompetencyjnego jako narzędzia w sporach politycznych.

Ustawodawca mógłby rozważyć, czy zawieszenie postępowania przed organami prowadzącymi spór kompetencyjny i wydanie postanowienia regulacyjnego nie powinno nastę-

pować (co do zasady albo wyłącznie) na uzasadniony pisemny wniosek uczestników postępowania, który podlegałby ocenie Trybunału.

Z uwagi na doraźny i pilny charakter tych środków, można by było ograniczyć także wymóg zapoznania się przez TK ze stanowiskami uczestników postępowania tylko do stanowisk stron sporu kompetencyjnego. Wskazane byłoby wówczas wyznaczenie im bardzo krótkiego terminu wypowiedzenia się co do dopuszczalności i zakresu środków unormowanych w art. 86 ustawy o organizacji TK, bez zamykania możliwości przedstawienia stanowiska co do meritum sporu kompetencyjnego w późniejszym terminie.

Z powyższych powodów uznałem złożenie zdania odrębnego za konieczne.

Zdanie odrębne

sędziego TK Piotra Pszczółkowskiego
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 28 stycznia 2020 r., sygn. akt Kpt 1/20

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK lub ustawa o organizacji TK) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 28 stycznia 2020 r. o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych w sprawie o sygn. Kpt 1/20.

Trybunał Konstytucyjny wydał to postanowienie z naruszeniem norm kompetencyjnych i proceduralnych.

Uzasadnienie zdania odrębnego rozpoczynam od przedstawienia okoliczności, w jakich doszło do wydania postanowienia TK z 28 stycznia 2020 r. o sygn. Kpt 1/20.

W dniu 22 stycznia 2020 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych: między Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej a Sądem Najwyższym oraz między Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Sądem Najwyższym. Tego samego dnia Prezes TK wydała zarządzenie o nadaniu sprawie sygnatury, wyznaczyła skład orzekający, poinformowała uczestników postępowania (Prezydenta, Sejm, Prokuratora Generalnego oraz Sąd Najwyższy) o ich prawie złożenia pisemnych stanowisk, a Rzecznika Praw Obywatelskich o możliwości zgłoszenia udziału w postępowaniu i przedstawienia pisemnego stanowiska. Stanowiska Prokuratora Generalnego i Sądu Najwyższego wpłynęły do TK 27 stycznia 2020 r. Tego samego dnia Prezes TK zarządziła naradę pełnego składu TK na dzień 28 stycznia 2020 r. na godzinę 13.00. Przed naradą, 28 stycznia 2020 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęły stanowiska Prezydenta oraz Sejmu, a także stanowisko Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie. Postanowienie o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych Trybunał Konstytucyjny wydał 28 stycznia 2020 r., większością głosów, na podstawie art. 86 ust. 2 u.o.t.p.TK. Postanowienie zostało ogłoszone w dniu 29 stycznia 2020 r. w Monitorze Polskim (M. P. poz. 103). Jego uzasadnienie po odbyciu narady przyjęto w dniu 4 marca 2020 r., a zatem już po przeprowadzeniu pierwszej rozprawy w sprawie o sygn. Kpt 1/20, która odbyła się 3 marca 2020 r.

Kwestionuję prawidłowość podjętego przez TK postanowienia, a zdanie odrębne, które do tego postanowienia składam, uzasadniam następująco:

1.1. Konstytucja nie zawiera ani definicji sporu kompetencyjnego, ani nie przewiduje uprawnienia Trybunału do wydawania postanowień tymczasowych w tego rodzaju sprawach. To, jakiego rodzaju spory podlegają rozpoznaniu przez Trybunał oraz tryb postępowania w sprawach rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego określa ustawa o organizacji TK. Stawia ona między innymi, że Trybunał po zapoznaniu się ze stanowiskiem uczestników postępowania, może wydać postanowienie o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych, a w szczególności o zawieszeniu czynności egzekucyjnych, jeśli jest to konieczne dla zapobieżenia poważnym szkodom lub podyktowane szczególnie ważnym interesem społecznym (art. 86 ust. 2). Choć art. 86 ust. 2 u.o.t.p.TK nie rozstrzyga wprost, czy Trybunał może wydać przewidziane w nim postanowienie z urzędu czy na wniosek, to jednak wykładnia tego przepisu, w powiązaniu z innymi przepisami ustawy o organizacji TK, dotyczącymi rozpoznania sprawy, a w szczególności uwzględniająca istotę sporu kompetencyjnego, prowadzi do wniosku, że przepis ten warunkuje wydanie postanowienia tymczasowego co najmniej „zapoznaniem się” przez Trybunał ze stanowiskiem uczestników postępowania przedstawionym w kwestii regulowanej przez art. 86 ust. 2 u.o.t.p.TK, w tym przede wszystkim w kwestii istnienia ryzyka poważnych szkód lub naruszenia ważnego interesu społecznego. W postępowaniu wszczętym w sprawie sporu kompetencyjnego, postanowienie o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych może być zatem podjęte wtedy, gdy ziszczenie się tych warunków jest uprawdopodobnione, a ciężar dowodu spoczywa także na tym podmiocie, który wystąpił do Trybunału o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wypracował zbiór reguł wynikających z zasady skargowości oraz dotyczących rozkładu ciężaru dowodu i argumentacji w postępowaniu sądowokonstytucyjnym. Nie znajdują uzasadnienia, aby reguł tych nie stosować także w wypadku tymczasowego uregulowania kwestii spornych. Art. 86 ust. 2 u.o.t.p.TK nie może być wykładany w taki sposób, który prowadziłby do nieograniczonej niczym uznaniowości Trybunału w korzystaniu ze środka przewidzianego w tym przepisie.

Innymi słowy – nawet, jeśli Trybunał przyjął, że postanowienie o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych może podjąć „z urzędu”, to mając na uwadze obowiązek zbadania wszystkich istotnych okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy (art. 69 ust. 1 u.o.t.p.TK) powinien – jeśli nie wynika to ze stanowisk już przedstawionych w sprawie – ustalić, czy konieczne jest podjęcie dodatkowych czynności w celu zapobieżenia poważnym szkodom lub ze względu na szczególnie ważny interes społeczny, w szczególności zwrócić się do uczestników postępowania o wyjaśnienia i informacje dotyczące tych kwestii (art. 69 ust. 2 u.o.t.p.TK).

Tymczasem – jak wynika z analizy sposobu procedowania poprzedzającego wydanie postanowienia z 28 stycznia 2020 r. o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych w sprawie o sygn. Kpt 1/20, a także z uzasadnienia tego postanowienia – Trybunał podjął je w istocie arbitralnie. W żadnym z przedłożonych pisemnych stanowisk nie podniesiono, iżby istniało zagrożenie powstania poważnych szkód lub zagrożenie dla szczególnie ważnego interesu społecznego uzasadniające zastosowanie specjalnego środka procesowego przewidzianego w art. 86 ust. 2 u.o.t.p.TK. Arbitralność postanowienia z 28 stycznia 2020 r. w tym aspekcie jest tym bardziej widoczna, że podjęto je, a następnie ogłoszono (do czego odnoszę się szczegółowo w dalszej części zdania odrębnego) bez jakiegokolwiek uzasadnienia, takie bowiem zostało przyjęte w późniejszym terminie.

W dotychczas rozpoznanych sprawach sporu kompetencyjnego (sygn. Kpt 1/08 i sygn. Kpt 2/08) Trybunał nie podejmował decyzji o wydaniu postanowienia o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych (w obowiązującym wówczas stanie prawnym możliwość wydania takiego postanowienia przewidywał art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Fakt, że nie istnieje ukształtowane stanowisko Trybunału co do trybu i przesłanek wydawania tego rodza-

ju postanowień, powinien skłaniać Trybunał, by możliwie precyzyjnie, przy użyciu różnych metod wykładni określić treść tej instytucji procesowej, a nadto uczynić to w sposób nie budzący żadnych wątpliwości co do działania na podstawie i w granicach prawa. Uwaga ta dotyczy w szczególności sytuacji, w której Trybunał stosował tę instytucję po raz pierwszy.

Warto w tym miejscu przypomnieć trafne spostrzeżenie zawarte w komentarzu do analogicznego art. 54 ustawy o TK z 1997 r.: „Z dosłownego brzmienia ustawy mogłoby wynikać, że Trybunał mógłby toczący się spór tymczasowo rozstrzygnąć sam. Ten kierunek myślenia byłby chyba błędny, bo sprzeczny z istotą rozstrzygania sporów kompetencyjnych. Skoro Trybunał rozstrzygając spór może jedynie przesądzić, który organ jest właściwy do rozstrzygnięcia sprawy, to tym bardziej w toku postępowania w trybie postanowienia tymczasowego nie może podjąć postanowienia mającego znaczenie dla merytorycznego rozstrzygnięcia” (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 179). W tym kontekście nie można tracić z pola widzenia, że Marszałek Sejmu złożył wniosek do Trybunału zanim zapadła uchwała połączonych Izb SN z 23 stycznia 2020 r. (sygn. akt BSA I-4110-1/20), a Trybunał podjął postanowienie z 28 stycznia 2020 r. zanim znane było uzasadnienie tej uchwały. Mimo to, w uzasadnieniu tego postanowienia, Trybunał stwierdził, że uchwała SN „(...) dotyczy statusu prawnego sędziów sądów powszechnych, wojskowych i Sądu Najwyższego powołanych na urząd przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (...), a także obowiązywania orzeczeń wydanych już przez składy orzekające z udziałem tych sędziów”. Przypisanie takich skutków uchwale SN jest wątpliwe; wątpliwości te wskazywane były w stanowiskach uczestników postępowania w sprawie o sygn. Kpt 1/20, a następnie potwierdziła je analiza uzasadnienia samej uchwały SN. Uważam, że Trybunał powinien szczegółowo uzasadnić przyjęte stanowisko, gdyż na tym etapie postępowania może ono być traktowane jako antycypowanie treści ewentualnego orzeczenia merytorycznego w sprawie sporu kompetencyjnego o sygn. Kpt 1/20.

Dekodując treść i cel instytucji przewidzianej w art. 86 ust. 2 u.o.t.p.TK, Trybunał Konstytucyjny w szczególności powinien wziąć pod uwagę, że w procedurze sądowokonstytucyjnej występują inne podobne środki procesowe. W tym aspekcie za szczególnie ważną uważam następującą wypowiedź doktrynalną: „Mamy tu (...) pewien element zbliżający rozpatrywanie sporów kompetencyjnych do skarg konstytucyjnych, w obu przypadkach aspekt «obiektywny» kontroli uzupełnia aspekt «subiektywny» – ochrona interesów konkretnego podmiotu stosunków prawnych” (P. Czarny, *Konstytucyjne spory kompetencyjne (wybrane zagadnienia teoretyczne)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 2/2014, s. 82).

Trybunał powinien był dostrzec i zastosować pewne analogie między przewidzianym w art. 86 ust. 2 u.o.t.p.TK postanowieniem o tymczasowym rozwiązaniu kwestii spornych a uregulowanym w art. 79 u.o.t.p.TK postanowieniem tymczasowym o zawieszeniu lub wstrzymaniu wykonania orzeczenia w sprawie wszczętej na podstawie skargi konstytucyjnej. W zakresie wydawania postanowień tymczasowych na podstawie art. 79 u.o.t.p.TK w orzecznictwie Trybunału ukształtowała się określona praktyka, której z oczywistych powodów brakuje w zakresie tymczasowego regulowania kwestii spornych w oparciu o art. 86 ust. 2 u.o.t.p.TK. Na podstawie analizy dotychczasowego orzecznictwa Trybunału można stwierdzić, że TK wydaje postanowienia tymczasowe na wniosek skarżącego (zob. postanowienia TK z: 26 czerwca 2001 r., sygn. SK 19/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 168; 26 września 2001 r., sygn. SK 28/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 7; 5 maja 2004 r., sygn. SK 26/04, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 50; 21 września 2004 r., sygn. SK 45/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 87; 14 grudnia 2004 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 121; 23 stycznia 2008 r., sygn. SK 3/08, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 13; 22 października 2013 r., sygn. SK 59/13, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 113; 30 maja 2012 r., sygn. Ts 244/11, OTK ZU nr 3/A/2012, poz. 303;

8 stycznia 2013 r., sygn. Ts 271/12; 2 sierpnia 2013 r., sygn. Ts 134/13; 23 stycznia 2014 r., sygn. Ts 6/14).

Wobec braku – zarówno w art. 79, jak i art. 86 u.o.t.p.TK – wyraźnego upoważnienia do działania przez Trybunał z urzędu należało odwołać się do ogólnej zasady działania Trybunału Konstytucyjnego na wniosek. Stanowisko takie znajduje oparcie nie tylko w wykładni art. 86 u.o.t.p.TK, ale przede wszystkim w wiążącej Trybunał konstytucyjnej zasadzie legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji, wywodzonym z niej zakazie domniemania kompetencji i nakazie ścisłej wykładni przepisów upoważniających. Nakaz działania na podstawie i w granicach prawa ma charakter reguły nieprzewidującej żadnych wyjątków (por. P. Tuleja, *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 302).

Trybunał powinien był uznać, że wobec braku wniosku zarówno wnioskodawcy, jak i uczestników postępowania sprawy o sygn. Kpt 1/20 (choć dotychczasowe orzecznictwo nie wyjaśnia także, czy Trybunał mógłby uwzględnić wniosek o wydanie postanowienia tymczasowego nie pochodzący od wnioskodawcy), a nadto wobec nieuprawdopodobnienia, że istnieje konieczność zapobieżenia poważnym szkodom lub istnienia zagrożenia dla szczególnie ważnego interesu społecznego uzasadniające podjęcie postanowienia o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych, nie istniały podstawy formalne do wydania takiego postanowienia.

Nawet, gdyby Trybunał nie podzielił konkluzji o możliwości podejmowania postanowienia przewidzianego w art. 86 ust. 2 u.o.t.p.TK wyłącznie na wniosek i uznał możliwość stosowania tego środka procesowego „z urzędu”, to i tak konieczne byłoby zbadanie i wykazanie w toku postępowania, że ziszcza się przesłanka konieczności zapobieżenia poważnym szkodom lub naruszeniu szczególnie ważnego interesu społecznego. Dopiero w uzasadnieniu postanowienia, do którego składam zdanie odrębne, Trybunał wskazał, że stosowanie uchwały SN z 23 stycznia 2020 r. mogłoby prowadzić do destabilizacji funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz pozbawienia prawa do sądu (gdyż „dochodzenie na tle jej stosowania ochrony wszelkich słusznych interesów majątkowych i niemajątkowych przed Sądem Najwyższym, sądami powszechnymi oraz wojskowymi, mogłoby być utrudnione, a nawet unie możliwione (...)). Chciałbym zauważyć, że rodzajowo tożsame powody legły najpierw u podstaw wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego, następnie zostały wzięte pod uwagę przez Sąd Najwyższy przy rozstrzygnięciu tego zagadnienia, dodatkowo z uwzględnieniem aspektu związanego ze stosowaniem prawa Unii Europejskiej zgodnie z orzecznictwem TSUE, w tym w związku z obowiązkiem wykonania wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, a zatem także z uwzględnieniem konstytucyjnego i konwencyjnego prawa do sądu. Jak w szczególności wskazał Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (zob. oświadczenie z 15 stycznia 2020 r., <http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/AllItems/2020.01.15%20-%20Oswiadczenie%20PPSN%20-%20zagadnienie%20prawne.pdf>): „Wniosek o usunięcie rozbieżności w orzecznictwie nie dotyczy kwestii samego powoływania na stanowisko sędziego przez Prezydenta RP, lecz ma na celu zabezpieczenie prawidłowego biegu procesu sądowego i ważności orzeczeń wydawanych przez sądy powszechne, wojskowe oraz przez Sąd Najwyższy”.

W świetle wszystkich istotnych okoliczności pozostających w tle niniejszej sprawy, inaczej niż założył to Trybunał, (i czemu dał wyraz w uzasadnieniu postanowienia z 28 stycznia 2020 r.) uważam, że postanowienie z 28 stycznia 2020 r. nie zapobiega wskazanym przez Trybunał ryzykom, ale je multiplikuje.

Konkludując, postanowienie z 28 stycznia 2020 r. o sygn. Kpt 1/20 Trybunał wydał niezgodnie z przywołanym jako jego podstawa art. 86 ust. 2 u.o.t.p.TK, w szczególności z oczywistym naruszeniem przewidzianego w nim warunku zapoznania się ze stanowiskiem uczestników postępowania. W tej konkretnej sytuacji żaden z uczestników nie zajął stanowiska w kwestii ewentualnego wydania postanowienia tymczasowego. O wydanie takiego po-

stanowienia, co podkreśliłem już wcześniej, nie wnosił Marszałek Sejmu jako wnioskodawca. A to właśnie granice jego wniosku, doręczonego uczestnikom przed wydaniem postanowienia tymczasowego, określały jednocześnie przedmiotowe granice stanowisk przedstawionych dotychczas przez uczestników postępowania w sprawie. Formalnie rzecz biorąc, TK nie zapoznał się zatem ze „stanowiskiem” uczestników postępowania w rozumieniu art. 86 ust. 2 u.o.t.p.TK, ponieważ stanowiska uczestników przedstawione w sprawie z wniosku Marszałka Sejmu nie dotyczyły w ogóle materii tymczasowego uregulowania kwestii spornych, określonej w tym przepisie. W ten sposób TK w istocie nie ocenił, czy wydanie postanowienia o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych było konieczne ze względu na istnienie zagrożenia poważnymi szkodami lub że wymagał tego szczególnie ważny interes społeczny. W przytoczonej sytuacji uznanie „z urzędu” przez TK, że przesłanki takie się ziszczyły, jawi się jako wysoce arbitralne.

1.2. Trybunał nadał nadto postanowieniu z 28 stycznia 2020 r. o sygn. Kpt 1/20 formę i treść świadczące o ekscesywnym zastosowaniu instytucji procesowej przewidzianej w art. 86 ust. 2 u.o.t.p.TK. Wniosek taki potwierdza w szczególności sposób ogłoszenia tego postanowienia.

Postanowienie, o którym mowa w art. 86 ust. 2 u.o.t.p.TK – inaczej niż postanowienie w sprawie rozstrzygania sporu pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (art. 103 ust. 2 pkt 1 u.o.t.p.TK) – nie jest orzeczeniem rozstrzygającym sprawę przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jest to jedno z przewidzianych ustawą postanowień formalnych (procesowych) wydawanych w toku rozpoznawania sprawy, niekończących postępowania w sprawie sądowokonstytucyjnej. Dlatego nie korzysta z przymiotów mocy powszechnie obowiązującej i ostateczności, o których mowa w art. 190 ust. 1 Konstytucji. Jako takie nie podlega również opublikowaniu w organie urzędowym, jakimi są Dziennik Ustaw i Monitor Polski. W Rozdziale 10 u.o.t.p.TK „Orzeczenia Trybunału”, *expressis verbis* postanowiono, że Trybunał wydaje postanowienia między innymi w sprawach „rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa” (art. 103 ust. 2 pkt 1), ale także w innych, w których ustawa tak stanowi lub niewymagających wydania wyroku (art. 103 ust. 2 pkt 3).

Okoliczności oraz forma, w jakiej zostało wydane, a następnie ogłoszone postanowienie z 28 stycznia 2020 r. o sygn. Kpt 1/20, wskazują, że Trybunał zatarł granice między wyróżnionymi wyżej rodzajami orzeczeń. Zakwalifikowanie postanowienia o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych jako podlegającego reżimowi przepisów z Rozdziału 10 u.o.t.p.TK wymagało nie tylko wskazania jego podstawy prawnej, co uczyniono (wskazując jako podstawę art. 86 ust. 2 u.o.t.p.TK), lecz także określenia trybu wydania tego orzeczenia – czego w postanowieniu z 28 stycznia 2020 r. zaniechano. Zaniechanie to wywiera poważne skutki w aspekcie obowiązku sporządzenia uzasadnienia podjętego rozstrzygnięcia oraz sposobu wykonania tego obowiązku, odbiega także od dotychczasowej praktyki Trybunału. W tym miejscu należy zauważyć, że niezależnie od tego, jakim rodzajem rozstrzygnięcia (orzeczenia) Trybunał chciał uczynić postanowienie z 28 stycznia 2020 r. o sygn. Kpt 1/20, wydanie i ogłoszenie samej tylko części dyspozytywnej tego postanowienia musi budzić zdecydowany sprzeciw. Negatywnej oceny takiego sposobu działania nie zmienia fakt, że w dotychczasowej praktyce ogłoszeniu w dzienniku urzędowym podlegały orzeczenia merytoryczne kończące postępowanie w sprawie, jeszcze przed przyjęciem w ustawowym 30-dniowym terminie ich pisemnego uzasadnienia. W takich bowiem sytuacjach Trybunał publicznie na sali rozpraw ogłaszając wyrok (lub postanowienie merytoryczne w sprawie sporu kompetencyjnego) podawał w ustnym uzasadnieniu zasadnicze motywy orzeczenia, oraz informował o złożeniu zdań odrębnych (zob. art. 112 u.o.t.p.TK), których zasadnicze motywy także były ustnie przedstawiane.

W świetle powyższego zachodzą poważne wątpliwości co do podstaw prawnych opublikowania postanowienia z 28 stycznia 2020 r. o sygn. Kpt 1/20 w Monitorze Polskim. Zgodnie z art. 114 ust. 1 u.o.t.p.TK: „Orzeczenia ogłasza się w odpowiednim dzienniku urzędowym na zasadach i w trybie określonych w Konstytucji oraz w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2001 r. poz. 296 i 1579)”. Tak jak zaznaczyłem, postanowienie o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych nie jest orzeczeniem, o którym mowa w art. 190 ust. 1 Konstytucji. Jego publikacji nie przewiduje także ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych: zgodnie bowiem z art. 10 ust. 2 pkt 6 tej ustawy w Monitorze Polskim ogłasza się postanowienia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, a zatem postanowienia rozstrzygające tego rodzaju sprawę co do istoty (por. sposób publikacji postanowienia TK z 23 czerwca 2008 r., sygn. Kpt 1/08, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 97 oraz postanowienia TK z 20 maja 2009 r., sygn. Kpt 2/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 78 oraz M. P. Nr 32, poz. 478; por. także art. 9 ust. 1 pkt 6 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i ukształtowana praktyka ogłaszania jedynie wyroków TK jako orzeczeń rozstrzygających sprawę sądowokonstytucyjną co do istoty).

Trybunał, decydując o wydaniu postanowienia w takiej formie, jak to uczynił, wywołał stan niepewności co do rodzaju czynności, którą podjął oraz jej skutków prawnych.

2. Postanowienie z 28 stycznia 2020 r. o sygn. Kpt 1/20 jest wadliwe także w warstwie materialnej. Trybunał Konstytucyjny uczynił z niego użytek niezgodny z celem, dla którego instytucja procesowa tymczasowego uregulowania kwestii spornych została ustanowiona.

Treść postanowienia z 28 stycznia 2020 r. o sygn. Kpt 1/20, w sposób niedopuszczalny przy wydaniu postanowienia tymczasowego, antycypuje rozstrzygnięcie merytoryczne w sprawie z wniosku Marszałka Sejmu, mimo wątpliwości co do tego, czy spór kompetencyjny w tym wniosku opisany jest sporem rzeczywistym i aktualnym, mieszczącym się w zakresie kognicji Trybunału wyznaczonym nie tylko na poziomie Konstytucji, lecz także przez art. 85 u.o.t.p.TK.

Sentencja postanowienia zawiera rozstrzygnięcia wykraczające poza zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego, a nadto niewykonalne.

2.1. W stopniu właściwym dla tego etapu postępowania, wyrażam wątpliwość co do ustalenia podstawowego, od którego zależy dopuszczalność skorzystania z upoważnienia do wydania postanowienia tymczasowego, o którym mowa w art. 86 ust. 2 u.o.t.p.TK. Wątpliwość ta dotyczy ustalenia, że w sprawie niniejszej mamy do czynienia ze sporem kompetencyjnym w rozumieniu art. 189 Konstytucji, a nadto w rozumieniu art. 85 u.o.t.p.TK. Ani wnioskodawca, ani uczestnicy postępowania nie uprawdopodobnili istnienia takiego sporu. Jedną z okoliczności, którą należało wyjaśnić, było choćby rozważenie następstw – o czym wspomniałem wyżej – wniesienia wniosku Marszałka Sejmu zanim jeszcze zapadła uchwała SN z 23 stycznia 2020 r. Tymczasem Trybunał w uzasadnieniu postanowienia, do którego składam zdanie odrębne skonstatował jednym zdaniem: „(...) wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, a tym bardziej uchwała Sądu Najwyższego stanowią zagadnienia sporu kompetencyjnego, zawisłego przez Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. Kpt 1/20”.

Na tym etapie postępowania w sprawie o sygn. Kpt 1/20 jedynie zasygnalizuję, że w tle tej sprawy, ale także innych wniesionych do TK w przeciągu krótkiego czasu wniosków: Prezydenta z 27 stycznia 2020 r. (sygn. K 2/20), Krajowej Rady Sądownictwa (sygn. K 3/20) oraz Prezesa Rady Ministrów (sygn. K 5/20, sygn. U 2/20) pozostaje po pierwsze wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 15 stycznia 2020 r. o rozstrzygnięcie rozbieżności w wykładni prawa występującej w orzecznictwie Sądu Najwyższego, a następnie

– uchwała SN z 23 stycznia 2020 r. Zarówno wniosek w sprawie sporu kompetencyjnego, jak i pozostałe wymienione wnioski, są „reakcją” na te zdarzenia. Z tego względu podstawowym zagadnieniem w niniejszej sprawie jest ocena, czy uchwała SN, w tym wyżej wymieniona, jako akt stosowania prawa (zatem nie akt stanowienia prawa), związany z jego interpretacją może w ogóle być przedmiotem kontroli Trybunału w sprawie sporu kompetencyjnego, a w pozostałych sprawach – czy może być przedmiotem kontroli hierarchicznej zgodności aktów normatywnych różnego rzędu.

Wniosek Marszałka Sejmu dotyczy – w jego rozumieniu – dwóch sporów kompetencyjnych. Wobec tego istotne było także dogłębne zbadanie przez Trybunał dopuszczalności zainicjowania przez Marszałka Sejmu postępowania przed TK w sprawie sporu kompetencyjnego pomiędzy innymi niż Sejm podmiotami. W niniejszej sprawie wątpliwość co do takiego uprawnienia w sposób szczególny jest bowiem uzasadniona faktem złożenia w innym trybie odrębnych wniosków przez różne podmioty, w szczególności przez Prezydenta, a zatem podmiot będący – według wniosku Marszałka Sejmu – stroną sporu kompetencyjnego.

2.2. Niezależnie od wszystkich podniesionych przeze mnie wcześniej zastrzeżeń, zasadniczy sprzeciw budzi treść rozstrzygnięcia zawarta w części I i II sentencji postanowienia z 28 stycznia 2020 r. o sygn. Kpt 1/20.

Uważam, że postanowienie to ingeruje w uprawnienia Sądu Najwyższego oraz w niezależność i działalność orzeczniczą sądów powszechnych.

2.2.1. Jeśli chodzi o część I sentencji postanowienia, to po pierwsze wobec poważnych wątpliwości co do samego istnienia sporu kompetencyjnego, Trybunał nie był upoważniony do „wstrzymania wykonania” przez Sąd Najwyższy kompetencji do wydawania uchwał w określonym przez siebie zakresie.

Po drugie Trybunał nie uwzględnił skutków swego działania w perspektywie implementowania przez uchwałę SN z 23 stycznia 2020 r. (sygn. akt BSA I-4110-1/20) wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. (C-585/18, C-624/18, C-625/18). Raz jeszcze przypomnę w tym miejscu, że w dniu wydania, następnie ogłoszenia postanowienia TK z 28 stycznia 2020 r. o sygn. Kpt 1/20, nieznanie było jeszcze uzasadnienie wymienionej uchwały SN.

Zgodnie z zasadami stosowania prawa UE (zob. zwłaszcza art. 4 ust. 3 TUE) oraz art. 91 Konstytucji (zasada pierwszeństwa stosowania prawa m.in. UE) w związku z art. 9 Konstytucji (obowiązek przestrzegania zobowiązań międzynarodowych.) przy podejmowaniu decyzji o podjęciu postanowienia tymczasowego TK powinien odnieść się do tej kwestii.

Fakt, że Trybunał tego nie uczynił, oceniam wysoce negatywnie. Działanie takie narażiło Trybunał na zarzut próby uniemożliwiania stosowania prawa UE, co w europejskim porządku prawnym stanowi niedopuszczalną praktykę (zob. wyrok TSUE z 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77, *Ammistrazione delle finanze dello Stato and Simmenthal SA*, EU:C:1978:49).

2.2.2. W odniesieniu do części II sentencji postanowienia uważam, że Trybunał, przy pomocy instytucji procesowej z art. 86 ust. 2 u.o.t.p.TK, nie był uprawniony do „wstrzymania stosowania” uchwały Sądu Najwyższego – organu uprawnionego na podstawie przywołanego w treści wniosku Marszałka Sejmu art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2019 r. poz. 825, ze zm.; dalej: ustawa o SN). Realizowanie przez Trybunał Konstytucyjny swoich ustawowych, procesowych uprawnień w rozstrzyganiu sporu kompetencyjnego nie może naruszać konstytucyjnej zasady niezależności sądów. Tym bardziej, jeśli Trybunał – co stwierdziłem wyżej, skorzystał ze swych uprawnień ekscesywnie.

Oczywista jest także prawna dysfunkcjonalność postanowienia z 28 stycznia 2020 r. w zakresie, w jakim wstrzymuje stosowanie wykładni prawa, jako wytworu przedmiotowej uchwały połączonych Izb Sądu Najwyższego. Nie jest jasne, kto ma być adresatem drugiej części sentencji postanowienia z 28 stycznia 2020 r. o sygn. Kpt 1/20. „Zalecenia” takie, bio-

rac pod uwagę moc uchwał SN wynikającą z przepisów obowiązującego prawa, nie mogą posiadać innych niż Sąd Najwyższy adresatów. Wykładnia prawa wyrażona w uchwale SN z 23 stycznia 2020 r. ma zapobiec rozbieżności wykładni przepisów prawa dokonywanej przez sądy powszechne. Natomiast kierowanie postanowienia z 28 stycznia 2020 r. o sygn. Kpt 1/20 do sądów powszechnych byłoby niemającą podstaw w przepisach prawa próbą ingerencji TK w sferę zastrzeżoną dla władzy sądowniczej sprawującej wymiar sprawiedliwości. Trybunał Konstytucyjny nie jest także upoważniony ani do utrzymywania w mocy, ani uchylania orzeczeń sądów powszechnych czy Sądu Najwyższego. Nawet orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją konkretnej normy nie powoduje automatycznego uchylenia orzeczenia sądowego, które wydane zostało na jej podstawie, stanowi jedynie podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonym w przepisach właściwych dla danego postępowania (art. 190 ust. 4 Konstytucji).

W tym kontekście należy przypomnieć, że na mocy przepisów Konstytucji z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny utracił kompetencję do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa, wiążącej inne organy. Powinno to skłonić Trybunał do daleko idącej powściągliwości, w szczególności w podejmowaniu tego rodzaju rozstrzygnięć, jak wyrażone w postanowieniu, do którego składam zdanie odrębne.

2.3. Podsumowując, postanowienie z 28 stycznia 2020 r. o sygn. Kpt 1/20 stanowi niedopuszczalną próbę tymczasowego (i przedwczesnego z punktu widzenia etapu postępowania) rozstrzygnięcia sporu o możliwym charakterze politycznym (pełne stanowisko co do realności i charakteru sporu wyrażę w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie), nieposiadającym cech sporu o właściwym dla instytucji sporu kompetencyjnego charakterze prawnym. Jak podkreśla doktryna, spór kompetencyjny rozpatrywany przez sąd konstytucyjny ma być konfliktem o kwestie prawne, a nie polityczne (zob. M. Zubik, *O rozstrzygnięciu „sporów kompetencyjnych” przez Trybunał Konstytucyjny*, w: *Prawa człowieka – społeczeństwo obywatelskie – państwo demokratyczne*, red. P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, Warszawa 2010, s. 235, a także B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, Warszawa 2009, s. 833-834; P. Czarny, *op.cit.*, s. 80; P. Sarnecki, *Spory kompetencyjne przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” nr 5/2009, s. 14).

W zdaniu odrębnym do wyroku TK z 9 marca 2016 r. (sygn. K 47/15, OTK ZU A/2018, poz. 31) zazaczyłem, że w sytuacji kryzysu konstytucyjnego, z którym mamy do czynienia od października 2015 r., niezbędne jest wyjątkowo drobiazgowo przestrzeganie przez Trybunał wszelkich procedur i unikanie podejmowania rozstrzygnięć w trybie mogącym budzić jakiegokolwiek wątpliwości prawne. W niniejszej sprawie, stanowisko to czuję się wręcz zobligowany przypomnieć.

3. STK K. Pawłowicz i STK S. Piotrowicz brali czynny udział w pracach nad ustawą o SN (w tym określonym we wniosku Marszałka Sejmu jako podstawa prawna kwestionowanego działania SN art. 83 tej ustawy) oraz nad kolejnymi nowelizacjami ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 84, ze zm.; dalej: ustawa o KRS), a zatem nad aktem prawnym powiązany funkcjonalnie z przedmiotem uchwały SN (co wynika także z uzasadnienia wniosku). Wskazani sędziowie wchodzili w skład Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej zmienioną ustawą o KRS oraz dokonywali w dniu 6 marca 2018 r. (59 posiedzenie Sejmu VIII Kadencji nr 59, głosowanie nr 82) wyboru członków KRS. Dlatego przed wydaniem postanowienia z 28 stycznia 2020 r. Trybunał powinien rozstrzygnąć, czy zachodzą przesłanki wyłączenia tych sędziów z udziału w rozpoznawaniu sprawy o sygn. Kpt 1/20.

Zdanie odrębne

sędziego TK Jarosława Wyrembaka
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 28 stycznia 2020 r., sygn. akt Kpt 1/20

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej powoływanej jako: u.o.t.p.TK), zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 28 stycznia 2020 r. o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych, wydanego w sprawie o sygn. akt Kpt 1/20.

I. Zgodnie z przepisem art. 86 ust. 2 u.o.t.p.TK, w ramach postępowania w sprawie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego, Trybunał Konstytucyjny – po zapoznaniu się ze stanowiskiem uczestników postępowania – może wydać postanowienie o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych. Nie powinno być wątpliwości co do tego, że warunkiem *sine qua non* tymczasowego uregulowania kwestii spornych jest przynajmniej uprawdopodobnienie przez Trybunał faktu zaistnienia sporu kompetencyjnego. W innym bowiem przypadku, aktualizuje się obowiązek umorzenia postępowania, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 59 ust. 1 pkt. 2 u.o.t.p.TK). Z treści kwestionowanego przeze mnie postanowienia nie wynika, by Trybunał Konstytucyjny dokonał choćby wstępnej weryfikacji wniosku Marszałek Sejmu pod kątem zaistnienia rzeczywistego sporu kompetencyjnego pomiędzy Sejmem i Sądem Najwyższym oraz pomiędzy Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej i Sądem Najwyższym. Tymczasem raz jeszcze podkreślę: uważam, że wydanie postanowienia w sprawie tymczasowego uregulowania kwestii spornych nigdy nie jest możliwe bez przynajmniej uprawdopodobnienia faktu zaistnienia sporu kompetencyjnego.

II. Mając na uwadze rozstrzygnięcie wyrażone w punkcie I. kwestionowanego przeze mnie postanowienia, stwierdzam, że tymczasowe uregulowanie kwestii spornych nie może polegać na „wstrzymaniu wykonywania przez Sąd Najwyższy kompetencji do wydawania uchwał” – i to niezależnie od tego, jaki jest ich przedmiot – gdyż w świetle obowiązującego prawa jest to oczywista i niesporna kompetencja Sądu Najwyższego. Trybunał Konstytucyjny nie jest władny, by choćby czasowo pozbawić Sąd Najwyższy też kompetencji. Tymczasowe uregulowanie kwestii spornych nigdy nie może polegać na podejmowaniu rozstrzygnięć *contra legem*. Niezależnie od wskazanych faktów, kwestionowane przeze mnie postanowienie wykroczyło bardzo daleko poza ramy wniosku złożonego do Trybunału przez Marszałek Sejmu, gdyż ten w całości oparty został tylko na wniosku Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego, z 15 stycznia 2020 roku, o podjęcie konkretnej, jednostkowej uchwały – przedstawionym w trybie art. 83 § 1 obowiązującej ustawy o Sądzie Najwyższym. Nadto, Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych, mimo że ani Marszałek Sejmu, ani żaden z uczestników postępowania, nie wnosił o wydanie postanowienia tymczasowego w tym przedmiocie.

III. Mając na uwadze rozstrzygnięcie wyrażone w punkcie II. kwestionowanego przeze mnie postanowienia, stwierdzam, że tymczasowe uregulowanie kwestii spornych nie może też polegać na „wstrzymaniu stosowania, od dnia jej wydania, uchwały składu połączonych Izb Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r.”. Trybunał Konstytucyjny nie jest władny, by podjąć także takie rozstrzygnięcie. Nie ma ono nic wspólnego z tymczasową regulacją kwestii spornych, zwłaszcza że według sentencji kwestionowanego przeze mnie postanowienia Trybunału, oznaczać ma ono między

innymi: rozstrzygnięcie o „mocy obowiązującej” orzeczeń wydawanych przez Sądy inne niż Sąd Najwyższy – i o kształcie ich praktyki orzeczniczej.

IV. Zdecydowanie nie podzielam wielu stwierdzeń zawartych w uzasadnieniu kwestionowanego przeze mnie postanowienia. Uważam, że pozbawione są wszelkich podstaw wywody Trybunału, według których:

– „Uchwała Sądu Najwyższego dotyczy statusu prawnego sędziów sądów powszechnych, wojskowych i Sądu Najwyższego powołanych na urząd przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym w art. 9a-11e ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (...)”,

– „Uchwała Sądu Najwyższego jest (...) przejawem wykonywania przez Sąd Najwyższy spornej kompetencji”,

– „Stanowisko Sądu Najwyższego, wyrażone w uchwale z 23 stycznia 2020 r. generalnie dopuszcza możliwość oceny i kształtowania statusu prawnego sędziów wybranych zgodnie z obowiązującymi stosownymi przepisami ustaw i Konstytucji”.

Uważam, że treść powoływanej przez Trybunał uchwały Sądu Najwyższego nie daje żadnych podstaw do formułowania cytowanych stwierdzeń.

Mając na uwadze wszystkie przedstawione racje i okoliczności, zdecydowałem o zgłoszeniu zdania odrębnego do wskazanego na wstępie postanowienia.