



Orzecznictwo

Sądu Najwyższego,
Sądów Apelacyjnych,
Naczelnego Sądu Administracyjnego
i Trybunału Konstytucyjnego

NR 12/ grudzień 2017



ISSN 1233-2690

Prokuratura Krajowa

Prawo Karne**Sąd Najwyższy**

Art.	Str.
9 § 2 k.k.	4
12 k.k.	4
212 § 1 k.k.	4
292 § 1 k.k.	5
44 § 1 pkt 1 k.k.s.	6
107 § 1 k.k.s.	6
7 k.p.k.	7
17 § 1 pkt 5 k.p.k.	7
399 § 1 k.p.k.	7
439 § 1 pkt 5 k.p.k.	7
455a k.p.k.	8
457 § 3 k.p.k.	8
519 k.p.k.	8
523 § 1 k.p.k.	9
9 k.k.w.	10

Sądy Apelacyjne

11 § 1 k.k.	10
25 § 1 k.k.	10
72 § 1 pkt. 8 k.k.	11
78 k.k.	11
85 § 3 k.k.	11
190 § 1 k.k.	12
197 § 1 k.k.	12
286 § 1 k.k.	12
8 k.p.k.	13
38 § 1 k.p.k.	13
126 § 1 k.p.k.	13
192 § 2 k.p.k.	13

427 § 2 k.p.k.	14
438 pkt 3 k.p.k.	14
442 § 3 k.p.k.	14
457 § 3 k.p.k.	15
540 § 2 pkt 1 lit. a k.p.k.	15
626 § 1 k.p.k.	15
3 § 1 k.k.w.	15
6 § 3 k.k.w.	16
431a § 1 pkt 1 k.k.w.	16
119 § 2 k.k.w.	16

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

444 § 1 k.c.	17
394 § 1 pkt 9 k.p.c.	23

Prawo Administracyjne

Naczelnny Sąd Administracyjny

233 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.)	26
---	----

Trybunał Konstytucyjny

11 ust. 2, 3 i 4 oraz art. 13 ust. 3 w związku z art. 12 ust. 1 i 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2016 r., poz. 976 i 2261)	33
--	----

Prawo Karne

Sąd Najwyższy

Prawo karne materialne

1

Art. 9 § 2 k.k.

W przypadku przestępstw nieumyślnych, gdy brak jest co do zasady szczególnej, podmiotowej komponenty negatywnej moralnej oceny czynu w postaci nagannego zamiaru, dla przyjęcia karygodnego charakteru przyczynienia się do powstania skutku konieczne jest ustalenie, że sprawca – niezależnie od innych warunków obiektywnego przypisania skutku – zachowaniem swoim w sposób znaczący zwiększył ryzyko wystąpienia skutku stanowiącego znamię typu czynu zabronionego, co najczęściej będzie można wnioskować z faktu istotnego naruszenia reguł ostrożnego postępowania z dobrem prawnym w danych warunkach.

Postanowienie SN z dnia 20 września 2017 r., sygn. III KK 28/17.

2

Art. 12 k.k.

Od strony normatywnej konstrukcja czynu ciągłego z art. 12 k.k., choć składa się z wielu zachowań (elementów), to stanowi konstrukcję jednego czynu przestępnego, co z kolei ma ten skutek, iż „prawomocne skazanie za czyn ciągły (art. 12 k.k.) stoi na przeszkodzie, ze względu na treść art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k., ponownemu postępowaniu o później ujawnione zachowania, będące elementami tego czynu, które nie były przedmiotem wcześniejszego osądzenia, niezależnie od tego, jak ma się społeczna szkodliwość nowo ujawnionych fragmentów czynu ciągłego do społecznej szkodliwości zachowań uprzednio w ramach tego czynu osądzonych.

Wyrok SN z dnia 9 listopada 2017 r., sygn. V KK 327/17.

Art. 212 § 1 k.k.

3

Występek z art. 212 § 1 k.k. jest bowiem przestępstwem umyślnym i niezbędne jest wykazanie, że oskarżony działał z zamiarem bezpośrednim lub ewentualnym.

Postanowienie SN z dnia 20 września 2017 r., sygn. III KK 174/17.

4

Przedmiotem ochrony art. 212 § 1 i 2 k.k. jest cześć danej jednostki rozumiana jako jej dobre imię i uznanie należne w odbiorze innych ludzi. Ochrona ta jednak nie ma charakteru bezwzględnego, albowiem doznaje ograniczenia ze strony innych dóbr, których doniosłość w demokratycznym państwie prawa nie powinna być kwestionowana. Rzeczą dotyczy w tym wypadku prawa obywateli do informacji i jawności życia publicznego oraz kontroli takiej działalności, która obejmuje kwestie społecznie doniosłe, a w tym zakresie trudną do przecenienia rolę spełnia prasa, która korzysta z ustawowo i konstytucyjnie gwarantowanej wolności wypowiedzi. Ta ostatnia wartość również nie ma bezwzględno charakteru i – jeśli ma korzystać z ochrony prawnej – nie może posunąć się dalej aniżeli pozwalają na to usprawiedliwione okolicznościami konkretnej sytuacji granice tych dóbr, które chroni art. 212 § 1 i 2 k.k. (...) Nie jest możliwe określenie dla wszystkich przypadków miejsca, w którym będzie dochodziło do styku obu wspomnianych dóbr. Po stronie podmiotu oczekującego gwarancji w art. 212 k.k. miejsce to będzie uzależnione przede wszystkim od pełnionej przezeń roli społecznej, prowadzonej działalności, zwłaszcza od tego, czy działalność ta ma charakter publiczny oraz jak szerokiego kręgu podmiotów dotyczy, natomiast po stronie dziennikarza – przede wszystkim od celu publikacji oraz wypełnienia obowiązków świadczących o rzetelności zawodowej. Zadaniem dziennikarza jest przekazywanie informacji budzących lub choćby mogących budzić zainteresowanie społeczeństwa i jeśli z tej powinności wywodzi się on w sposób pozostający w zgodzie z obowiązkami nałożonymi nań przepisami prawa, w szczególności przepisami ustawy prawo prasowe, działanie jego mieści się w granicach pozaustawowego kontraktu.

Postanowienie SN z dnia 25 września 2017 r., sygn. II KK 146/17.

5

Art. 292 § 1 k.k.

Należy bowiem rozróżnić tożsamość czynu w znaczeniu materialnym (charakterystycznym dla prawa materialnego) od jego aspektu procesowego. Znamiona typu czynu wyznaczają w sposób generalno-abstrakcyjny kategorię zachowań ludzkich, które ustawodawca ocenia negatywnie z uwagi na przyjmowane przez siebie kryteria kryminalizacji. Jedną z fundamentalnych zasad prawa karnego – *nullum crimen sine lege* zakłada m.in. wewnętrzną określoność typu czynu zabronionego, czyli nakazuje konstruowanie takiego opisu poszczególnych zachowań karalnych, by było możliwe ich wzajemne rozróżnienie. Powszechnie przyjmuje się, że w kategoriach błędu ustawodawcy rozpatrywać należy przypadek, gdy dwa typy czynów mają identyczny zakres zastosowania i normowania. Oznacza to, że jeżeli ustawodawca decyduje się na wprowadzenie do systemu odrębnych typów czynów zabronionych domniemywać należy, że regulują one odrębne kategorie zachowań (dotyczy to także

typów zmodyfikowanych, które do opisu typu podstawowego dodają kolejne znamiona bądź znamiona doprecyzowują). Zatem w abstrakcyjnym ujęciu można twierdzić, że niektóre zachowania w aspekcie materialnym są w określonym zakresie tożsame – kradzież i kradzież z włamaniem (posiadając jednocześnie pewne odrębne cechy) inne są z kolei zupełnie rozłączne. Porównanie znamion przestępstwa kradzieży i kradzieży z włamaniem z przestępstwem paserstwa prowadzi do wniosku, że w aspekcie materialnym należą one do tej drugiej grupy. Ustawodawca w sposób klarowny wyznaczył zupełnie inne znamiona czynnościowe dla obu tych typów. Oznacza to, że opisują one w sposób abstrakcyjny zupełnie odmienne kategorie zdarzeń faktycznych, które stały się podstawą ich kryminalizacji. W przypadku kradzieży jest to akt zaboru stanowiący czynność konwencjonalną wyjmującą rzecz ruchomą spod władztwa uprawnionego, natomiast w przypadku paserstwa są to czynności polegające m.in. na wejściu w posiadanie przedmiotu już uprzednio wyjętego spod owego władztwa. Kategorialnie i temporalnie są to zatem odmienne grupy zachowań.

Wyrok SN z dnia 4 października 2017 r., sygn. II KK 162/17.

Prawo karne skarbowe

6

Art. 44 § 1 pkt 1 k.k.s.

Zgodnie z art. 44 § 1 pkt 1 k.k.s. karalność przestępstwa skarbowego ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęło lat 5 – gdy czyn stanowi przestępstwo skarbowe zagrożone karą grzywny, karą ograniczenia wolności lub karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 3 lat. Jak stanowi natomiast art. 44 § 3 k.k.s., bieg przedawnienia przestępstwa skarbowego polegającego na uszczupieniu lub narażeniu na uszczuplenie należności publicznoprawnej rozpoczyna się z końcem roku, w którym upłynął termin płatności tej należności. Jeżeli we wskazanym w art. 44 § 1 pkt 1 k.k.s. okresie wszczęto postępowanie przeciwko sprawcy, karalność popełnionego przestępstwa skarbowego ustaje z upływem 5 lat od zakończenia tego okresu (art. 44 § 5 k.k.s.). Decydujące znaczenie ma zatem moment „wszczęcia postępowania wobec sprawcy”, a oceniać go należy na podstawie treści art. 71 § 1 k.p.k. oraz art. 313 § 1 k.p.k., mających odpowiednie zastosowanie w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe – art. 113 § 1 k.k.s.

Wyrok SN z dnia 9 listopada 2017 r., sygn. V KK 373/17.

7

Art. 107 § 1 k.k.s.

Art. 107 § 1 k.k.s. jest normą blankietową i odpowiedzialność karna za określone w tym przepisie przestępstwo skarbowe może mieć miejsce tylko

wówczas, gdy zostanie wykazane, że sprawca swoim zachowaniem naruszył równocześnie obowiązujące normy innych ustaw, dopełniające ów przepis.

Postanowienie SN z dnia 20 września 2017 r., sygn. III KK 63/17.

Prawo karne procesowe

8

Art. 7 k.p.k.

Dla wykazania obrazy art. 7 k.p.k. wskazać wszak trzeba na konkretne uchybienia w ocenie dokonanej przez sąd, biorąc pod uwagę konieczność kształtowania przez ten organ swego przekonania w oparciu o całokształt przeprowadzonych dowodów, z uwzględnieniem zasad prawidłowego rozumowania oraz wskazań wiedzy i doświadczenia życiowego. Nie jest zaś wystarczające samo przedstawienie odmiennego stanowiska niż sąd, zwłaszcza gdy czyni się to w oparciu o inne dowody.

Postanowienie SN z dnia 20 września 2017 r., sygn. III KK 194/17.

9

Art. 17 § 1 pkt 5 k.p.k.

W sprawie doszło do rażącego naruszenia prawa, tj. art. 17 § 1 pkt 5 k.p.k., albowiem prowadzono postępowanie karne już po śmierci oskarżonego i w konsekwencji wydano wobec niego skazujący wyrok. Nie ma przy tym znaczenia, że z akt sprawy wynika, iż sąd *meriti* nie miał wiedzy o śmierci oskarżonego w dacie wydawania wyroku (...), albowiem rażące naruszenie prawa może zaistnieć także bez wiedzy sądu.

Wyrok SN z dnia 20 września 2017 r., sygn. V KK 233/17.

10

Art. 399 § 1 k.p.k.

Przedmiotem rozpoznania w sprawie karnej nie jest przedstawiony w zarzucie aktu oskarżenia opis konkretnego zdarzenia, czy jego kwalifikacja, lecz zdarzenie historyczne przedstawione przez uprawnionego oskarżyciela.

Wyrok SN z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. III KK 123/17.

11

Art. 439 § 1 pkt 5 k.p.k.

Bezwzględna przyczyna odwoławcza opisana w art. 439 § 1 pkt 5 k.p.k. zaistnieje wówczas, gdy orzeczono karę, środek karny, środek kompensacyjny lub środek zabezpieczający nieznanie ustawie, a więc w ogóle ustawą nieprzewidziane.

Postanowienie SN z dnia 20 września 2017 r., sygn. III KK 287/17.

12

Art. 455a k.p.k.

Nie budzi wątpliwości, że skoro uzasadnienie wyroku sporządzone jest po wydaniu wyroku, to oczywistym jest, że jego treść nie może mieć wpływu na treść zapadłego wcześniej wyroku. Zgodnie z art. 455a k.p.k. nie jest możliwe uchylenie zaskarżonego apelacjami wyroku sądu pierwszej instancji z tego powodu, że jego uzasadnienie nie spełnia wymogów określonych w art. 424 k.p.k.

Postanowienie SN z dnia 21 września 2017 r., sygn. IV KK 130/17.

13

Art. 457 § 3 k.p.k.

Przekonanie sądu prowadzącego kontrolę odwoławczą o bezzasadności zarzutów podnoszonych w apelacjach, nawet jeżeli jest trafne i zostało wypracowane w oparciu o wszechstronną i wnikliwą analizę sprawy, musi zostać przedstawione skarżącemu w sposób, który będzie czynił zadość wymogom art. 457 § 3 k.p.k.

Wyrok SN dnia 4 października 2017 r., sygn. II KK 161/17.

Art. 519 k.p.k.

14

Kasacja, jako nadzwyczajny środek zaskarżenia, służy eliminacji prawomocnych orzeczeń sądów, które ze względu na charakter (doniosłość) wadliwości, jaką są obarczone, nie mogą ostać się w obrocie prawnym. Podnoszone w tej skardze zarzuty powinny wskazywać na uchybienie określone w art. 439 k.p.k. lub inne, ale przy tym rażące, naruszenie prawa, do którego doszło w postępowaniu odwoławczym, co w konsekwencji mogło mieć istotny wpływ na treść wyroku sądu drugiej instancji.

Postanowienie SN z dnia 20 września 2017 r., sygn. III KK 194/17.

15

Prawomocnym postanowieniem sądu odwoławczego o umorzeniu postępowania i zastosowaniu środka zabezpieczającego określonego w art. 93a Kodeksu karnego, w rozumieniu art. 519 k.p.k., od którego przysługuje kasacja, jest także postanowienie sądu odwoławczego o utrzymaniu w mocy postanowienia sądu pierwszej instancji o umorzeniu postępowania i zastosowaniu środka zabezpieczającego, wydane w postępowaniu rozpoznawczym.

Postanowienie SN z dnia 20 września 2017 r., sygn. III KK 384/17.

16

Kasacja jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia skierowanym przeciwko orzeczeniu wydanemu przez sąd odwoławczy na skutek rozpoznania środka odwoławczego. Celem postępowania kasacyjnego jest bowiem wyeliminowanie z obrotu prawnego orzeczeń dotkniętych poważnymi wadami w postaci bezwzględnych przyczyn odwoławczych lub innych naruszeń prawa, ale o charakterze rażącym, a jednocześnie takich, które miały istotny wpływ na treść orzeczenia. Możliwość wniesienia skutecznej kasacji jest zatem istotnie ograniczona. Postępowanie kasacyjne nie jest z pewnością postępowaniem, które ponawiać ma kontrolę odwoławczą. W toku tego postępowania z założenia nie dokonuje się zatem kontroli poprawności oceny poszczególnych dowodów, nie weryfikuje zasadności ustaleń faktycznych i nie bada współmierności orzeczonej kary.

Postanowienie SN z dnia 21 września 2017 r., sygn. IV KK 276/17.

Art. 523 § 1 k.p.k.

17

Co do zasady powtórzenie w kasacji zarzutu i argumentów przedstawionych wcześniej w apelacji może być skuteczne, gdy sąd odwoławczy nie rozpozna należycie wszystkich zarzutów i nie odniesie się do nich w uzasadnieniu swojego orzeczenia w sposób zgodny z wymogami określonymi w art. 433 § 2 k.p.k. i art. 457 § 3 k.p.k., jednakże ponowiony zarzut obraży prawa jest dopuszczalny i może okazać się skuteczny także w sytuacji, gdy pomimo podniesienia go już w apelacji sąd odwoławczy akceptuje błędny pogląd co do prawa i czyni to z jego rażącą obrazą.

Wyrok SN z dnia 20 września 2017 r., sygn. III KK 66/17.

18

Wysuwanie w kasacji zarzutów, które zostały rozpoznane i omówione przez Sąd odwoławczy, nie mieści się w ustawowych podstawach postępowania kasacyjnego, gdyż zmierza do ponowienia kontroli odwoławczej wyroku, czego przecież procedura karna nie przewiduje. W myśl art. 519 k.p.k. kasacja jest środkiem zaskarżenia od wyroku sądu odwoławczego, a nie wyroku sądu pierwszej instancji. Podniesione zarzuty muszą więc mieć charakter kasacyjny, co oznacza, że powinny wskazywać na uchybienia wymienione w art. 439 k.p.k. lub na inne rażące naruszenia prawa materialnego lub procesowego, jeżeli mogły one mieć istotny wpływ na treść wyroku sądu odwoławczego (art. 523 § 1 k.p.k.).

Postanowienie SN z dnia 21 września 2017 r., sygn. IV KK 263/17.

Prawo karne wykonawcze

19

Art. 9 k.k.w.

Przyczyną, dla której możliwe jest odstąpienie od zasady sformułowanej w art. 9 k.k.w., według której orzeczenie staje się wykonalne z chwilą uprawomocnienia, i zastosowanie instytucji, o której mowa w art. 532 § 1 k.p.k. są nieodwracalnie niekorzystne dla skazanego skutki, które mogą wystąpić w sytuacji, gdy orzeczenie jest lub ma być wykonane. Nie może natomiast stanowić przyczyny wstrzymania wykonania orzeczenia samo subiektywne przekonanie skazanego o niesłusznym skazaniu i nieprawidłowym zaliczeniu okresu rzeczywistego pozbawienia wolności w sprawie.

Postanowienie SN z dnia 20 września 2017 r., sygn. II KK 228/17.

Sądy Apelacyjne

Prawo karne materialne

20

Art. 11 § 1 k.k.

Jednoczynowy zbieg przepisów z art. 197 k.k. i art. 198 k.k. jest możliwy, aczkolwiek w praktyce wystąpi bardzo rzadko i w wyjątkowych okolicznościach. W szczególności do zbiegu takiego dojdzie w sytuacji, gdy sprawca (sprawcy) dopuszcza się obcowania płciowego lub innych czynności seksualnych wobec pokrzywdzonego kilkakrotnie, przy czym bezradność ofiary pogłębia się i osiąga stan, w którym zniesiona jest jej możliwość rozumienia podejmowanych wobec niej działań i w związku z tym zdolność manifestowania jakiegokolwiek oporu.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 2 listopada 2016 r., sygn. II AKa 316/16.

21

Art. 25 § 1 k.k.

Jeśli działanie oskarżonej polegało na umyślnym godzeniu w życie pokrzywdzonego, to standardy wynikające z treści art. 2 ust. 2 lit. a europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w zw. z art. 91 ust. 1 Konstytucji RP nakazują, żeby przy stosowaniu art. 25 § 1 k.k. mieć na względzie to, że pozbawienie życia nie będzie uznane za sprzeczne z tym artykułem, jeżeli nastąpi w wyniku bezwzględnie koniecznego użycia siły w obronie jakiegokolwiek osoby przed bezprawną przemocą.

Wyrok SA w Gdańsku z dnia 10 stycznia 2017 r., sygn. II AKa 400/16.

22

Art. 72 § 1 pkt 8 k.k.

Konstrukcja przepisu art. 72 §1 pkt 8 k.k. jest stosunkowo szeroka, daje sądowi możliwość zobowiązania oskarżonych do innego stosownego postępowania w okresie próby, które może zapobiec popełnieniu ponownie przestępstwa. Nie ulega wątpliwości, iż środek probacyjny może polegać na zobowiązaniu do wykonania prawomocnego orzeczenia innego sądu, w tym zapadłego w postępowaniu cywilnym, a wszczęte w tym zakresie postępowanie egzekucyjne nie jest ku temu przeszkodą. W sytuacji gdy wyegzekwowanie należności napotyka trudności, to środek taki jest w pełni celowy, zwłaszcza, że może spełniać istotną funkcję probacyjną.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 9 grudnia 2016 r., sygn. II AKa 433/16.

23

Art. 78 k.k.

Przepis art. 78 k.k. nie wymaga, aby w chwili orzekania w przedmiocie warunkowego zwolnienia kara pozbawienia wolności była faktycznie wykonywana. W skład sumy kar na gruncie art. 79 § 1 k.k. nie wchodzi kara pozbawienia wolności, która nie została jeszcze skierowana do wykonania albo co do której zachodzi prawna przeszkoda do jej wykonania. Wniosek o udzielenie warunkowego przedterminowego zwolnienia z kary pozbawienia wolności orzeczonej za czyn, który nie stanowił podstawy przekazania w trybie europejskiego nakazu aresztowania, jest niedopuszczalny, a postępowanie wszczęte wskutek jego wniesienia podlega umorzeniu na podstawie art. 15 § 1 k.k.w.

Postanowienie SA w Gdańsku z dnia 20 grudnia 2016 r., sygn. II AKz 2284/16.

24

Art. 85 § 3 k.k.

W razie odbywania przez skazanego kar pozbawienia wolności zgodnie z art. 80 § 1 i 5 k.k.w. kolejno po sobie, użyty w art. 85 § 3 k.k. zwrot „po rozpoczęciu, a przed zakończeniem wykonywania kary lub kary łącznej” należy rozumieć jako okres rozpoczynający się od dnia, w którym osadzono skazanego w jednostce penitencjarnej w celu wykonania pierwszej kary lub też okres rozpoczynający się w dniu następującym po dniu zakończenia wykonywania kary poprzedniej, zaś kończący się w ostatnim dniu okresu, na jaki daną karę jednostkową lub karę łączną orzeczono. Przepis art. 85 § 3 k.k. nie dotyczy zatem takich kar jednostkowych lub łącznych, których odbywanie – jako kolejnych – skazany miał dopiero rozpocząć po czasie, kiedy dopuścił się nowego przestępstwa.

Postanowienie SA w Gdańsku z dnia 4 stycznia 2017 r., sygn. II AKz 822/16.

25

Art. 190 § 1 k.k.

Nie stanowi o dekompletacji znamion występku określonego w przepisie art. 190 § 1 k.k. to, że w momencie wypowiedzenia groźby przez sprawcę pokrzywdzony, skoncentrowany wówczas na swych czynnościach, nie odczuwa zagrożenia, która to refleksja przychodzi dopiero po pewnym czasie. Mówiąc innymi słowami dla realizacji znamion powyżej wyrażonego występku nie jest konieczna tożsamość czasowa wyartykułowanej przez oskarżonego groźby z odczuciem uzasadnionej obawy jej spełnienia przez zagrożonego, chociaż najczęściej tak będzie to miało miejsce, o ile refleksja o zagrożeniu pojawi się później i będzie przyczynowo związana z tą groźbą.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 9 listopada 2016r., sygn. II AKa 369/16.

26

Art. 197 § 1 k.k.

Przemocą jest w szczególności zmuszenie ofiary do wypicia alkoholu po to, by następnie odbyć z nią stosunek płciowy.

Wyrok SA w Katowicach z dnia 2 listopada 2016 r., sygn. II AKa 316/16.

27

Art. 286 §1 k.k.

Nie każde niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej jest równoznaczne z popełnieniem przestępstwa oszustwa. Przy ustalaniu tego, czy dana osoba zrealizowała ewentualnie znamiona występku z art. 286 §1 k.k., należy zbadać, a następnie poddać prawnokarnej ocenie w szczególności takie okoliczności jak:

- kondycję finansową firmy, w imieniu której oskarżony podejmował działania związane z realizacją zawartej umowy cywilnoprawnej;
- zakres podejmowanych przez niego kolejnych przedsięwzięć gospodarczych;
- czy oskarżony przystąpił do prowadzenia działalności gospodarczej w dziedzinie, w której miał odpowiednią wiedzę i doświadczenie;
- czy dysponował kapitałem niezbędnym do rozpoczęcia określonej działalności, a następnie jej prowadzenia.

Wyrok SA w Łodzi z dnia 12 stycznia 2017 r., sygn. II AKa 251/16.

Prawo karne procesowe

28

Art. 8 k.p.k.

Zasada jurysdykcyjnej samodzielności Sądu karnego, w granicach wytyczonych treścią art. 8 k.p.k., oznacza autonomię orzekania co do przedmiotu procesu. Sąd rozpoznający sprawę karną nie jest związany rozstrzygnięciami danej kwestii w postępowaniu cywilnym lub administracyjnym, nie musi oczekiwać na wynik tych postępowań.

Wyrok SA w Łodzi z dnia 22 listopada 2016 r., sygn. II AKa 225/16.

29

Art. 38 § 1 k.p.k.

Sąd, który otrzymuje w wyniku przekazania, w oparciu o treść art. 38 k.p.k., sprawę do merytorycznego rozpoznania i uznaje się także za niewłaściwy, zwraca się do Sądu bezpośrednio wyższego rzędu o rozpoznanie sporu o właściwość i tym samym wszczyna spór w tym przedmiocie. Spór taki, dotyczący w szczególności właściwości miejscowej, jest możliwy również po dokonanej już kontroli instancyjnej przez Sąd wyższego rzędu wydanego, jako pierwsze, postanowienia o przekazaniu sprawy innemu Sądowi równorzędnemu. Sąd wyższego rzędu nie rozstrzyga bowiem w takim układzie procesowym sporu kompetencyjnego, który jeszcze nie istnieje, a dokonuje jedynie w trybie instancyjnym kontroli wydanego postanowienia o przekazaniu sprawy.

Postanowienie SA w Łodzi z dnia 23 sierpnia 2017 r., sygn. II AKz 353/17.

30

Art. 126 § 1 k.p.k.

Przywrócenie terminu zawitego nie jest dopuszczalne w sytuacji, gdy wystąpił już nieodwracalny skutek procesowy.

Postanowienie SA w Gdańsku z dnia 11 kwietnia 2017 r., sygn. II AKz 408/06.

Art. 192 § 2 k.p.k.

31

Nie uzasadnia przesłuchania świadka z udziałem biegłego w trybie art. 192 § 2 k.p.k. sam fakt, że świadek zeznaje, że nie pamięta zdarzenia, w którym uczestniczył. Przesłuchanie takie byłoby uzasadnione dopiero wówczas, gdyby istniały wątpliwości co do zdolności świadka do zapamiętywania i odtwarzania spostrzeżeń.

Wyrok SA w Gdańsku z dnia 10 stycznia 2017 r., sygn. II AKa 336/16.

32

Nie ma potrzeby przesłuchania świadka z udziałem biegłego lekarza psychiatry w sytuacji, gdy w jego zachowaniu, w okresie rozpoznawanego zdarzenia i w jego relacjach o nim, nie pojawiły się takie objawy zaburzeń psychiatrycznych, jak: omamy, urojenia, rozkojarzenie, nadmierna, nieuzasadniona podejrzliwość, niedostosowany nastrój czy zachowania regresywne ani inne dolegliwości rodzące wątpliwości co do jego stanu psychicznego i rozwoju umysłowego.

Wyrok SA w Gdańsku z dnia 28 grudnia 2016 r., sygn. II AKa 371/16.

33

Art. 427 § 2 k.p.k.

Zgodnie z przepisem art. 427 § 2 k.p.k. na podmiocie kwalifikowanym, jakim jest oskarżyciel subsydiarny, spoczywa obowiązek wskazania zarzutów stawianych zaskarżonemu rozstrzygnięciu, ale też uzasadnienia środka odwoławczego. Zarzut naruszenia przepisu postępowania może stanowić skuteczną podstawę zarzutu odwoławczego tylko wtedy, gdy zostanie przez skarżącego wykazane, że uchybienie to mogło mieć wpływ na treść kwestionowanego wyroku.

Wyrok SA w Gdańsku z dnia 28 grudnia 2016 r., sygn. II AKa 354/16.

34

Art. 438 pkt 3 k.p.k.

Zarzut, o jakim mowa w art. 438 pkt 3 k.p.k., tj. błędu w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę orzeczenia, jeżeli mógł mieć wpływ na treść tego orzeczenia, tylko wówczas może stanowić skuteczną podstawę apelacyjną, gdy zasadność ocen i wniosków wyprowadzonych przez Sąd *meriti* z okoliczności ujawnionych w toku przewodu sądowego nie odpowiada zasadom logicznego rozumowania oraz wskazaniom wiedzy i doświadczenia życiowego, bądź jest rezultatem oceny obciążonej nieuprawnioną dowolnością. Zarzut taki nie może się sprowadzać wyłącznie do polemiki z ustaleniami Sądu I instancji, lecz musi dowodzić, jakich konkretnych uchybień w zakresie wymienionych zasad dopuścił się Sąd w ocenie zebranego materiału dowodowego.

Wyrok SA w Łodzi z dnia 10 maja 2017 r., sygn. II AKa 52/17.

35

Art. 442 § 3 k.p.k.

Sens normy określonej w art. 442 § 3 k.p.k. jest taki, że udzielone przez Sąd II instancji w trybie tego przepisu zalecenia, chociaż nie ukierunkowują treści rozstrzygnięcia Sądu *a quo*, zawierają jednak wskazówki o charakterze metodycznym i polecenia co do sposobu, w jaki należy przeprowadzić ponownie postępowanie rozpoznawcze, aby końcowym jego efektem był wyrok, oparty na prawidłowym oraz wszechstronnym rozważeniu wszystkich relewantnych

okoliczności i aby było to rozstrzygnięcie sprawiedliwe – również w zakresie rozmiaru ewentualnie zastosowanej represji karnej, pozostającej w zgodzie z przepisami prawa materialnego.

Wyrok SA w Łodzi z dnia 11 kwietnia 2017 r., sygn. II AKa 51/17.

36

Art. 457 § 3 k.p.k.

Gdy żadna ze stron nie odwoła się w zwykłym środku zaskarżenia do faktu i treści złożonego zdania odrębnego do wydanego w Sądzie I instancji wyroku, to w procesie kontroli instancyjnej obowiązkiem instancji *ad quem* jest z urzędu to przeprowadzić.

Wyrok SA w Łodzi z dnia 11 kwietnia 2017 r., sygn. II AKa 51/17.

37

Art. 540 § 2 pkt 1 lit. a k.p.k.

Nowymi faktami lub dowodami, o których mowa w art. 540 § 2 pkt 1 lit. a k.p.k. w zw. z art. 3 ust. 4 ustawy z 1991 r., a więc wskazującymi na to, że czyn zarzucony lub przypisany był związany z działalnością na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego albo orzeczenie wydano z powodu takiej działalności, mogą być również dowody dostarczające nowych informacji o przebiegu, skutkach i ocenie zdarzeń, których elementem były zachowania podjęte przez osoby, których dotyczyło orzeczenie.

Postanowienie SA w Gdańsku z dnia 28 grudnia 2016 r., sygn. II AKo 271/16.

38

Art. 626 § 1 k.p.k.

Wynagrodzenie za obronę z urzędu przed sądem I instancji przyznane obrońcy w wyroku sądu I instancji obejmuje również czynności podejmowane przed tym sądem już po wydaniu wyroku i mieszczące się w ramach postępowania pierwszoinstancyjnego, w tym udział w posiedzeniu w przedmiocie wniosku o uchylene lub zmianę środka zapobiegawczego. Za takie czynności nie przysługuje obrońcy z urzędu żadne odrębne wynagrodzenie.

Postanowienie SA w Gdańsku z dnia 13 grudnia 2016 r., sygn. II AKz 810/16.

Prawo karne wykonawcze

39

Art. 3 § 1 k.k.w.

Do postępowania wykonawczego wszczętego przed dniem 1 lipca 2015 r. należy stosować przepis art. 3 § 1 k.k.w. w brzmieniu nadanym przez ustawę

z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny i niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 396).

Postanowienie SA w Gdańsku z dnia 31 stycznia 2017 r., sygn. II AKo 17/17.

40

Art. 6 § 3 k.k.w.

Pozostawienie na podstawie art. 6 § 3 k.k.w. wniosku skazanego bez rozpoznania następuje w formie postanowienia wydanego przez sąd (sąd penitencjarny) właściwy do rozpoznania tego wniosku. Zgodnie z art. 6 § 1 *a contrario* k.k.w. i art. 21 *a contrario* k.k.w. wyłączona jest możliwość zaskarżenia zażaleniem postanowienia sądu o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania wydanego na podstawie art. 6 § 3 k.k.w.

Postanowienie SA w Gdańsku z dnia 12 stycznia 2017 r., sygn. II AKzw 2482/16.

41

Art. 43la § 1 pkt 1 k.k.w.

W razie stwierdzenia, że nie została spełniona przesłanka określona w art. 43la § 1 pkt 1 k.k.w., nieuzasadnione jest umarzenie postępowania incydentalnego na podstawie art. 15 § 1 k.k.w., lecz sąd powinien wydać postanowienie o odmowie udzielenia zgody na odbycie kary pozbawienia wolności w warunkach dozoru elektronicznego.

Postanowienie SA w Gdańsku z dnia 7 lutego 2017 r., sygn. II AKzw 100/17.

42

Art. 119 § 2 k.k.w.

Zgodnie z art. 119 § 2 k.k.w. zażalenie przysługuje wyłącznie na postanowienie sądu o obciążeniu skazanego kosztami leczenia. Podmiotami uprawnionym do jego wniesienia są skazany i prokurator. Uprawnienie takie nie przysługuje dyrektorowi zakładu karnego.

Postanowienie SA w Gdańsku z dnia 7 lutego 2017 r., sygn. II AKzw 113/17.

Prawo Cywilne

Sąd Najwyższy

Izba Cywilna

43

Art. 444 § 1 k.c.

Świadczenie ubezpieczyciela w ramach umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych obejmuje także uzasadnione i celowe koszty leczenia oraz rehabilitacji poszkodowanego niefinansowane ze środków publicznych (art. 444 § 1 k.c.).

Z uzasadnienia:

Przepis art. 444 § 1 k.c. stwierdza ogólnie, że w razie uszkodzenia ciała lub wywołania rozstroju zdrowia naprawienie szkody obejmuje wszelkie wyniki z tego powodu koszty. Na żądanie poszkodowanego zobowiązany do naprawienia szkody powinien wyłożyć z góry sumę potrzebną na koszty leczenia, a jeżeli poszkodowany stał się inwalidą, także sumę potrzebną na przygotowanie do innego zawodu. W przepisie tym przewidziano dwa zasadnicze roszczenia poszkodowanego: roszczenie o zwrot poniesionych już wydatków na leczenie i roszczenie o wyłożenie z góry sumy potrzebnej na koszty leczenia albo o wyłożenie z góry sumy potrzebnej na koszty przygotowania do innego zawodu (art. 444 § 1 zdanie drugie k.c.).

W judykaturze Sądu Najwyższego wielokrotnie analizowano użyte w art. 444 § 1 k.c. pojęcie „wszelkie koszty” (koszty celowe). Rozważano możliwość uwzględniania kosztów prywatnego leczenia poszkodowanego, który był objęty systemem ubezpieczenia społecznego oferującego bezpłatnie usługi medyczne. Wskazywano na sytuacje, w których poszkodowany miał realną możliwość skorzystania z takiego leczenia, lecz zdecydował się jednak na płatne leczenie prywatne. Powstało w związku z tym pytanie, czy poniesione w ten sposób koszty mogły być skutecznie objęte roszczeniami przewidzianymi w art. 444 § 1 k.c. Aktualna stała się też kwestia, na kim – poszkodowanym czy zobowiązanym do naprawienia szkody – spoczywa ciężar wykazania sytuacji, w której możliwe było skorzystanie przede wszystkim ze świadczeń medycznych oferowanych w ramach ubezpieczenia społecznego. Rozważano także inne kryteria służące ocenie poniesienia przez poszkodowanego kosztów celowych w rozumieniu art. 444 § 1 k.c., w tym m.in. to, czy pozostawały one w związku przyczynowym ze zdarzeniem powodującym uszkodzenie ciała lub wywołanie roz-

stroju zdrowia oraz czy miały być one przeznaczone na efektywną poprawę zdrowia poszkodowanego. W sposób kazuistyczny wskazywano w orzecznictwie określone, zindywidualizowane i typowe postacie kosztów, które mogą stanowić wydatki potrzebne w procesie leczenia i rehabilitacji poszkodowanego. Znacznie rzadziej zajmowano stanowisko dotyczące rozmiaru tych kosztów, np. co do ich „umiarkowanej wysokości”.

W sprawie o odszkodowanie w związku z wypadkiem przy pracy Sąd Najwyższy przyjął możliwość pokrycia kosztów odpłatnych konsultacji medycznych u specjalisty (wyrok z dnia 26 czerwca 1969 r., sygn. II PR 217/69, OSNCP 1970, nr 3, poz. 50). Poszkodowanemu groziło niebezpieczeństwo pełnej utraty wzroku, toteż Sąd Najwyższy uznał, że szukanie pomocy i porady u wybitnych specjalistów oraz w znanym zakładzie leczniczym nie może być uznane za zbędne. Do kosztów leczenia w rozumieniu art. 444 § 1 k.c. zaliczono zatem koszty leczenia u wybitnego specjalisty, przy czym decydujące znaczenie miał sam charakter uszczerbku na ciele poszkodowanego. Sąd Najwyższy dostrzegł konieczność pokrycia jedynie „kosztów niewygórowanych”. Przedstawiony wyrok pośrednio potwierdza stanowisko Sądu Najwyższego, że poza wypadkami szczególnymi leczenie powinno odbywać się w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń.

W wyroku z dnia 16 stycznia 1981 r., sygn. I CR 455/80 (OSNCP 1981, nr 10, poz. 193) rozważano koszty nabycia przez poszkodowanego pojazdu inwalidzkiego, koniecznego do skompensowania skutków kalectwa spowodowanego wypadkiem komunikacyjnym. Sąd Najwyższy uznał, że koszty takiego pojazdu nie są objęte art. 444 § 1 k.c., jeżeli nie jest on konieczny do kompensowania kalectwa osoby poszkodowanej, a w szczególności do kontynuowania pracy zarobkowej wykonywanej przed wypadkiem. Nie wyłączono zatem w sposób kategoryczny także takiej postaci kompensacji szkody poszkodowanego.

W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 1997 r., sygn. II UKN 113/97 (OSNAPUS 1998, nr 5, poz. 163) przyjęto, że obowiązek odszkodowawczy wynikający z art. 444 § 1 zdanie pierwsze k.c. obejmuje zwrot kosztów nabycia samochodu inwalidzkiego, niezbędnego do leczenia i prowadzenia działalności gospodarczej pracownika wskutek wypadku przy pracy. Sąd Najwyższy podkreślił, że art. 444 § 1 zdanie pierwsze k.c. kreuje zasadę pełnej kompensaty szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym, a art. 444 § 1 zdanie drugie k.c. jedynie egzemplifikuje, a nie wyczerpuje rodzaje i sposoby pełnej kompensaty szkody wynikającej z czynu niedozwolonego. Według Sądu Najwyższego, na celowość korzystania z samochodu inwalidzkiego już w okresie leczenia powypadkowego schorzeń narządów ruchu i konieczności systematyczności leczenia urologicznego wskazywały obie opinie medycznych instytucji naukowych. W orzeczeniu tym dokonano szerokiej interpretacji pojęcia „wszelkie koszty” użytego w art. 444 § 1 k.c.

W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2002 r., sygn. II CKN 1028/00 (Izba Cywilna 2003, nr 6, s. 39) wyrażono ogólną myśl, że wydatki na nabycie nowego samochodu ze specjalistycznym wyposażeniem należy zaliczyć do kosztów wymienionych w art. 444 § 1 k.c., gdyż są one konieczne do kompensowania kalectwa osoby poszkodowanej, a dotychczasowy samochód osobowy, jaki powódka posiadała przed wypadkiem komunikacyjnym, nie mógł być dostosowany do jej ograniczeń ruchowych. Z uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego z dnia 3 maja 2001 r., sygn. V CKN 253/00 (niepubl.) wynika, że doszło do zasądzenia kosztów kupna samochodu dla młodego człowieka, który po amputacji nogi w wyniku wypadku podjął studia w celu zdobycia nowego zawodu, co wymagało dojazdów ze wsi, na której mieszkał, do szkoły wyższej.

Kategoria kosztów (wydatków) „koniecznych i celowych” poszkodowanego pojawia się w wielu orzeczeniach Sądu Najwyższego. Nawiązano do niej w wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r., sygn. III CKN 1018/00 (niepubl.) oraz w wyroku z dnia 9 stycznia 2008 r., sygn. II CSK 425/07 (OSNC–ZD 2008, nr D, poz. 99), w którym zwrócono uwagę, że pojęcie „wszelkie koszty” w rozumieniu art. 444 § 1 k.c. to „koszty różnego rodzaju, których nie da się z góry określić, a których ocena, na podstawie okoliczności sprawy, należy do sądu”. Pojęcie to jednak nie odnosi się do samej kwoty kosztów, które sąd ma obowiązek zasądzić. Według Sądu Najwyższego, w orzecznictwie ogranicza się jednak tak rozumiany obowiązek pokrycia wszelkich kosztów wymaganiem ich konieczności i celowości (por. także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2014 r., sygn. V CSK 632/13, niepubl.). Kompensowanie kalectwa i umożliwienie poszkodowanemu prowadzenia normalnego życia w społeczeństwie może być w pewnych okolicznościach uznane za uzasadniające zasądzenie odszkodowania w wysokości zapewniającej nabycie samochodu. W omawianym wyroku stwierdzono także, że odwoływanie się do art. 361 § 1 k.c. jest zbędne, gdyż art. 444 § 1 k.c. obejmuje „wszelkie koszty” wynikłe z rozstroju zdrowia lub uszkodzenia ciała.

Z uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2011 r., sygn. IV CSK 308/10 (OSNC 2011, nr 10, poz. 116) wynika, że w sprawie o odszkodowanie przeciwko zakładowi opieki zdrowotnej w związku z wadliwym leczeniem małoletniej powódki pozwany zakład opieki zdrowotnej podnosił m.in. zarzut nieuwzględnienia możliwości sfinansowania kosztów leczenia powódki ze środków publicznych. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że sądy *meriti* dokonały w tym zakresie odpowiednich ustaleń dotyczących koniecznych wydatków i miały też na względzie to, że niektóre działania rehabilitacyjne były właśnie finansowane z takich środków. Stwierdził też, że celowość ponoszenia wydatków na rehabilitację może być powiązana nie tylko z możliwością uzyskania poprawy zdrowia powódki, ale także z potrzebą jego niepogarszania.

Należy przytoczyć wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. I CSK 384/07 (OSP 2009, nr 9, poz. 20), w którym stwierdzono, że

uwzględnienie roszczenia poszkodowanego o wyłożenie z góry sumy potrzebnej na koszty leczenia jest niezależne od tego, czy poszkodowany dysponuje odpowiednimi środkami własnymi na pokrycie wskazanych kosztów oraz czy jest objęty systemem finansowania świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych, chyba że strona zobowiązana (ubezpieczyciel) wykaże, iż koszty leczenia poszkodowanego zostaną pokryte w całości ze środków publicznych, w tym także przyznanych w ramach procedur obejmujących decyzje uznaniowe uprawnionych podmiotów. W tej sprawie małoletni powód, który w toku wadliwego przyjęcia porodu przez lekarzy doznał uszkodzenia ciała w postaci splutu barkowego, domagał się na podstawie art. 444 § 1 zdanie drugie k.c. od pozwanego ubezpieczyciela m.in. wyłożenia sumy potrzebnej na przeprowadzenie odpowiedniej operacji barku w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej.

W piśmiennictwie kategorię „wszelkich kosztów” w rozumieniu art. 444 § 1 k.c. ujmuje się szeroko jako konsekwencję czynu niedozwolonego w postaci uszkodzenia ciała lub wywołania rozstroju zdrowia. Używa się także sformułowań „koszty konieczne i celowe”, „koszty uzasadnione”. W zasadzie nie neguje się objęcia tymi pojęciami także kosztów leczenia prywatnego, ponieważ poszkodowany nie ma obowiązku korzystania w ogóle lub przede wszystkim ze świadczeń w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego w Narodowym Funduszu Zdrowia. Nie chodzi jednak o nieograniczoną możliwość wyboru pomiędzy leczeniem prywatnym i publicznym, wyraźnie bowiem wskazuje się na pewne jego ograniczenia, chociaż różnie ujmuje się katalog możliwości skorzystania z leczenia prywatnego, którego koszty mogłyby być pokryte przez zobowiązanego na podstawie art. 444 § 1 k.c. i w konsekwencji także w ramach ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej.

Jako koszty konieczne i celowe wskazuje się przede wszystkim koszty leczenia i rehabilitacji w placówce prywatnej, gdy świadczenia te wykraczają poza zakres dostępnych świadczeń w ramach powszechnej opieki zdrowotnej lub poszkodowanemu oferowane są takie świadczenia w czasie nieracjonalnym z medycznego punktu widzenia. Niekiedy wskazuje się także na jeszcze inne sytuacje, a więc na większe szanse powrotu do zdrowia, jakie stwarza leczenie prywatne (większa szansa efektywności leczenia, wyższa jakość usługi medycznej) i na poważny charakter uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia poszkodowanego (ryzyko śmierci poszkodowanego lub nieodwracalnego kalectwa). Niektórzy autorzy zastrzegają jednak konieczność analizowania także obu takich sytuacji w ramach okoliczności konkretnego przypadku. Z reguły jednak przyjmuje się, że kryteria szansy powrotu do zdrowia lub charakteru uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia mogą uzasadniać także koszty leczenia podjętego poza granicami kraju i to nie tylko w krajach Unii Europejskiej.

Należy stwierdzić, że wyrażnej zbieżności stanowisk co do możliwości skorzystania przez poszkodowanego także ze świadczeń medycznych w placówkach niepublicznej służby zdrowia towarzyszy jednak różnica zdań dotyczących

samego ciężaru dowodu kosztów „koniecznych i celowych”. Chodzi o to, czy poszkodowanego obciąża ciężar wykazania takich kosztów we wszystkich wskazanych przypadkach ich poniesienia (art. 6 w związku z art. 444 § 1 k.c.), czy ciężar taki powinien obciążać – i w jakim zakresie – zobowiązanego.

Punktem wyjścia rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego przedstawionego przez Rzecznika Finansowego jest treść art. 444 § 1 k.c. oraz ogólne reguły prawa odszkodowawczego. Przepis ten przyjmuje możliwość objęcia roszczeniem odszkodowawczym poszkodowanego wszelkich kosztów wynikłych z faktu uszkodzenia lub wywołania rozstroju zdrowia. Odszkodowanie takie kompensuje uszczerbek majątkowy poszkodowanego w postaci *damnum emergens* (art. 361 § 2 k.c.); koszty ponoszone są wprawdzie z woli tego podmiotu, ale w celu usunięcia lub ograniczenia niekorzystnych dla zdrowia poszkodowanego konsekwencji spowodowanych czynem niedozwolonym. Można mówić zatem o wydatkach celowych poniesionych w związku z deliktem powodującym uszczerbek niemajątkowy w postaci uszkodzenia ciała lub wywołania rozstroju zdrowia.

Omawiane koszty mogą obejmować m.in. koszty leczenia i rehabilitacji (art. 444 § 1 zdanie drugie k.c.). Taka egzemplifikacja „wszelkich kosztów” służyła ustawodawcy do pokazania, że dyspozycją art. 444 § 1 k.c. objęte są zarówno koszty leczenia już poniesione, jak i koszty, które mogą być poniesione przez poszkodowanego w przyszłości. Z tego względu w art. 444 § 1 zdanie drugie k.c. wyodrębniono autonomiczne roszczenie, zgodnie z którym poszkodowany może żądać od zobowiązanego do naprawienia szkody wyłożenia z góry sumy potrzebnej na koszty leczenia, a jeżeli poszkodowany stał się inwalidą, także sumę potrzebną na koszty przygotowania do innego zawodu.

W uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. I CSK 384/07, trafnie wyjaśniono, że uwzględnienie takiego roszczenia poszkodowanego nie może być uzależnione od tego, czy poszkodowany dysponuje własnymi funduszami na pokrycie takich kosztów. Decydujące znaczenie ma tu element woli poszkodowanego, tj. to, czy przystąpi on od razu do podjęcia leczenia lub rehabilitacji i wyłoży odpowiednie koszty, czy zdecyduje się na żądanie wyłożenia przez zobowiązanego sumy pieniężnej niezbędnej do pokrycia kosztów przyszłych, czy nawet wystąpi z obydwoma roszczeniami równocześnie, gdy wymagają tego poszczególne etapy leczenia lub rehabilitacji. Łatwo przy tym zauważyć, że u podstaw regulacji, zawartej w art. 444 § 1 k.c., leży także istotny dla poszkodowanego czynnik czasu, skoro może on zawsze podjąć czynności lecznicze lub rehabilitacyjne niezwłocznie po wyrządzeniu mu krzywdy w postaci uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia, a weryfikacja poniesionych kosztów może nastąpić dopiero w ewentualnym sporze z ubezpieczycielem.

Pojęcie „wszelkie wydatki” w rozumieniu art. 444 § 1 k.c. powinno być interpretowane przy uwzględnieniu zasady pełnej kompensacji szkody. Można

nawet stwierdzić, że takie określenie ustawowe zmierza wyraźnie do zaakcentowania tej zasady prawa odszkodowawczego w odniesieniu do omawianej postaci szkody. Oznacza to, że naprawienie szkody, obejmującej wydatki poniesione na leczenie lub rehabilitację, powinno służyć pełnej restytucji stanu istniejącego przed dokonaniem czynu niedozwolonego lub przynajmniej spowodowania takiego stanu, w którym poszkodowanemu zapewnione zostaną warunki życiowe zbliżone do tych, jakie miał przed wyrządzeniem mu krzywdy. W taki też sposób przedstawia się funkcję odszkodowania przewidzianego w art. 444 § 1 k.c. w orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. np. wyrok z dnia 9 stycznia 2008 r., sygn. II CSK 425/07, oraz wyrok z dnia 15 października 2004 r., sygn. V CSK 632/12, niepubl.). Poniesione przez poszkodowanego koszty leczenia lub rehabilitacji są zatem celowe (uzasadnione, konieczne, usprawiedliwione), jeżeli odpowiadają wspomnianej funkcji odszkodowania określonego w art. 444 § 1 k.c. Sam natomiast rozmiar tych kosztów zależy od zakresu celowych czynności leczniczych lub rehabilitacyjnych, którym został poddany poszkodowany (np. diagnostyka, terapie, leki, zabiegi, typ i czas rehabilitacji). Nie ma przy tym znaczenia, czy chodzi o skompensowanie już poniesionych kosztów, czy o koszty, które mają być poniesione w związku z przyszłym, planowanym leczeniem (art. 444 § 1 zdanie drugie k.c.).

Przepis art. 444 § 1 k.c. nie przesądza, w jakim systemie organizacyjno-prawnym może dojść do poddania się poszkodowanego czynnościom leczniczym lub rehabilitacyjnym. W orzecznictwie Sądu Najwyższego i piśmiennictwie wskazuje się, że rygorystyczne preferowanie systemu ubezpieczeń społecznych, oferującego bezpłatne usługi medyczne, z wielu powodów jest trudne do zaakceptowania. Poszkodowany nie może być pozbawiony możliwości korzystania z leczenia lub rehabilitacji, które mogłyby doprowadzić do odpowiedniego efektu restytucyjnego w zakresie jego stanu zdrowia, nawet jeżeli realizowane świadczenia medyczne powodować mogą powstanie odpowiednich, zwiększonych kosztów. Należy pozostawić mu zatem możliwość wyboru systemu leczenia publicznego lub prywatnego, przynajmniej w takiej sytuacji, w której brak podstaw do przyjęcia istnienia pełnego wyboru alternatywnego z racji istotnego ograniczenia faktycznego dostępu do usługi medycznej oferowanej w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń. Chodzi tu przede wszystkim o sytuacje typowe, tj. szerszy zakres prywatnych usług medycznych, niemożność skorzystania przez poszkodowanego ze świadczenia medycznego oferowanego przez publiczny system świadczeń z powodu odległego, niewskazanego medycznie czasu jego zrealizowania. Katalog takich zdarzeń może być, oczywiście, uzupełniony o sytuacje szczególne wynikające z konkretnego stanu faktycznego, w którym istotny jest nie sam dostęp faktyczny do publicznej usługi medycznej, ale także poziom merytoryczny i techniczny takiej usługi z punktu widzenia medycznych rokowań jej efektywności (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 czerwca 1969 r., sygn. II PR 217/69). Nie jest też wyłączone,

że w sytuacjach, w których zachodzi ograniczony dostęp do usługi medycznej, za koszty celowe w rozumieniu art. 444 § 1 k.c. można uznać także koszty leczenia lub rehabilitacji poniesione za granicą.

Z art. 444 § 1 k.c. i ogólnych reguł prawa odszkodowawczego nie wynika szczególne ukształtowanie ciężaru dowodu w zakresie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, w tym także w zakresie wykazania faktu wystąpienia szkody po stronie poszkodowanego. Oznacza to, że poszkodowany powinien udowodnić poniesione przez niego koszty celowe leczenia lub rehabilitacji pozostające w związku przyczynowym z doznanym uszkodzeniem ciała lub rozstrojem zdrowia, w tym sumę potrzebną na koszty leczenia, jeżeli występuje z żądaniem na podstawie art. 444 § 1 zdanie drugie k.c. Dowód „celowości kosztów” oznacza także potrzebę poddania się odpłatnemu leczeniu w placówkach prywatnych i konieczność wykazania także poszczególnych rodzajów tych kosztów powiązanych z etapami leczenia lub rehabilitacji (struktura kosztów szczegółowych). Tak ukształtowany ciężar dowodu kosztów celowych nie może być bezpośrednio lub pośrednio poszerzany o określone, wybrane elementy stanu faktycznego, przesądzające, czy poniesione lub planowane (art. 444 § 1 zdanie drugie k.c.) koszty leczenia należy zaliczyć do kategorii kosztów celowych w rozumieniu art. 444 § 1 k.c. Oznacza to, że nie można obarczać poszkodowanego obowiązkiem każdorazowego dowodzenia tylko za pomocą wskazywanych przez zobowiązanego środków dowodowych (np. odpowiednich zaświadczeń medycznych) zasadności skorzystania z leczenia lub rehabilitacji niefinansowanych ze środków publicznych. Takie bezpodstawne wymagania dowodowe prowadzą do obciążania poszkodowanych obowiązkiem wykazywania wystąpienia wskazanych wcześniej sytuacji uzasadniających leczenie prywatne. Jeżeli jednak ubezpieczyciel odpowiadający wobec poszkodowanego w ramach umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych powołuje się wobec uprawnionego na ustawowy obowiązek minimalizacji szkody, to może kwestionować celowość kosztów poniesionych przez poszkodowanego; wtedy ciężar dowodu spoczywa na ubezpieczycielu (art. 6 k.c.).

Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 19 maja 2016 r., sygn. III CZP 63/15.

44

Art. 394 § 1 pkt 9 k.p.c.

Na zarządzenie przewodniczącego nakładające na stronę obowiązek uiszczenia opłaty sądowej przysługuje zażalenie (art. 394 § 1 pkt 9 k.p.c.).

Z uzasadnienia:

Artykuł 22 ust. 1 u.k.s.c. z 1967 r. stanowił, że na zarządzenie przewodniczącego w przedmiocie obowiązku uiszczenia kosztów sądowych przysługuje zażalenie. W okresie obowiązywania tej ustawy w orzecznictwie sformułowano

pogląd, że doręczenie stronie wezwania do uiszczenia wpisu określonej wysokości od pisma procesowego podlegającego opłacie było równoznaczne z doręczeniem stronie odpisu zarządzenia przewodniczącego w tym przedmiocie, na które przysługiwało zażalenie (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2002 r., sygn. III CZ 110/02, Biuletyn SN 2003, nr 4, s. 15).

Po wejściu w życie ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1025 ze zm. – dalej: „u.k.s.c.”) kompleksowa regulacja dotycząca zaskarżalności postanowień sądu pierwszej instancji i zarządzeń dotyczących kosztów procesu, w tym kosztów sądowych, została zawarta w art. 394 § 1 pkt 9 k.p.c., zgodnie z którą zażalenie do sądu drugiej instancji przysługuje na postanowienia sądu pierwszej instancji i zarządzenia przewodniczącego, których przedmiotem jest: zwrot kosztów, określenie zasad ponoszenia przez strony kosztów procesu, wymiar opłaty, zwrot opłaty lub zaliczki, obciążenie kosztami sądowymi, jeżeli strona nie składa środka zaskarżenia co do istoty sprawy, koszty przyznane w nakazie zapłaty, zwrot kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu oraz wynagrodzenie biegłego i należności świadka. Konstrukcja tego przepisu uzasadnia stanowisko, że zażalenie jest dopuszczalne na postanowienie orzekające o każdej z wymienionych w tym przepisie kwestii z osobna (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 2009 r., sygn. I PZP 6/08, OSNP 2009, nr 13–14, poz. 167).

W nauce prawa procesowego cywilnego prezentowane są dwa poglądy dotyczące dopuszczalności wniesienia zażalenia na zarządzenie przewodniczącego wzywające stronę do uiszczenia określonej opłaty sądowej. Według jednego, zażalenie jest niedopuszczalne, co motywowane jest niepowtórzeniem w art. 394 § 1 pkt 9 k.p.c. regulacji przewidzianej w art. 22 ust. 1 *in principio* u.k.s.c. z 1967 r., przewidującej zażalenie na zarządzenie przewodniczącego w przedmiocie obowiązku uiszczenia kosztów sądowych. Ma to świadczyć o ograniczeniu przez ustawę z dnia 28 lipca 2005 r. katalogu zaskarżalnych zarządzeń przewodniczącego oraz postanowień sądu w przedmiocie kosztów sądowych i prowadzić do wniosku, że zażalenie przysługuje wyłącznie na zarządzenie przewodniczącego, którego przedmiotem jest zwrot pozwu (pisma wszczynającego postępowanie) z powodu nieuiszczenia należnej opłaty. Zwolennicy tego poglądu wskazują ponadto, że zarządzenie w przedmiocie wezwania do uiszczenia opłaty lub uzupełnienia opłaty nie stanowi rozstrzygnięcia w przedmiocie „wymiaru opłaty”. Przez ustalenie wymiaru opłaty należy rozumieć określenie jej wysokości na podstawie art. 108 § 1 lub art. 108¹ k.p.c. albo ustalenie opłaty ostatecznej na podstawie art. 15 ust. 3 u.k.s.c.

Trafny jest jednak pogląd przeciwny, podzielany przez większość przedstawicieli nauki i orzecznictwo Sądu Najwyższego (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 6 lipca 2007 r., sygn. III CZP 71/07, OSNC 2008, nr 3, poz. 36), traktujący zarządzenie przewodniczącego w przedmiocie we-

zwania strony do uiszczenia opłaty od pisma podlegającego opłacie jako akt dotyczący „wymiaru opłaty” i w związku z tym zaskarżalny zażaleniem na podstawie art. 394 § 1 pkt 9 k.p.c. Przepisy obowiązującej ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych nie posługują się pojęciem „wymiaru opłaty”. Przez pojęcie „wymiar” należy rozumieć „wielkość czegoś wymierzonego, wyznaczonego komuś” (por. Uniwersalny słownik języka polskiego, pod red. S. Dubisza, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003). Na gruncie art. 394 § 1 pkt 9 k.p.c. „wymiar” odnosi się do opłaty sądowej, przy czym przepis ten nie ogranicza wymiaru opłaty wyłącznie do decyzji sądu; gdyby ustawodawca chciał ograniczyć jego zakres, musiałby to wyraźnie stwierdzić (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 6 lipca 2007 r., sygn. III CZP 71/07).

Jeżeli sąd lub przewodniczący ustala zarządzeniem rodzaj i wysokość opłaty sądowej należnej od pisma podlegającego opłacie (art. 3 ust. 2 u.k.s.c.), a następnie wzywa zobowiązanego do jej uiszczenia (art. 130 § 1 i 1¹ k.p.c.), to niewątpliwie dokonuje „wymiaru opłaty”, co przemawia za zaskarżalnością tego zarządzenia zażaleniem na podstawie art. 394 § 1 pkt 9 k.p.c. Rozstrzygnięciem, którego przedmiotem jest wysokość (wymiar) opłaty sądowej, jest zarządzenie przewodniczącego wzywające stronę do opłacenia pisma i wskazujące kwotę należnej od niego opłaty sądowej. Za dopuszczalnością zażalenia na zarządzenie przewodniczącego w przedmiocie „wymiaru opłaty” przemawia także art. 95 ust. 2 u.k.s.c., który stanowi, że nie pobiera się opłaty od zażalenia na postanowienie sądu dotyczące wysokości opłaty albo wysokości wydatków. Jeżeli ustawodawca zwalnia od opłaty sądowej stronę wnoszącą zażalenie na wysokość (wymiar) opłaty sądowej, to oznacza, że przewiduje dopuszczalność tego środka odwoławczego.

Uchwała SN z dnia 28 maja 2015 r., sygn. III CZP 25/15.

Prawo Administracyjne

Naczelny Sąd Administracyjny

45

Art. 233 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.)

W sprawie dotyczącej podatku od towarów i usług rozwiązanie spółki cywilnej po wniesieniu odwołania powoduje konieczność umorzenia postępowania odwoławczego na podstawie art. 233 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.).

Z uzasadnienia:

(...) W rozpatrywanej sprawie w skardze kasacyjnej sformułowano zarzut naruszenia art. 233 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm., obecnie Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.), które – jak wykazał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu postanowienia inicjującego postępowanie uchwałodawcze – wywołuje w praktyce poważne wątpliwości. Świadczą o tym chociażby odmienne zapatrywania przedstawione w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2010 r., sygn. I FSK 826/10 oraz z dnia 5 grudnia 2014 r., sygn. I FSK 94/14. W połączeniu z argumentami przedstawionymi przez Sąd pytający (w szczególności dotyczącymi niedostatków legislacyjnych) powyższe pozwalało stwierdzić, że zachodzą przesłanki określone w art. 187 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.) pozwalające na udzielenie merytorycznej odpowiedzi dotyczącej zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości.

5.2. Przystępując do rozważań odnoszących się do przedstawionego zagadnienia prawnego, należało uwzględnić następujące przepisy Ordynacji podatkowej:

- art. 233 § 1. Organ odwoławczy wydaje decyzję, w której: 1) utrzymuje w mocy decyzję organu pierwszej instancji albo 2) uchyla decyzję organu pierwszej instancji: a) w całości lub w części – i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy lub uchylając tę decyzję – umarza postępowanie w sprawie, b) w całości i sprawę przekazuje do rozpatrzenia właściwemu organowi pierwszej instancji, jeżeli decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości, albo 3) umarza postępowanie odwoławcze;

- art. 208 § 1. Gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe, w szczególności w razie przedawnienia zobowiązania podatkowego, organ podatkowy wydaje decyzję o umorzeniu postępowania.
§ 2. Organ podatkowy może umorzyć postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz nie zagraża to interesowi publicznemu;
- art. 115 § 1. Wspólnik spółki cywilnej, jawnej, partnerskiej oraz komplementariusz spółki komandytowej albo komandytowo-akcyjnej odpowiada całym swoim majątkiem solidarnie ze spółką i z pozostałymi wspólnikami za zaległości podatkowe spółki.
§ 2. Przepis § 1 stosuje się również do odpowiedzialności byłego wspólnika za zaległości podatkowe z tytułu zobowiązań, których termin płatności upływał w czasie, gdy był on wspólnikiem, oraz zaległości wymienione w art. 52 oraz art. 52a powstałe w czasie, gdy był on wspólnikiem. Za zobowiązania podatkowe powstałe na podstawie odrębnych przepisów po rozwiązaniu spółki, za zaległości podatkowe z tytułu zobowiązań, których termin płatności upływał po rozwiązaniu spółki, oraz za zaległości wymienione w art. 52 oraz art. 52a powstałe po rozwiązaniu spółki, odpowiadają osoby będące wspólnikami w momencie rozwiązania spółki. (...)
§ 4. Orzeczenie o odpowiedzialności, o której mowa w § 1, nie wymaga uprzedniego wydania decyzji w sprawach, o których mowa w art. 108 § 2 pkt 2, a rozstrzygnięcie w tych sprawach następuje w decyzji orzekającej o odpowiedzialności.
§ 5. Przepis § 4 stosuje się również w przypadku rozwiązania spółki.
- art. 133 § 1. Stroną w postępowaniu podatkowym jest podatnik, płatnik, inkasent lub ich następca prawny, a także osoba trzecia, o której mowa w art. 110–117b, która z uwagi na swój interes prawny żąda czynności organu podatkowego, do której czynność organu podatkowego się odnosi lub której interesu prawnego działanie organu podatkowego dotyczy.
§ 2. Stroną w postępowaniu podatkowym może być również osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej inna niż wymieniona w § 1, jeżeli zgodnie z przepisami prawa podatkowego przed powstaniem obowiązku podatkowego ciąży na niej szczególne obowiązki lub zamierza skorzystać z uprawnień wynikających z tego prawa.
§ 2a. Stroną w postępowaniu podatkowym w sprawach dotyczących zwrotu podatku od towarów i usług może być wspólnik spółki wymienionej w art. 115 § 1, uprawniony na podstawie przepisów o podatku od towarów i usług do otrzymania zwrotu podatku.
§ 2b. Stroną w postępowaniu podatkowym w sprawie stwierdzenia nadpłaty w zakresie zobowiązań byłej spółki cywilnej może być osoba, która była wspólnikiem spółki cywilnej w chwili rozwiązania spółki.
§ 3. W przypadku, o którym mowa w art. 92 § 3, jedną stroną postępowania są małżonkowie i każdy z nich jest uprawniony do działania w imieniu obojga.

5.3. Przedstawione zagadnienie prawne powstało na tle okoliczności faktycznych, z których wynikało, że spółka cywilna złożyła odwołanie od decyzji określającej wysokość jej zobowiązań w podatku od towarów i usług, a następnie wolą wspólników uległa rozwiązaniu. Na tym tle faktycznym wymaga rozstrzygnięcia, czy w opisanej sytuacji procesowej należy na podstawie art. 233 § 1 pkt 2 lit. a) analizowanej ustawy uchylić decyzję organu pierwszej instancji w całości i umorzyć postępowanie, czy jedynie umorzyć postępowanie odwoławcze na podstawie jej art. 233 § 1 pkt 3. Innymi słowy, wątpliwość prawna, jaka wyłoniła się w tej sprawie, wymaga udzielenia odpowiedzi dotyczącej wzorca postępowania organu odwoławczego, a więc – czy bezprzedmiotowość postępowania, powstała w wyniku rozwiązania spółki cywilnej i utraty przez nią zdolności pozostawania stroną postępowania, którą była na etapie rozpatrywania odwołania od decyzji organu pierwszej instancji, będzie powodowała konieczność umorzenia całego postępowania podatkowego, czy też ograniczy się jedynie do postępowania odwoławczego.

5.4. Generalnie bezprzedmiotowość postępowania podatkowego może mieć charakter pierwotny, gdy jej przyczyny występowały już przed wszczęciem postępowania, ale je przeoczono lub nie było o nich wiadomo. Można mówić o wtórnej bezprzedmiotowości, gdy jej przyczyny powstają dopiero w trakcie zawitości sprawy w pierwszej lub drugiej instancji lub trybów nadzwyczajnych postępowania. W pierwszym wypadku z racji niedostatków informacji rozpoczęto postępowanie, w którym nie można zrealizować celu zasadniczego, a w drugim nastąpiło zdarzenie stanowiące przyczynę bezpośrednią lub pośrednią bezprzedmiotowości postępowania. Można między innymi wyróżnić podmiotowe przyczyny bezprzedmiotowości postępowania dotyczące organu podatkowego lub stron postępowania [J. Borkowski, B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, Ordynacja podatkowa. Komentarz 2016, Wrocław 2016, s. 1059].

Zdaniem większości komentatorów Ordynacji podatkowej bezprzedmiotowość postępowania spowodowana przez stronę na etapie postępowania odwoławczego powinna skutkować umorzeniem jedynie postępowania odwoławczego, gdyż na etapie postępowania przez organem pierwszej instancji nie występowała wtórna przyczyna bezprzedmiotowości, jaką jest rozwiązanie spółki cywilnej. Nie można zatem uznać, że bezprzedmiotowością było dotknięte całe postępowanie podatkowe, a nie tylko postępowanie odwoławcze [por. Ordynacja podatkowa. Komentarz praktyczny, praca zbiorowa pod (red.) B. Brzezińskiego, A. Olesińskiej, Gdańsk 2015, s. 1007; B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, Ordynacja..., s. 1156–1157; A. Kabat, (w:) S. Babiarsz B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Ordynacja podatkowa. Komentarz, wyd. 9, Warszawa 2015, s. 990]. Nie ma zatem postaw prawnych, aby z obrotu prawnego eliminować decyzję organu pierwszej instancji, skoro w tej fazie postępowania postępowanie nie było bezprzedmiotowe. W razie umorzenia postępowania odwoławczego pozostaje taki stan, jaki by był, gdyby

odwołania nie wniesiono. Jego skutkiem jest to, że zaskarżona decyzja pozostaje w obrocie prawnym (Ordynacja podatkowa. Komentarz praktyczny, s. 1007). Decyzja organu pierwszej instancji nie jest bezprzedmiotowa.

Powyższe zapatrywania Naczelny Sąd Administracyjny w składzie powiększonym podziela.

5.5. W kontekście analizowanej problematyki trzeba wskazać, że umorzenie postępowania odwoławczego na skutek ustania bytu prawnego spółki cywilnej nie narusza zasady dwuinstancyjności postępowania podatkowego. W tym zakresie argumenty o specyfice postępowania odwoławczego, dotyczące konieczności ponownego, merytorycznego rozpoznania sprawy, nie są przekonujące. Należy bowiem podkreślić, że ustawodawca przewidział także sytuacje, gdy postępowanie odwoławcze kończy się w inny sposób niż przez rozpoznanie odwołania. Wystarczy wskazać tu na przepis art. 228 § 1 Ordynacji podatkowej, który stanowi, że organ odwoławczy stwierdza w formie postanowienia: niedopuszczalność odwołania, uchybienie terminowi do wniesienia odwołania, pozostawienie odwołania bez rozpatrzenia, jeżeli nie spełnia warunków wynikających z art. 222. Wniosek ten potwierdza zresztą art. 233 § 1 pkt 3 tej ustawy, który daje podstawy organowi odwoławczemu do umorzenia postępowania odwoławczego. Następuje to w razie bezprzedmiotowości postępowania odwoławczego. Wobec tego sam ustawodawca uznał, że bezprzedmiotowość postępowania odwoławczego, pomimo zasady dwuinstancyjności postępowania podatkowego, powoduje konieczność umorzenia tylko tej części postępowania, a nie całego postępowania podatkowego (tak też w wyroku NSA z dnia 5 grudnia 2014 r., sygn. I FSK 94/14, CBOSA).

5.6. Także skutek ustania bytu prawnego podatnika na etapie postępowania odwoławczego w postaci uniemożliwienia merytorycznej kontroli instancyjnej decyzji podatkowej wydanej w pierwszej instancji nie może prowadzić do wniosku o konieczności umorzenia całego postępowania podatkowego. Podejmując decyzję o rozwiązaniu i likwidacji spółki w trakcie trwającego postępowania podatkowego, należy liczyć się ze skutkami prawnymi takiej decyzji z punktu widzenia prowadzonego postępowania (wyroki NSA z dnia 25 lutego 2010 r., sygn. II FSK 1635/08 i z dnia 5 grudnia 2014 r., sygn. I FSK 94/14, CBOSA).

Gdy rozwiązanie spółki cywilnej nastąpiło w wyniku dobrowolnych i zgodnych oświadczeń woli wspólników, osoby te powinny mieć świadomość konsekwencji procesowych rozwiązania spółki cywilnej. Nie można zatem uznać, że w ten sposób dochodzi do naruszenia uprawnień byłych wspólników spółki cywilnej. W tym miejscu warto powołać prezentujący podobne stanowisko, aczkolwiek na tle odmiennego stanu faktycznego, wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. I FSK 81/15. Otóż w wyroku tym skład orzekający przyjął, że w świetle art. 133 § 2a w związku z art. 115 § 1 Ordynacji podatkowej były akcjonariusz zlikwidowanej spółki akcyjnej nie ma przymiotu strony uprawnionej do zwrotu podatku od towarów i usług należnego zlikwidowanej spółce akcyjnej, co nie narusza art. 2, art. 7

i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, w sytuacji gdy spółka akcyjna w likwidacji, mając możliwość odzyskania należnego jej podatku w ramach procedury likwidacyjnej, wystąpiła o wykreślenie z rejestru przedsiębiorców KRS.

Dodatkowo należy uwzględnić, że ustanie bytu prawnego spółki cywilnej może nastąpić na różnych etapach postępowania podatkowego. Nie zawsze będzie to powodowało jego całkowitą bezprzedmiotowość. W zależności od momentu, w którym to zdarzenie nastąpi, wystąpią różne skutki procesowe. Jest oczywiste, że w razie rozwiązania spółki cywilnej przed wszczęciem postępowania podatkowego dotyczącego jej zobowiązań podatkowych takie postępowanie w stosunku do spółki nie będzie się mogło rozpocząć. Organ podatkowy będzie wówczas uprawniony do wydania decyzji na podstawie art. 115 § 4 Ordynacji podatkowej, w której określi zobowiązanie spółki cywilnej i orzeknie o odpowiedzialności za te zaległości podatkowe spółki byłych wspólników. W razie rozwiązania spółki w trakcie wymiarowego postępowania pierwszoinstancyjnego organ na podstawie art. 208 § 1 tej ustawy umorzy postępowanie podatkowe w całości. Z kolei w razie ustania bytu prawnego spółki cywilnej po skutecznym wejściu do obrotu prawnego wymiarowej decyzji organu pierwszej instancji, a jeszcze przed upływem terminu do wniesienia odwołania, byli wspólnicy nie będą mieć legitymacji do wniesienia odwołania. Pomimo braku merytorycznej kontroli decyzji organu pierwszej instancji nie można zasadnie twierdzić, że taka decyzja będzie podlegała uchyleniu z powodu naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania. Natomiast rozwiązanie spółki cywilnej w toku postępowania odwoławczego, jak wyżej wskazano, powoduje konieczność umorzenia jedynie postępowania odwoławczego na podstawie art. 233 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej. W żadnej mierze, mimo braku możliwości pełnej kontroli tego aktu administracyjnego, nie można zasadnie twierdzić, że spowoduje to konieczność uchylenia tej decyzji i umorzenia całego postępowania (por. wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2014 r., sygn. I FSK 94/14).

W kontekście powyższego trzeba odnotować, że art. 115 § 4 analizowanej ustawy stanowi uregulowanie pozwalające na objęcie jednym aktem procesowym dwóch rozstrzygnięć: po pierwsze – rozstrzygnięcia dotyczącego wysokości zobowiązania, a po drugie – orzeczenia o odpowiedzialności wspólników spółek, w tym spółki cywilnej. Użyty w tym przepisie zwrot „nie wymaga uprzedniego wydania decyzji” (między innymi decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego wymienionego w art. 108 § 2 pkt 2 tej ustawy), pozwalający na objęcie jednym aktem procesowym tych dwóch rozstrzygnięć, nie może stanowić przeszkody do wydania decyzji jedynie dotyczącej orzeczenia o odpowiedzialności wspólników danej spółki, jeżeli określenia zobowiązania spółki organ podatkowy dokonał już wcześniej, w funkcjonującej w obrocie prawnym odrębnej decyzji wymiarowej.

Takiemu rozumieniu art. 115 § 4 Ordynacji podatkowej nie stoi na przeszkodzie § 5 tego artykułu, stanowiący, że art. 115 § 4 stosuje się również

w przypadku rozwiązania spółki. W celu umożliwienia wydania decyzji orzekającej o odpowiedzialności wspólników spółki ustawodawca dopuścił w art. 115 § 5 także określenie wysokości zobowiązania rozwiązanej spółki. Przepis ten opiera się na racjonalnym założeniu, że skoro wysokość zobowiązania spółki wcześniej nie została określona i w przyszłości – przez wzgląd na rozwiązanie spółki – nie będzie to możliwe, wspólnik spółki musi mieć możliwość poznania „wymiaru” ciężającej na nim odpowiedzialności.

5.7. Odnosząc się do argumentacji zawartej w wyroku NSA z dnia 12 października 2010 r., sygn. I FSK 826/10, wskazującej na konieczność uchylenia zaskarżonej decyzji organu pierwszej instancji i umorzenia postępowania podatkowego na podstawie art. 233 § 1 pkt 2 lit. a) Ordynacji podatkowej, należało przypomnieć, że w swoich rozważaniach NSA odwołał się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2009 r., sygn. P 80/08.

W wyroku tym Trybunał uznał, że art. 75 § 2 pkt 1 lit. b) i § 3 oraz art. 81 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r., Nr 8, poz. 60 ze zm.) w zakresie, w jakim nie regulują trybu złożenia korekty deklaracji i wniosku o stwierdzenie nadpłaty podatku od towarów i usług przez byłych wspólników rozwiązanej spółki cywilnej będącej podatnikiem tego podatku, są niezgodne z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP i nie są niezgodne z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

Jak już wspomniano, konsekwencją tego orzeczenia była zmiana przepisów pozwalająca byłym wspólnikom spółki cywilnej na złożenie korekty deklaracji i domaganie się stwierdzenia nadpłaty w podatku od towarów i usług. Wskazane orzeczenie jednak nie dotyka bezpośrednio zagadnienia prawnego przedstawionego przez skład NSA rozpoznający skargę kasacyjną. Trzeba przy tym odnotować, że zmiany legislacyjne dokonane w związku z tym wyrokiem Trybunału (...) dotyczyły także art. 133 Ordynacji podatkowej określającego status strony postępowania podatkowego; obok § 2a, obowiązującego od dnia 1 stycznia 2008 r., w art. 133 dodano § 2b.

W myśl tych przepisów stroną w postępowaniu podatkowym w sprawach dotyczących zwrotu podatku od towarów i usług może być wspólnik spółki wymienionej w art. 115 § 1, uprawniony na podstawie przepisów o podatku od towarów i usług do otrzymania zwrotu podatku (art. 133 § 2a); natomiast w sprawie stwierdzenia nadpłaty w zakresie zobowiązań byłej spółki cywilnej stroną może być osoba, która była wspólnikiem spółki cywilnej w chwili rozwiązania spółki (art. 133 § 2b).

Z przepisów tych wynika, że wspólnik (były wspólnik) spółki cywilnej może mieć status strony postępowania w sprawach dotyczących zwrotu podatku od towarów i usług oraz w sprawie stwierdzenia nadpłaty zobowiązań podatkowych byłej spółki cywilnej, jeżeli był wspólnikiem w chwili rozwiązania spółki. Oznacza to, że wspólnik (były wspólnik) spółki cywilnej nie posiada statusu strony postępowania podatkowego w innych rodzajowo sprawach.

5.8. W związku z tym bardziej adekwatna do rozpatrywanej sprawy może okazać się wykładnia zaprezentowana w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2009 r., sygn. SK 32/07 (OTK-A 2009, nr 5, poz. 70), w którym uznano, że art. 133 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r., Nr 8, poz. 60 ze zm.) nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 oraz z art. 64 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP.

Powyższe orzeczenie zapadło na tle stosowania unormowań dotyczących przenoszenia odpowiedzialności na rzecz osób trzecich. Przede wszystkim należy podkreślić, że określoną przez ustawodawcę specyfiką postępowania w sprawie orzeczenia odpowiedzialności osób trzecich za zaległości podatkowe podatników jest jego dwufazowość. W pierwszej kolejności toczy się postępowanie w przedmiocie określenia zobowiązania podatkowego w stosunku do podatnika (z wyjątkiem sytuacji przewidzianej w art. 115 § 4), w drugim etapie zaś toczy się postępowanie w zakresie określenia odpowiedzialności osoby trzeciej. W powyższych postępowaniach różne podmioty mają status strony, inne są również przesłanki orzekania. Ustawodawca jednoznacznie ustanowił, że w postępowaniu wymiarowym toczącym się w stosunku do podatnika osoby trzeciej nie mają interesu prawnego w rozumieniu art. 133 Ordynacji podatkowej. Oznacza to, że podmioty te nie mogą być stroną w takim postępowaniu wymiarowym, mimo że w przyszłości ewentualnie mogą ponosić odpowiedzialność za te zaległości (wyrok NSA z dnia 25 maja 2016 r., sygn. I FSK 1447/15, CBOSA).

W świetle dotychczasowych rozważań, jak również w kontekście przyjętych rozwiązań pod kątem ich zgodności z Konstytucją RP, mało racjonalne i niecelowe wydaje się doprowadzenie do umorzenia całego postępowania podatkowego w sytuacji, gdy w postępowaniu przed organem pierwszej instancji nie występowała bezprzedmiotowość postępowania, ponieważ spółka cywilna na tym etapie postępowania działała, a jej rozwiązanie nastąpiło przed rozpoznaniem odwołania. W drugiej fazie postępowania może nastąpić przeniesienie odpowiedzialności na byłych wspólników spółki cywilnej, bez konieczności powtarzania całego postępowania podatkowego w przypadku uchylecia decyzji organu i umorzenia postępowania.

W takim ujęciu ochrona interesów byłych wspólników jest gwarantowana na poziomie adekwatnym do ich sytuacji procesowej. Standard gwarancji procesowych należnych byłym wspólnikom rozwiązanej spółki cywilnej jest kształtowany na poziomie odpowiadającym gwarancjom procesowym przyznanym członkom zarządów spółek kapitałowych, odpowiadającym za zaległości podatkowe tych spółek, zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie SK 32/07.

5.9. Mając na uwadze całokształt przedstawionych racji, Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że w sprawie dotyczącej podatku od towarów i usług rozwiązanie spółki cywilnej po wniesieniu odwołania powoduje konieczność

umorzenia postępowania odwoławczego na podstawie art. 233 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej.

Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 30 stycznia 2017 r., sygn. I FPS 5/16.

Trybunał Konstytucyjny

46

Art. 11 ust. 2, 3 i 4 oraz art. 13 ust. 3 w związku z art. 12 ust. 1 i 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2016 r., poz. 976 i 2261)

1. Art. 11 ust. 3 i 4 w związku z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2016 r., poz. 976 i 2261) jest niezgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 11 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3. Art. 13 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 rozumiany w ten sposób, że kadencja członków Krajowej Rady Sądownictwa wybieranych spośród sędziów sądów powszechnych ma charakter indywidualny, jest niezgodny z art. 187 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto postanawia:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

Z uzasadnienia:

III

1. Problemy konstytucyjne

Prokurator Generalny w swoim wniosku zakwestionował zgodność: 1) art. 11 ust. 3 i 4 w związku z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2016 r., poz. 976, ze zm.; dalej: ustawa o KRS) z art. 178 ust. 1 i art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, 2) art. 11 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 1 ustawy o KRS z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, 3) art. 11 w związku z art. 13 ust. 3 i ust. 4 zdanie pierwsze ustawy o KRS w zakresie, w jakim przepisy te pomijają regulację, zgodnie z którą kadencja wszystkich wybranych w trybie tych unormowań członków Rady powinna rozpoczynać się w tym samym czasie, z art. 187 ust. 3 i 4 Konstytucji w związku z zasadą określoności przepisów prawnych, wynikającą z art. 2, i zasadą legalizmu, określoną w art. 7 Konstytucji.

Głównymi problemami konstytucyjnymi w sprawie są: 1) niezgodne z Konstytucją unormowanie wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa (dalej także: Rada albo KRS), naruszające niezawisłość sędziowską i równy status sędziów, 2) wadliwe ukształtowanie rozumienia przepisów o kadencji wybieranych członków Rady i związana z tym trwała i powszechna praktyka, niezgodna z wymogami konstytucyjnymi.

2. Konstytucyjna (ustrojowa) pozycja Krajowej Rady Sądownictwa

Przedmiotem wniosku Prokuratora Generalnego jest sposób wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądownictwa oraz ich kadencja. Zdaniem Trybunału, zbadanie przedmiotu wniosku wymaga uprzedniego określenia ustrojowej pozycji KRS w systemie organów władzy publicznej, a także określenia jej charakteru, katalogu zadań czy sprawy składu. Dopiero uporządkowanie tych kwestii pozwoli na dokonanie oceny, czy zakwestionowane przepisy spełniają wymagania wynikające z Konstytucji.

2.1. Charakter Krajowej Rady Sądownictwa

Krajowa Rada Sądownictwa jest organem konstytucyjnym. Jej status został uregulowany w rozdziale VIII Konstytucji „Sądy i trybunały”.

Krajowa Rada Sądownictwa nie jest jednak organem władzy sądowniczej. Tego statusu nie daje jej systemowe umiejscowienie w Konstytucji. Pokazuje to w szczególności art. 186 Konstytucji, zgodnie z którym „Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. Już to brzmienie literalne wskazuje, że nie jest ona sądem. Jeśli więc KRS nie jest sądem, nie mają do niej zastosowania konstytucyjne standardy dotyczące sądów i trybunałów.

2.1.1. W doktrynie przyjmuje się, że powołanie szczególnego organu państwowego, reprezentującego władzę sądowniczą jest ważną gwarancją niezależności sądownictwa. Organ taki ma bowiem zrównoważyć kompetencje, które tradycyjnie przysługują władzy wykonawczej (zob. T. Ereciński, Rola rady sądownictwa w państwie demokratycznym, *Przegląd Sądowy* 1994, nr 5, s. 3–18). Jednak samo istnienie rady sądowniczej w konstytucyjnym systemie organów władzy publicznej nie jest konieczną ani typową cechą współczesnego państwa [zob. L. Garlicki, komentarz do art. 186, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, s. 1].

Instytucja taka nie była też wpisana w polską tradycję ustrojową. Pojawiła się dopiero w okresie transformacji po 1989 r. Koncepcja jej powołania wiązała się z potrzebą zapewnienia ochrony niezawisłości sędziowskiej. Dlatego Krajowa Rada Sądownictwa została wprowadzona do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospoli-

tej Ludowej (Dz. U. Nr 19, poz. 101; zob. art. 60 ust. 3 zmienionej konstytucji PRL). Kształt Rady określiła po raz pierwszy ustawa z dnia 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 73, poz. 435, ze zm.).

Od początku swego istnienia KRS została ukształtowana jako organ o mieszanym składzie, uwzględniający przedstawicieli wszystkich trzech władz, z liczebną przewagą reprezentantów środowiska sędziowskiego. Kompetencje Rady dotyczyły współudziału w podejmowaniu decyzji personalnych dotyczących sędziów – ustawodawca uczynił z KRS koniecznego uczestnika w procesie podejmowania decyzji o powołaniu sędziego.

Konstytucja RP z 1997 r. utrzymała ten organ w systemie, czyniąc go odpowiedzialnym za strzeżenie niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Trybunał stanowczo stwierdza jednak, że w żadnym razie Konstytucja nie uczyniła z Krajowej Rady Sądownictwa organu, który miałby być reprezentacją władzy sądowniczej. To stwierdzenie ma wpływ na ocenę pozycji KRS w systemie organów władzy publicznej, jej struktury organizacyjnej oraz kompetencji.

2.1.2. Od początku istnienia Rady jej charakter ustrojowy budził wątpliwości. Bezsporne jest tylko to, że Rada to odrębny konstytucyjny kolegialny organ państwa [zob. W. Sokolewicz, *Konstytucyjna regulacja władzy sądowniczej*, (w:) T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja – ustroj, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 180; B. Szmulik, (w:) B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Ustrój organów ochrony prawnej*, Lublin 2001, s. 161; T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do prawa o ustroju sądów i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002, s. 514].

Co do szczegółowych kwestii związanych z pozycją tego organu stanowiska w doktrynie są różne.

W. Sokolewicz i P. Winczorek zaliczyli KRS do struktury lub pionu władzy sądowniczej (zob. W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 181; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2000, s. 241). J. Gudowski stwierdził, że jest ona elementem władzy sądowniczej w ujęciu szerokim (zob. J. Gudowski, *Urząd sędziego w prawie o ustroju sądów powszechnych*, *Przegląd Sądowy* 1994, nr 11–12, s. 24). B. Banaszak i P. Sarnecki zakwalifikowali KRS do niezależnych pozajudycyjnych organów władzy sądowniczej [zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 619; P. Sarnecki, (w:) P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2002, s. 40].

2.1.3. Status KRS był również przedmiotem dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał w uzasadnieniach swoich orzeczeń odwoływał się do toczących się doktrynalnych sporów co do miejsca Rady w systemie organów władzy publicznej. W większości orzeczeń uznawał KRS za organ nienależący do władzy sądowniczej.

Z wyroków TK wynika, że Krajowa Rada Sądownictwa jest swoistym, samodzielnym, centralnym organem państwowym, którego funkcje powiązane są z władzą sądowniczą. KRS zgodnie z art. 186 ust. 1 Konstytucji stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (zob. wyroki z dni: 15 grudnia 1999 r., sygn. P 6/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 164; 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK ZU 2005, nr 7/A, poz. 81; 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07, OTK ZU 2007 nr 7/A, poz. 80; 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU 2007, nr 10/A, poz. 129; 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07, OTK ZU 2008, nr 3/A, poz. 44; 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU 2008, nr 4/A, poz. 63).

Trybunał z konstytucyjnego zadania Rady stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów wywodził obowiązek ustawodawcy do wyposażenia tego organu w instrumenty zapewniające realną możliwość skutecznego wykonania tego zadania (zob. wyroki z dni: 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU 2004, nr 2/A, poz. 8; 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK ZU 2005, nr 10/A, poz. 119).

Krajowa Rada Sądownictwa ma bowiem w swoim składzie tak dużą przewagę członków sędziów (17 osób) nad osobami powoływanymi przez Prezydenta (1 osoba) i parlament (6 osób), że jest traktowana jako najwyższa reprezentacja środowiska sędziowskiego, działająca przede wszystkim w ramach problematyki władzy sądowniczej (zob. wyrok TK o sygn. K 12/03).

W wyroku o sygn. K 12/03 Trybunał wskazał, że Krajowa Rada Sądownictwa, pomimo mieszanego składu, jest organem pozajudycyjnym, należącym jednak do organów władzy sądowniczej. Wyjaśnił przy tym, że za poglądem takim przemawia systematyka Konstytucji i umiejscowienie art. 186 Konstytucji w rozdziale VIII „Sądy i trybunały” (zob. wyrok o sygn. K 12/03). Tak wyraźne przypisanie KRS do władzy sądowniczej nie zostało wyrażone w późniejszym orzecznictwie TK. Przeciwnie, w kolejnych orzeczeniach Trybunał stwierdzał, że nie można traktować Rady w taki sposób, w jaki traktowane są organy władzy sądowniczej. Podkreślał też, że KRS nie sprawuje władzy sądowniczej (zob. wyrok o sygn. K 28/04).

2.1.4. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie potwierdza, że KRS nie jest organem władzy sądowniczej. Przemawia za tym zarówno treść konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władzy (art. 10 Konstytucji), jak i skład Rady.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji, organami władzy sądowniczej są sądy i trybunały. Rada nie jest ani sądem, ani trybunałem, co powoduje, że w żadnym razie nie może ona być uznana za organ władzy sądowniczej. Konstytucja nie rozróżnia bowiem władzy sądowniczej w znaczeniu ścisłym i szerokim. Wyraźnie zaś określa, jakie podmioty do tej władzy należą, i jest to wyliczenie enumeratywne.

Przyznania statusu organu władzy sądowniczej nie gwarantuje wpisanie KRS do rozdziału VIII Konstytucji „Sądy i trybunały”, ponieważ Rada nie jest ani

sądem, ani trybunałem. Umieszczenie jej w rozdziale VIII Konstytucji jest raczej wyrazem decyzji ustrojodawcy ze względu na rolę Rady dla sądownictwa jako stojącej na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Przeciwko uznaniu Rady za organ władzy sądowniczej przemawia także jej skład, w którym oprócz przedstawicieli sądów, są też przedstawiciele władzy ustawodawczej i wykonawczej (zob. A. Zieliński, O statusie prawnym Krajowej Rady Sądownictwa, Państwo i Prawo 1993, nr 6, s. 84 i n.; L. Garlicki, *op. cit.*, s. 3).

2.1.5. Krajowej Rady Sądownictwa nie można też traktować jako organu samorządowego czy przedstawicielskiego sędziów polskich [zob. wyrok TK o sygn. K 12/03; inaczej: A. Wasilewski, Władza sądownicza w Konstytucji RP, Państwo i Prawo 1998, nr 7, s. 10–11; Z. Świda, (w:) J. Boć (red.), Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, Wrocław 1998, s. 284].

Krajowa Rada Sądownictwa ma bowiem charakter nie korporacyjny, ale mieszany. Mimo że Rada wykonuje pewne uprawnienia typowe dla samorządu zawodowego, to zakres jej działania jest znacznie szerszy i obejmuje zadania o charakterze państwowym (np. opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa, sędziów i asesorów sądowych, a także przedstawianie wniosków dotyczących tych materii; podejmowanie uchwał w sprawach wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją RP aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów; przedstawianie Sejmowi, Senatowi i Prezydentowi RP postulatów dotyczących aktualnych problemów i potrzeb wymiaru sprawiedliwości).

Wyróżnienie wyżej wskazanych grup wśród członków KRS nie prowadzi jednak do różnicowania statusu prawnego przedstawicieli każdej z tych grup. Wszyscy członkowie Rady są więc równoprawni, gdyż działają wspólnie jako jeden kolegialny organ (zob. wyrok TK o sygn. K 40/07). Toteż nieuzasadnione jest przyznawanie określonemu członkowi czy grupie członków KRS wyjątkowych – w porównaniu z pozostałymi członkami – uprawnień dotyczących podejmowania rozstrzygnięć w ramach organu. Waga głosu każdego członka Rady jest taka sama. Bez względu na przyjęty wewnętrzny kształt Rady, którego nadanie należy przecież do ustawodawcy zwykłego, trudno uzasadnić jako spełniającą konstytucyjne standardy sytuację, gdy podjęcie danej uchwały przez Radę uzależnione jest od tego, który z członków Rady oddaje głos (np. stworzenie takiej regulacji, zgodnie z którą do podjęcia uchwały konieczne są głosy określonych członków Rady, a bez nich nie można rozstrzygnąć sprawy mimo spełniania przesłanki związanej z wymaganą większością głosów i właściwym kworum). Innymi słowy, nie jest możliwe stworzenie systemu głosowania opartego na instytucji głosów ważonych, czy to na poziomie członków Rady, czy jej wewnętrznych organów.

2.1.6. KRS nie może być traktowana jako organ administracji państwowej, mimo że niektóre jej kompetencje są związane z wykonywaniem administracji sądowej, a niektóre formy postępowania Rady mogą upodabniać się do postępowania administracyjnego (zob. uchwały SN z dni: 23 lipca 1992 r., sygn. III AZP 9/92, OSN CP 1994, nr 7–8, poz. 147; 21 grudnia 1993 r., sygn. III AZP 20/93, OSN CP 1994, nr 6, poz. 119; 2 kwietnia 1997 r., sygn. III ZP 13/96, OSN IAPiUS 1997, nr 24, poz. 482). Nie zmienia tego fakt, że w uchwale z dnia 23 lipca 1992 r. (sygn. III AZP 9/92), Sąd Najwyższy określił Krajową Radę Sądownictwa jako „część struktury centralnych organów administracji wymiaru sprawiedliwości z pewnymi uprawnieniami właściwymi dla samorządu zawodowego”. Trybunał tej oceny nie podziela.

2.1.7. Analizując pozycję Rady w odniesieniu do jej konstytucyjnych zadań, należy wskazać, że stoi ona na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Pojęcie „straży”, o której mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji, obejmuje czuwanie nad brakiem zagrożeń niezależności sądów i niezawisłości sędziów w systemie prawnym (zob. wyroki TK o sygn. K 39/07 i o sygn. K 40/07). Sformułowanie „stoi na straży” można więc rozumieć zarówno jako przeciwdziałanie naruszeniom niezależności sądów i niezawisłości sędziów, jak i zapewnienie Radzie udziału w procesie podejmowania decyzji dotyczących sądów i sędziów, tak aby usunąć możliwość pojawienia się owych naruszeń.

Art. 186 Konstytucji określa ogólne zadanie Krajowej Rady Sądownictwa, jakim jest stanie na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów, ale – poza przyznaniem KRS prawa inicjowania postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym – przepis ten nie wskazuje ani środków, ani procedur służących realizacji tego zadania. Co do zasady pozostawione to zostało ustawodawcy zwykłemu, a wyjątek w tym względzie stanowi art. 179 Konstytucji, zgodnie z którym sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek KRS (zob. wyrok TK o sygn. P 16/04).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że Rada jest powołana do ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Realizuje to za pomocą posiadanych instrumentów prawnych. Z kolei systematyka Konstytucji wymaga, by uprawnienia KRS były traktowane całościowo. Dlatego zadanie stania na straży nie ogranicza się jedynie do monopolu w zakresie opiniowania nominacji sędziowskich czy też projektów przepisów w zakresie określonym przez art. 186 ust. 1 Konstytucji, ale również, w razie uznania przez Radę takiej konieczności, polega na skorzystaniu z uprawnienia określonego w art. 186 ust. 2 Konstytucji, czyli wystąpieniu z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności określonych przepisów prawa do Trybunału (zob. wyroki TK o sygn. K 25/07 i o sygn. K 40/07).

Odnosząc się do tej kwestii, Trybunał chce jednak podkreślić, że niezależność sądu i niezawisłość sędziów nie są wartościami danymi samym sobie. Nie są one też uzasadnieniem czy powodem budowania szczególnej pozycji sądu i sędziego. Wręcz przeciwnie. Mają charakter funkcjonalny – są gwarancją

umożliwiająca władzy sądowniczej realizowanie celów jej wyodrębnienia. Wartości te są więc ściśle związane z realizacją konstytucyjnego prawa do sądu oraz sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. W żadnym razie niezależność sądów i niezawisłość sędziów nie może być podstawą do budowania abstrakcyjnych przywilejów dla przedstawicieli władzy sądowniczej.

Jednocześnie zadaniem Rady jest gwarantowanie realizacji zasady podziału władzy wyrażonej w art. 10 Konstytucji. W szczególności chodzi o urzeczywistnienie tej zasady w relacjach innych władz do władzy sądowniczej.

Trybunał przypomina przy tym, że art. 173 Konstytucji, w którym jest mowa o sądach i trybunałach, jako władzy odrębnej i niezależnej od innych władz, nie znosi podstawowej zasady ustrojowej podziału i równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, ani też w żadnym stopniu jej nie modyfikuje. Rozdzielone władze nie są niezależnymi od siebie elementami ustroju państwa. Stanowią one jedną konstrukcję, w ramach której obowiązane są współdziałać w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych (zob. zasada współdziałania władz określona w preambule do Konstytucji).

Odrębność i niezależność sądów, tak mocno podnoszona ostatnio w dyskursie publicznym, nie może znosić lub zaburzać działania mechanizmu koniecznej równowagi pomiędzy tymi wszystkimi władzami. Każda z nich powinna dysponować takimi instrumentami, które „pozwalają jej powstrzymać, hamować działania pozostałych, zarazem muszą istnieć instrumenty, które pozwalają innym władzom powstrzymać, hamować jej działania” (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 71; wyrok TK o sygn. K 12/03). Krajowa Rada Sądownictwa jest taką instytucją, która gwarantuje to współdziałanie, ale tylko wówczas, kiedy właściwie będzie się odczytywać jej ustrojową pozycję – nie jako reprezentacji interesów sędziów, ale jako organu, który ma właśnie gwarantować podział władzy. Inne rozumienie roli KRS, w szczególności jako organu reprezentującego interesy danej grupy zawodowej, będzie prowadzić do wypaczenia tej podstawowej konstytucyjnej zasady – fundamentu demokratycznego państwa.

2.1.8. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie potwierdza, że Krajowa Rada Sądownictwa nie jest organem władzy sądowniczej. Zarówno funkcje, jak i prawne środki działania nie pozwalają utożsamiać KRS z sądami i trybunałami. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, aktualna pozycja ustrojowa KRS, jej zadania i kompetencje nie obligują do stosowania wobec Rady takich samych gwarancji jak wobec konstytucyjnych organów władzy sądowniczej (por. wyrok TK o sygn. K 28/04).

Trybunał uznaje też, że KRS jest organem, który wykracza poza ujęcie zasady podziału władzy, o którym mowa w art. 10 Konstytucji. Zdaniem Trybunału, Rada jest organem strukturalnie umiejscowionym pomiędzy władzami. Funkcjonalnie jest ona związana z administracją wymiaru sprawiedliwości i

reprezentacją środowiska sędziowskiego (T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *op. cit.*, s. 514; L. Garlicki, komentarz do art. 186, *op. cit.*, s. 4).

Takie umiejscowienie warunkuje rolę KRS jako organu stanowiącego instrument realizacji konstytucyjnej zasady równowagi między trzema władzami, a także forum współpracy i równoważenia się władz. Podkreśla to również mieszany charakter składu KRS.

To powoduje, że Rada musi być forum wymiany i ścierania się stanowisk, a to czyni z niej organ, w którym powinien być prowadzony dialog przedstawicieli władzy ustawodawczej (posłowie i senatorowie), wykonawczej (osoba powołana przez Prezydenta, Minister Sprawiedliwości) i sądowniczej (sędziowie) dotyczący strzeżenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów. I ten dialog jest najwyższą wartością warunkującą specyfikę tego organu. Liczebna przewaga przedstawicieli jednej władzy w strukturze KRS nie może marginalizować znaczenia członków wybieranych przez Sejm, Senat, a także członków wchodzących w skład Rady z urzędu czy osoby powołanej przez Prezydenta RP. Zgodnie z Konstytucją, Rada liczy bowiem 25 członków, którzy mają równy głos w sprawach dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Z istoty Rady wynika też, że wyraża ona na zewnątrz swą wolę jako jednolity organ (uchwała KRS), ale sposób dochodzenia do uchwały czy procedura podejmowania decyzji, będzie określona ustawą, gdyż wynika to wprost z art. 187 ust. 4 Konstytucji.

Trybunał dostrzega tu konstytucyjnie umocowaną znaczącą rolę ustawodawcy. Zakres swobody jego działania wskazany w art. 187 ust. 4 Konstytucji jest szeroki. Obejmuje ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków, co powoduje, że wśród przepisów konstytucyjnych zawierających odesłania do uregulowania określonych zagadnień dotyczących konstytucyjnych organów państwa w ustawie – regulacja dotycząca KRS daje ustawodawcy dużą swobodę. To znaczy, że ustawodawca może uregulować więcej zagadnień dotyczących KRS niż w odniesieniu do innych organów wskazanych w Konstytucji. Dla porównania, w wypadku Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu ustawa ma określać ich organizację oraz tryb postępowania przed danym trybunałem (art. 197 i art. 201 Konstytucji). Skład tych organów i sposób ich powoływania jest uregulowany w Konstytucji. Z kolei, zgodnie z art. 207 Konstytucji, organizację i tryb działania Najwyższej Izby Kontroli określa ustawa. W art. 227 ust. 7 Konstytucji ustrojodawca przesądził zaś o tym, że organizację i zasady działania Narodowego Banku Polskiego oraz szczegółowe zasady powoływania i odwoływania jego organów określa ustawa.

Wskazane przykłady pokazują, że nie można jednakowo podchodzić do oceny realizacji przez ustawodawcę konstytucyjnej delegacji dotyczącej uregulowania określonych zagadnień dotyczących danego organu w ustawie. Do każdego z tych organów należy podchodzić w sposób autonomiczny.

2.2. Skład Krajowej Rady Sądownictwa

Ustrojowy charakter i pozycję KRS wyznacza przede wszystkim jej skład [zob. P. Tuleja, *Konstytucyjny status Krajowej Rady Sądownictwa*, (w:) P. Tuleja (red.), *Krajowa Rada Sądownictwa. XX-lecie działalności*, Toruń–Warszawa 2010, s. 69]. Typową cechą rad sądownictwa jest nadanie im charakteru mieszanego oraz powiązanie ich składu z reprezentacją zarówno środowiska sędziowskiego, jak i innych władz państwa (ustawodawczej i wykonawczej), które ponoszą odpowiedzialność za funkcjonowanie sądownictwa. Podmioty te mają prawo, we wskazanej konstytucyjnie proporcji, delegować członków do składu Rady (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 187, *op. cit.*, s. 1–2).

2.2.1. Zgodnie z art. 187 ust. 1 Konstytucji: „Krajowa Rada Sądownictwa składa się z: 1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej, 2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, 3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów”.

Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa (art. 187 ust. 4 Konstytucji).

Z art. 187 ust. 1 Konstytucji wynika zatem, że w skład Rady wchodzi przedstawiciele władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. W ten sposób dochodzi do zaangażowania wszystkich segmentów władzy w zapewnienie niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

2.2.2. Krajowa Rada Sądownictwa nie jest organem jakościowo jednolitym. Liczy 25 członków, których można podzielić na trzy grupy, co bezpośrednio wynika z art. 187 ust. 1 Konstytucji. Pierwszą grupę stanowią osoby wchodzące w skład Rady z urzędu oraz osoba powołana przez Prezydenta RP. Ich członkostwo w KRS rozpoczyna się i kończy z chwilą objęcia i utraty zajmowanego stanowiska. Udział w składzie tych podmiotów ma charakter osobisty, a to znaczy, że nie mogą przekazywać tego uprawnienia innym podmiotom (zob. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *op. cit.*, s. 523).

Osoba powołana przez Prezydenta RP do składu KRS ma zapewnić wymianę informacji pomiędzy Radą a Prezydentem, który jest adresatem wielu uchwał tej Rady. Charakter nominacji zakłada związek z kadencją Prezydenta RP oraz prawo Prezydenta RP do odwołania tej osoby w każdym czasie (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 187, *op. cit.*, s. 4).

2.2.3. Drugą grupę członków Rady stanowią wybrani przez Sejm – posłowie i wybrani przez Senat – senatorowie. Ich członkostwo ma charakter pochodny. Jest bowiem warunkowane pierwotnym uzyskaniem mandatu posła lub senatora. Z przepisów Konstytucji wynika, że członkostwo tych osób w Radzie wygasa w związku z ustaniem ich mandatu. W tym kontekście co najmniej niespójna

z Konstytucją jest redakcja art. 9 ust. 3 ustawy o KRS, który pozwala na zachowanie przez te osoby członkostwa w KRS także po upływie kadencji posła lub senatora, do czasu wyboru nowych członków. Przepis ten stanowi bowiem, że: „Członkowie Rady wybrani przez Sejm i Senat pełnią swoje funkcje do czasu wyboru nowych członków”.

Wątpliwości konstytucyjne budzi to, że ustawa dopuszcza sytuację, w której czasowo w Radzie będą zasiadać osoby, które nie mieszczą się w żadnej kategorii jej członków, wynikającej z art. 187 ust. 1 Konstytucji. Upływ kadencji Sejmu i Senatu powoduje, że mandat posła i senatora wygasa. A zatem od tej pory osoby zasiadające w Radzie przestają być posłami i senatorami. Literalna wykładnia art. 9 ust. 3 ustawy o KRS pozwala jednak takim osobom na kontynuowanie członkostwa w KRS.

W ocenie Trybunału, konieczność zapewnienia ciągłości działania organu nie usprawiedliwia tego, że zasiadają w nim osoby, których mandat wygasa. Skoro warunkiem nabycia członkostwa w Radzie jest posiadanie statusu posła lub senatora, utrata odpowiedniego statusu musi skutkować utratą członkostwa w Radzie. Jego dalsze utrzymanie może bowiem budzić wątpliwości co do legalności aktów podejmowanych przez Radę w składzie, w którym będą osoby, niemające konstytucyjnej legitymacji, bo w danym czasie nie są posłami czy senatorami.

Z kolei z art. 9 ust. 3 ustawy o KRS niespójny jest art. 14 ust. 1 pkt 3 tej ustawy. Ten przepis stanowi, że mandat wybranego członka Rady wygasa przed upływem kadencji w razie wygaśnięcia mandatu posła albo senatora.

Wreszcie art. 14 ust. 3 ustawy o KRS stanowi, że „Wybór nowego członka Rady powinien być dokonany w ciągu dwóch miesięcy od dnia wygaśnięcia mandatu”. Ten wybór – w odniesieniu do posłów lub senatorów – nie będzie już wyborem na indywidualną 4-letnią kadencję, jaką sama Krajowa Rada Sądowictwa wywodzi z art. 187 ust. 3 Konstytucji. Będzie wyborem uzupełniającym w danej kadencji parlamentu.

2.2.4. Kolejną grupę członków KRS stanowią sędziowie. Z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji wynika, że w skład Rady muszą oni zostać wybrani. To znaczy, że muszą być przeprowadzone określone procedury wyborcze, które zgodnie z art. 187 ust. 4 Konstytucji, mają być określone w ustawie.

Sędziowie do KRS muszą być wybrani spośród czynnych sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Konstytucja nie przesądza o proporcjach miejsc przysługujących poszczególnym kategoriom sądów. Zaprzestanie piastowania urzędu sędziego oznacza wygaśnięcie członkostwa w KRS.

Konstytucja nie wprowadziła również ograniczenia podmiotowego, jeśli chodzi o wybór sędziów do składu KRS. To, że z art. 187 ust. 4 Konstytucji wynika, iż sposób wyboru jej członków określa ustawa, nie upoważnia ustawodawcy do ustanawiania dodatkowych reguł odnośnie do tego, który z sędziów

może ubiegać się o wybór do Rady i może być do Rady wybrany, a który ma być tego prawa pozbawiony (zob. R. Pęk, Komentarz do art. 11 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, Lex 2013; wyrok TK o sygn. K 25/07). Całe środowisko sędziowskie, z uwzględnieniem konstytucyjnego nakazu uczestnictwa w urzędzie osób piastujących określone funkcje w Sądzie Najwyższym (dalej także: SN) i Naczelnym Sądzie Administracyjnym (dalej także: NSA), powinno mieć równe szanse udziału w wyborze do KRS.

2.2.5. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał uznawał, że sposób konstytucyjnego ukształtowania składu KRS stanowi o niezależności Rady. Z art. 187 ust. 1 Konstytucji wynika jej mieszany charakter, który łączy przedstawicieli środowiska sędziowskiego (z obligatoryjnym udziałem Pierwszego Prezesa SN i Prezesa NSA), przedstawicieli władzy wykonawczej (Minister Sprawiedliwości i osoba powołana przez Prezydenta RP) oraz czterech posłów i dwóch senatorów. Konstytucja przyznała w składzie Rady znaczną liczebną przewagę pochodzącą z wyboru sędziom sądów powszechnych, administracyjnych, wojskowych oraz sędziom Sądu Najwyższego. Regulacje dotyczące wyboru sędziów do Rady mają umocowanie konstytucyjne i szczególne znaczenie ustrojowe, gdyż ich pozycja *de facto* decyduje o niezależności tego organu konstytucyjnego i o efektywności pracy Rady (zob. wyroki TK o sygn. K 3/98, o sygn. K 25/07 i o sygn. K 40/07).

Trybunał przypomina, że przewaga sędziów w składzie KRS ma charakter liczebny, ale nie powoduje, że status tych członków powinien być inny od pozostałych. O niezależności Rady jako odrębnego organu państwa nie decyduje to, że w jej składzie są między innymi sędziowie, ale to, że Konstytucja wyodrębniła Radę jako osobny byt, który ma swój skład i kompetencje i działa niezależnie od tego, jaką pozycję zajmują członkowie tego organu.

W wyroku o sygn. K 25/07 Trybunał wskazał, że „Konstytucja w art. 187 ust. 1 pkt 2 reguluje bezpośrednio zasadę wybieralności sędziów do KRS, decydując w ten sposób o strukturze osobowej Rady. Wyraźnie określa, że członkami KRS mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów, nie wskazując żadnych dodatkowych cech, które warunkowałyby ich członkostwo w Radzie. Wybór jest dokonywany spośród czterech wymienionych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji grup sędziów. Nie przewidziano w Konstytucji możliwości ich odwołania, wskazując czteroletnią ich kadencję w Radzie. Procedura wyborcza, określona w ustawie o KRS, której zakres działania określa art. 187 ust. 4 Konstytucji, mieści się w ramach przewidzianych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, realizując zasadę wyboru sędziów przez sędziów. Na poziomie konstytucyjnym nie przewidziano ograniczenia, aby któryś z sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, administracyjnych lub wojskowych, wskazanych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, nie mógł wybierać lub nie mógł być wybranym do składu KRS” (zob. wyrok o sygn. K 25/07).

Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie nie zgadza się ze stanowiskiem zajętym w wyroku o sygn. K 25/07, że Konstytucja określa, iż członkami KRS mogą być sędziowie wybierani przez sędziów. Art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji stanowi jedynie, że osoby te są wybierane spośród sędziów. Ustrojodawca nie wskazał jednak, kto ma wybierać tych sędziów. Zatem z Konstytucji wynika, kto może być wybranym członkiem KRS, ale nie jest określone, jak wybrać sędziów członków KRS do tej Rady. Te kwestie zostały przekazane do uregulowania w ustawie. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby sędziów do KRS wybierali sędziowie. Jednak nie można się zgodzić z twierdzeniem, że piastunem czynnego prawa wyborczego muszą tu być wyłącznie gremia sędziowskie. O ile art. 187 ust. 1 pkt 3 Konstytucji wyraźnie wskazuje, że do KRS posłowie wybierani przez Sejm, a senatorowie przez Senat, o tyle w stosunku do sędziów członków KRS nie ma w tym zakresie żadnych wytycznych konstytucyjnych. To znaczy, że Konstytucja nie przesądza tego, kto może wybierać w skład KRS sędziów. Z tego względu należy stwierdzić, że w granicach swobody ustawodawczej kwestia ta może być w różny sposób uregulowana.

Polski system prawny dopuszcza sytuację, gdy członkami danego organu władzy publicznej są sędziowie, których w skład tego organu powołuje organ spoza władzy sądowniczej. Jako przykłady należy tu podać Państwową Komisję Wyborczą (dalej: PKW), która nie jest sądem, ale ma skład sędziowski. Członków PKW powołuje Prezydent RP spośród sędziów TK, SN i NSA wskazanych odpowiednio przez Prezesa TK, Pierwszego Prezesa SN i Prezesa NSA. Również okręgowe komisje wyborcze, mimo że nie są sądami, składają się z sędziów i są powoływane przez PKW. I mówi o tym właśnie ustawa, która wskazuje podmiot wyznaczający grono kandydatów (zob. ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. z 2017 r., poz. 15).

2.2.6. W orzecznictwie i doktrynie prawnej toczy się spór co do sposobu wyboru sędziów członków KRS. Spór ten dotyczy konstytucyjności obecnego ukształtowania tej procedury w ustawie o KRS.

Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że z art. 187 ust. 1 Konstytucji nie wynikają szczegółowe zasady wyboru sędziów do KRS, a to znaczy, że nie ma konstytucyjnych gwarancji równego prawa głosu każdego sędziego w procedurze wyboru. Zdaniem SN, Konstytucja pozostawia w tym zakresie swobodę ustawodawcy (zob. wyroki SN z dni: 17 sierpnia 2010 r., sygn. III KRS 10/10, Lex nr 678015; 15 marca 2011 r., sygn. III KRS 1/11, OSNPiUS 2012, nr 9–10, poz. 131; 2 kwietnia 2014 r., sygn. III KRS 8/14, Lex nr 1738465).

Niektórzy przedstawiciele doktryny krytykują to stanowisko i wskazują, że każdy sędzia w tym samym stopniu jest reprezentantem władzy sądowniczej, a ich status konstytucyjny jest taki sam. Konstytucja nie preferuje w wyborach do KRS sędziów żadnego rodzaju sądów. Jeśli więc Konstytucja nie ogranicza praw wyborczych żadnego sędziego w zakresie art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, to wykładnia językowa nakazuje uznać, że wszyscy oni mają ten sam status

wyborczy (zob. B. Kostyk, Niekonstytucyjność trybu wyboru części członków Krajowej Rady Sądownictwa, *Iustitia* 2015, nr 2, s. 89).

Nie chcąc włączać się w tę dyskusję, Trybunał pragnie jednak zwrócić uwagę, że Konstytucja pozostawia ustawodawcy szeroki zakres swobody w odniesieniu do sposobu wyboru członków KRS spośród sędziów. Mechanizm zawarty w badanej ustawie o KRS jest jednym z możliwych do zastosowania, ale nie można traktować go jako jedyne. Możliwe są ustawowe zmiany zasad wyboru kandydatów na członków KRS, w zakresie podmiotów, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji.

2.2.7. Mieszany charakter składu Rady nie powoduje zróżnicowania członków jej składu. KRS działa i powinna działać jako jednolity organ kolegialny. Może natomiast mieć rozbudowaną strukturę wewnętrzną. Ważne, by wszystkim członkom Rady przysługiwała jednakowa pozycja w jej składzie, mimo że poszczególni członkowie są wyłaniany do tego składu w różny sposób (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 187..., s. 2–3).

Członkostwo w KRS jest niezależne od pełnionych funkcji lub wykonywanego zawodu, a osoby wchodzące w jej skład nie są związane instrukcjami podmiotów, które je powołały albo wybrały. Istotą członkostwa w Radzie jest bowiem podejmowanie zadań, które mieszczą się w jej konstytucyjnych ramach, a więc stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (zob. tamże, s. 5).

2.2.8. Trybunał stwierdza, że art. 187 ust. 1 Konstytucji nie przesądza pożądanego modelu wyboru sędziów do KRS. Minimum, które musi być zapewnione to wybór 15 sędziów spośród sędziów SN, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych (zob. P. Mikuli, Konstytucyjność trybu wyboru sędziów sądów powszechnych do KRS, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2014, nr 4, s. 9; K. Zawiślak, Pozycja ustrojowa, kompetencje i skład Krajowej Rady Sądownictwa, *Iustitia* 2012, nr 3, s. 124).

Przepisy Konstytucji zezwalają każdemu sędziemu na kandydowanie i zapewniają możliwość wyboru do KRS. Trybunał Konstytucyjny, dokonując wykładni zasad wyboru sędziów do Rady na podstawie art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, uwzględnił treść art. 187 ust. 4 Konstytucji, który stanowi, że „Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa”. Trybunał stwierdza, że ustawodawca zwykły, zobowiązany tym przepisem do uregulowania organizacji, zakresu działania i trybu pracy KRS, nie ma prawa do ustanawiania dodatkowych reguł odnośnie do tego, który z sędziów może ubiegać się o wybór do Rady i może być do Rady wybrany, a który ma być tego prawa pozbawiony. Ustawodawca został jedynie zobowiązany do uregulowania sposobu wyboru sędziów do Rady (zob. wyrok TK o sygn. K 25/07).

2.2.9. Zagadnieniem odrębnym od kwestii składu KRS jest jej wewnętrzna organizacja. Art. 187 ust. 2 Konstytucji stanowi, że: „Krajowa Rada Sądownic-

stwa wybiera spośród swoich członków przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących”.

Uprawnienie Rady do kształtowania swej wewnętrznej struktury, możliwość ustalenia przez samą Radę wewnętrznego trybu działania w przyjętym przez siebie regulaminie oraz podejmowanie decyzji przez Radę na posiedzeniach w formie uchwał gwarantuje odrębność i niezależność KRS od innych organów państwa (zob. T. Ereciński, Rola rady sądownictwa, s. 15).

Art. 187 ust. 2 Konstytucji określa podstawowe elementy organizacji wewnętrznej KRS. Przepis ten wymaga, by wewnętrznymi organami byli co najmniej przewodniczący Rady oraz dwóch wiceprzewodniczących. Trybunał podkreśla, że Konstytucja nie zakazuje tworzenia innych organów wewnętrznych Rady. Z art. 187 ust. 4 Konstytucji wynika jednak, by kształtowanie ustroju KRS, a zatem także jej organów wewnętrznych, było dokonywane w drodze ustawy (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 187, *op. cit.*, s. 6).

To samo dotyczy określenia form działania Rady i trybu jej pracy. Odrębność KRS oznacza, że może ona, w ramach określonych Konstytucją, działać w określonych formach, również przy pomocy swoich organów wewnętrznych.

W wyroku o sygn. P 6/99 Trybunał stwierdził wyraźnie, że ustawa może w różny sposób kształtować charakter prawny uchwał KRS. Musi jednak uwzględniać przy tym konstytucyjne zadanie Rady stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

2.3. Zasada kadencyjności i jej ochrona

2.3.1. Z analizy przepisów Konstytucji wynika, że regulacje dotyczące kadencji całych organów kolegialnych, jak i kadencji indywidualnych osób wchodzących w ich skład nie są ukształtowane według jednego schematu. Każdy nie pochodzący z wyborów powszechnych konstytucyjny organ kolegialny powoływany jest w odmienny sposób. Wpływ na to ma jego pozycja ustrojowa i funkcje. Przesłanki te uzasadniają też zróżnicowanie przez ustrojodawcę, czyli na poziomie konstytucyjnym, stopnia szczegółowości przepisów dotyczących aspektów instytucjonalnych tych organów. Nakazują też odrębnie podchodzić do każdego z tych organów, jeśli chodzi o kształt jego kadencji lub kadencji osób wchodzących w skład tego organu, w tym możliwości jej modyfikacji (zob. szerzej na temat kadencji konstytucyjnych organów państwa w wyroku TK z dnia 24 listopada 2003 r., sygn. K 26/03, OTK ZU 2003, nr 9/A, poz. 95).

Trybunał potwierdza, że kadencyjność i jej ochrona stanowi jeden z koniecznych atrybutów instytucjonalnej i osobowej niezależności sądów oraz organów stojących na straży tej wartości [por. Z. Brodecki, J. Koska-Janusz, Niezależność sądów w perspektywie członkostwa Polski w UE, (w:) C. Mik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej, Toruń 1999, s. 192]. W ocenie Trybunału, w odniesieniu do

przepisów dotyczących określonej w Konstytucji kadencji organów władzy publicznej czy członków tych organów, ustawa nie może modyfikować tej kadencji, gdy nie pozwalają na to przepisy Konstytucji. To znaczy, że ustawodawca w tym zakresie ma ograniczone pole działania.

Posłużenie się przez ustrojodawcę zasadą kadencyjności oznacza, że pełnienie funkcji wybranego członka KRS podlega ochronie prawnej polegającej na wzmocnieniu jej stabilności. Ochrona ta nie ma jednak charakteru absolutnego.

W utrwalonym orzecznictwie Trybunału dopuszcza się możliwość wprowadzania w tym zakresie pewnych ograniczeń, gdy przemawia za tym ważny interes publiczny (zob. np. wyroki z dnia: 23 czerwca 1999 r., sygn. K 30/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 101; 13 lipca 2004 r., sygn. K 20/03, OTK ZU 2004, nr 7/A, poz. 63).

Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że złamanie zasady kadencyjności mogłyby legitymować tylko nadzwyczajne, konstytucyjnie uzasadnione okoliczności (zob. wyrok o sygn. K 25/07). Trybunał twierdził też, że „ustawodawca może korzystać ze swych uprawnień w zakresie swobody regulacyjnej w sposób proporcjonalny. Nie może, bez należytej podstawy konstytucyjnej, ograniczać, utrudniać lub deformować, choćby pośrednio, działań jakichkolwiek podmiotów publicznych, podejmowanych w granicach przyznanych im uprawnień konstytucyjnych” (zob. wyrok TK o sygn. K 40/07).

Trybunał w niniejszym składzie uznał, że twierdzenia te pozostają aktualne. Dlatego ustawodawca dokonując takiego działania powinien dochować szczególnej staranności i pamiętać przy tym, że Trybunał jest uprawniony do oceny każdego konkretnego wypadku i może w kwestii zaistnienia nadzwyczajnych, konstytucyjnych okoliczności zająć odmienne stanowisko.

2.3.2. Art. 187 Konstytucji dość szczegółowo określa złożoną strukturę Krajowej Rady Sądownictwa. Poza osobami wchodzącymi w jej skład z mocy prawa lub z powołania Prezydenta, spośród sędziów, posłów i senatorów wybierani są w liczbie wskazanej w ust. 1 pkt 2 i 3 wymienionego artykułu pozostali członkowie KRS, których – jak stanowi ust. 3 – kadencja trwa cztery lata. Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 26/03 stwierdził, że: „Użyte sformułowanie «kadencja wybranych członków» pozwala stwierdzić, że Krajowa Rada Sądownictwa nie jest w całości organem kadencyjnym. Na marginesie Trybunał zauważa, iż ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082; z 2002 r., Nr 153, poz. 1271), która w myśl art. 187 ust. 4 Konstytucji winna regulować m.in. sposób wyboru członków KRS, nie wskazuje, na jaki okres następuje wybór uzupełniający, przeprowadzany w sytuacji gdy wygaśnięcie mandatu członka Rady poprzedza upływ jego kadencji”.

Konstytucja nie przewiduje zatem kadencyjności organu, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa. Okoliczność, że większość członków KRS jest wybiera-

nych na czteroletnią kadencję, nie powoduje, że cała Rada staje się organem kadencyjnym. Kadencja związana jest bowiem nie z samym organem, ale z niektórymi osobami (grupami członków) go tworzącymi.

Gwarancje czteroletniej kadencji wybieranych członków KRS nie mają przy tym charakteru bezwzględnego. Ze względu na brzmienie art. 187 ust. 4 Konstytucji, z którego wynika, że ustroj Rady ma określać ustawa, ustrojodawca dopuścił sytuacje, gdy w ustawie zostaną wskazane wypadki odstępstwa od tej czteroletniej kadencji.

Pod rządami Konstytucji z 1997 r. dochodziło do zmian ustawowych, które odnosiły się do zagadnienia kadencji wybieralnych członków KRS.

Wprawdzie podczas uchwalania ustawy o KRS, w uzasadnieniu jej projektu, wskazywano, że Konstytucja nie przewiduje takiego odstępstwa od zasady czteroletniej kadencji, wobec czego możliwość odwołania wybranego członka Rady nie może być utrzymywana w ustawie, jak to miało miejsce w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2010 r., Nr 11, poz. 67, ze zm.; dalej: ustawa o KRS z 2001 r.), jednak w doktrynie dopuszcza się taką możliwość. W szczególności podkreśla się, że w Konstytucji nie można znaleźć podstawy do sformułowania zakazu uregulowania zagadnienia odwołania wybranego członka Rady w ustawie zwykłej rozwijającej jej postanowienia [zob. B. Banaszak, komentarz do art. 187, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, teza 9, s. 822].

2.3.3. Kadencja wiąże się ze sprawowaniem mandatu. O ile kadencja dotyczy okresu, na jaki powierzono pełnienie określonej funkcji, o tyle mandat jest upoważnieniem do pełnienia obowiązków i wykonywania praw członka Rady. W wypadku wybieranych członków KRS, mandat zaczyna się z rozpoczęciem kadencji i jest uprawnieniem do sprawowania funkcji członka Rady przez czas określony w art. 187 ust. 3 Konstytucji. Zasadą jest, że mandat trwa tak długo, jak długo pełniona jest funkcja. Zakończenie pełnienia funkcji oznacza zakończenie mandatu (zob. R. Pęk, Komentarz do art. 14 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, Lex 2013).

Konstytucja stanowi, że kadencja członków KRS pochodzących z wyborów wynosi 4 lata. W wyroku o sygn. K 25/07 Trybunał badał kwestię kadencji członków KRS i mimo że w tamtej sprawie uznał kwestionowane przepisy za niekonstytucyjne, nie założył, że kadencja ta ma charakter bezwzględny. Trybunał badał przepis o niepołączalności stanowisk prezesa lub wiceprezesa sądu powszechnego z członkostwem w KRS. Badany przepis ograniczał krąg osób, które mogą być członkami KRS w odniesieniu do jednej grupy sędziów (sędziów sądów powszechnych), a pozostawiał możliwość bycia członkami KRS prezesom i wiceprezesom sądów wojskowych i administracyjnych. Trybunał uznał przepis ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych za niekonstytucyjny, gdyż w świetle z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, każdy sędzia spośród sędziów sądów określonych w tym przepisie ma prawo być członkiem Rady

w określonej kadencji, po przejściu procedury wyborczej określonej w przepisach ustawy, zgodnie z art. 187 ust. 4 Konstytucji. Przepis ten zawężał bowiem konstytucyjnie określony krąg osób mogących być członkami Rady. Naruszył więc konstytucyjne podstawy ustroju Rady.

We wskazanym wyroku Trybunał odniósł się do kwestii kadencji członków KRS. Nie zanegował przy tym, że ustawa o KRS może wyliczać przesłanki wygaśnięcia mandatu takiego członka, co już jest odstępstwem od czteroletniej kadencji. Możliwość uzasadnionej ingerencji w kadencję członków KRS w ustawie nie została zatem podważona. Jednocześnie TK orzekł o niekonstytucyjności przepisów skracających kadencję sędziów sądów powszechnych członków KRS, którzy będąc prezesami albo wiceprezesami tych sądów, nie chcieli zrezygnować z tych funkcji na rzecz członkostwa w KRS. Do wydania określonego wyroku przyczyniły się dodatkowe argumenty, w szczególności to, że w ramach grupy sędziów zróżnicowano wymogi dla kandydatów sędziów, którzy mieliby zostać członkami KRS.

Również w literaturze przedmiotu nie traktuje się kadencji członków KRS jako bezwzględnie niewzruszalnej. Podkreśla się choćby jeden sposób umożliwiający jej wzruszenie – sprawę odwołania członka KRS, mimo że przepisy Konstytucji nie przewidują możliwości odwołania członka Rady przed upływem kadencji. Uznaje się jednak, że takie działanie nie kłóciłoby się z charakterem tego organu, z uwagi na pozycję Rady jako przedstawicielstwa środowisk i instytucji. W takim wypadku odwołanie mogłoby nastąpić przez podmiot dokonujący wyboru, a nie przez Radę (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 187, *op. cit.*, s. 5–6).

3. Ocena konstytucyjności procesu wyboru do KRS członków spośród sędziów sądów administracyjnych i sądów powszechnych

3.1. Przedmiot kontroli

3.1.1. Pierwszy z przedstawionych przez Prokuratora Generalnego problemów konstytucyjnych dotyczy sposobu kształtowania składu Rady w odniesieniu do wyboru jej członków spośród sędziów sądów administracyjnych i sądów powszechnych. W tym zakresie Prokurator zakwestionował dwie grupy przepisów: 1) art. 11 ust. 3 i 4 w związku z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o KRS oraz 2) art. 11 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 1 ustawy o KRS.

Pierwsza z grup zakwestionowanych przepisów dotyczy wyborów do KRS członków spośród sędziów sądów powszechnych. Zgodnie z art. 11 ust. 3 i 4 ustawy o KRS: „Art. 11. 3. Zebranie przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych wybiera spośród swego grona dwóch członków Rady.

4. Zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów wybiera spośród swego grona ośmiu członków Rady”.

Art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o KRS stanowią, że: „Art. 13. 1. Zebrania sędziów sądów apelacyjnych wybierają przedstawiciele zebrań sędziów sądów apelacyjnych spośród swych członków w liczbie jednej piątej liczby sędziów danego sądu apelacyjnego.

2. Zgromadzenia ogólne sędziów okręgów wybierają przedstawiciele zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów spośród swych członków w liczbie jednej pięćdziesiątej liczby sędziów okręgu”.

Druga grupa kwestionowanych przepisów odnosi się do sposobu wyborów do KRS członków spośród sędziów sądów administracyjnych. Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o KRS: „Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wspólnie z przedstawicielami zgromadzeń ogólnych wojewódzkich sądów administracyjnych wybiera spośród sędziów sądów administracyjnych dwóch członków Rady”.

Art. 12 ust. 1 ustawy o KRS stanowi, że: „Zgromadzenia ogólne sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych wybierają spośród swoich członków po dwóch przedstawicieli”.

3.1.2. Art. 11 ustawy o KRS uregulował proporcje miejsc przysługujących poszczególnym kategoriom sądów i określił, że w skład Rady wchodzi dwóch sędziów Sądu Najwyższego (ust. 1), dwóch sędziów sądów administracyjnych (ust. 2), dwóch sędziów sądów apelacyjnych (ust. 3), ośmiu sędziów sądów okręgowych i rejonowych (ust. 4) oraz jeden sędzia sądu wojskowego (ust. 5). Wybór sędziów członków KRS następuje odrębnie, w ramach każdej z podanych wyżej grup sędziów. Sposób wyboru został powiązany z systemem samorządu sędziowskiego i należy mieć na uwadze, że w ramach różnych grup, sędziów członków KRS wybierają różne gremia sędziowskie. W ten sposób doszło do zróżnicowania siły udziału sędziów sądów poszczególnych szczebli w procesie wyboru członków KRS (zob. R. Pęk, Komentarz do art. 11 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, Lex 2013).

3.1.3. Dwóch członków Rady spośród sędziów SN, wybiera Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN.

3.1.4. Wyboru dwóch członków Rady spośród sędziów sądów administracyjnych dokonuje bezpośrednio Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA wspólnie z przedstawicielami zgromadzeń ogólnych wojewódzkich sądów administracyjnych (dalej także: WSA). W ten sposób Zgromadzenie Ogólne staje się organem przedstawicielskim, który tworzą sędziowie NSA w stanie czynnym i przedstawiciele wybrani przez zgromadzenia każdego z wojewódzkich sądów administracyjnych. Z każdego WSA jest wybieranych dwóch przedstawicieli. Zadania takiego zgromadzenia ograniczają się do wyboru dwóch członków KRS spośród sędziów sądów administracyjnych [zob. M. Masternak-Kubiak, (w:) Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz., M. Masternak-Kubiak, T. Kuczyński, Warszawa 2009, s. 289].

Wybór jest dokonywany spośród sędziów sądów administracyjnych. To znaczy, że każdy czynny sędzia sądu administracyjnego (NSA lub WSA) może być wybrany do KRS. Ustawa nie określa proporcji miejsc w Radzie przysługujących sędziom NSA oraz sędziom wojewódzkich sądów administracyjnych. Ukształtował się zwyczaj, że jedno miejsce w Radzie przysługuje sędziemu wybranemu spośród sędziów NSA, a drugie – sędziemu wybranemu spośród sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych.

Kadencje dwóch sędziów sądów administracyjnych – członków KRS nie pokrywają się. Ma to związek z utworzeniem dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego (2004 r.).

Art. 96 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271, ze zm.) stanowił, że: „Pierwszego wyboru drugiego członka Krajowej Rady Sądownictwa spośród sędziów sądów administracyjnych dokona Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelny Sąd Administracyjny po wygaśnięciu mandatu członka Krajowej Rady Sądownictwa wybranego przez zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgu”.

Przedstawiciele zgromadzenia ogólnego sędziów danego wojewódzkiego sądu administracyjnego są wybierani na cztery lata. Przyjmuje się, że ich kadencja ma charakter indywidualny i rozpoczyna swój bieg w dniu wyboru.

Jednocześnie komentatorzy tego rozwiązania odróżniają kadencję przedstawiciela zgromadzenia ogólnego danego wojewódzkiego sądu administracyjnego i kadencję sędziego członka KRS. R. Pęk wskazuje, że: „Z uwagi na to, że kadencja sędziów – członków KRS ma charakter indywidualny i kończy się w różnych okresach (...), przepis art. 12 ust. 2 ustawy o KRS powinien być interpretowany w ten sposób, że wybory przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych przeprowadza się najpóźniej na miesiąc przed upływem kadencji każdego z członków Rady, z zastrzeżeniem, o którym mowa w pkt 5. Wyborów takich nie dokonuje się, jeżeli nie upłynęła kadencja przedstawicieli. Potrzeba zwołania zgromadzenia ogólnego wojewódzkiego sądu administracyjnego jest jednak w takim przypadku spowodowana prawem do zgłoszenia kandydatów na członka KRS (art. 24 § 4 pkt 6 p.u.s.a.)” – (zob. R. Pęk, Komentarz do art. 12 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, Lex 2013).

3.1.5. Jeśli chodzi o sądy powszechne, to w art. 11 ust. 3 i 4 ustawy o KRS zostały podzielone miejsca przysługujące poszczególnym rodzajom sądów w ten sposób, że w skład KRS wchodzi dwóch sędziów wybranych przez zebranie przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych oraz ośmiu sędziów wybranych przez zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów. Powyżej wskazane zebrania dokonują wyboru odrębnie i spośród swego grona.

Przyjęte w art. 13 ust. 3 ustawy o KRS rozwiązanie różni się od obowiązującego poprzednio rozwiązania na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy o KRS z 2001 r. W ustawie o KRS z 2001 r., zgromadzenie ogólne sędziów apelacji wybierało członków KRS spośród sędziów sądu apelacyjnego, a nie „spośród swego grona”. To znaczy, że mogło ono wybrać każdego sędziego sądu apelacyjnego. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami, wybór jest dwustopniowy. Zebranie sędziów sądu apelacyjnego, złożone z wszystkich sędziów danego sądu, wybiera przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych „spośród swego grona” (art. 13 ust. 3 ustawy o KRS). Następnie zebranie przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych dokonuje wyboru dwóch członków KRS spośród swego grona. Chodzi zatem o tych sędziów sądu apelacyjnego, którzy są przedstawicielami.

Podobnie jest w wypadku zebrania przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów, które wybiera spośród swego grona ośmiu członków Rady. Bierne prawo wyborcze do KRS przysługuje więc tylko sędziom sądu okręgowego lub sędziom sądu rejonowego, którzy są przedstawicielami wybranymi przez zgromadzenia ogólne sędziów okręgów. W ten sposób wybory członków KRS spośród sędziów sądów powszechnych mają charakter pośredni, przez przedstawicieli, a bierne prawo wyborcze przysługuje tylko wybranym elektorom.

Sposób i tryb wyboru przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych oraz przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów określa art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o KRS.

Zebranie przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych oraz zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów są to organy samorządu sędziowskiego wybierane na cztery lata. Do ich zadań należy przede wszystkim wybór członków KRS spośród sędziów sądów powszechnych: sędziów sądów apelacyjnych, sędziów sądów okręgowych oraz sędziów sądów rejonowych. Niezależnie od tego, zebrania przedstawicieli dokonują oceny działalności wybranych przez nich członków Rady, zgłaszają Radzie postulaty dotyczące jej działalności i podejmują uchwały dotyczące problemów pojawiających się w działalności sądów powszechnych (zob. R. Pęk, Komentarz do art. 13...).

Przedmiot zebrania przedstawicieli determinuje sposób i tryb jego zwoływania. Zebranie przedstawicieli w celu wyboru członków Rady zwołuje Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Przewodniczącym Rady. Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Przewodniczącym Rady może zwoływać zebrania przedstawicieli tylko w celach wyborczych.

Zebrania w innym celu niż wyborczy (na przykład w celu zgłoszenia postulatów dotyczących działalności Rady i podjęcia uchwał dotyczących problemów pojawiających się w działalności sądów powszechnych) zwołuje Przewodniczący Rady. W tym przypadku Przewodniczący działa bez prawnego obowiązku konsultacji lub współdziałania z Ministrem Sprawiedliwości.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o KRS, zebrania sędziów sądów apelacyjnych oraz zgromadzenia ogólne sędziów okręgów wybierają przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów spośród swych członków. To znaczy, że zebranie wybiera swoich przedstawicieli spośród sędziów danego sądu apelacyjnego. W wypadku zebrania przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów wyrażenie „spośród swoich członków” znaczy, że zgromadzenie wybiera swoich przedstawicieli spośród sędziów sądu okręgowego oraz sędziów sądu rejonowego, którzy tworzą dane zgromadzenie.

Zebranie sędziów sądu apelacyjnego nie jest tym samym co zgromadzenie ogólne sędziów apelacji. Zebranie sędziów sądu apelacyjnego składa się ze wszystkich czynnych sędziów tego sądu. Realizuje ono zadania określone w ustawach. Zgromadzenie ogólne sędziów apelacji składa się z sędziów sądu apelacyjnego, przedstawicieli sędziów sądów okręgowych działających na obszarze apelacji, w liczbie odpowiadającej liczbie sędziów sądu apelacyjnego, oraz przedstawicieli sędziów sądów rejonowych działających na obszarze apelacji, w tej samej liczbie. Do zadań tego zgromadzenia nie należy wybór przedstawicieli do zebrania przedstawicieli.

Zgromadzenie ogólne sędziów okręgu, które wybiera przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów spośród swych członków, składa się z sędziów sądu okręgowego oraz przedstawicieli sędziów sądów rejonowych działających w okręgu sądowym, w liczbie odpowiadającej liczbie sędziów sądu okręgowego. Liczbę przedstawicieli sędziów poszczególnych sądów rejonowych ustala kolegium sądu okręgowego, proporcjonalnie do liczby sędziów w danym sądzie. Jeżeli zgromadzenie ogólne sędziów okręgu miałoby liczyć więcej niż 126 członków, jego funkcje wykonuje zgromadzenie przedstawicieli sędziów okręgu, w skład którego wchodzi 60 przedstawicieli sędziów sądu okręgowego i 60 przedstawicieli sędziów sądów rejonowych, działających w okręgu sądowym. Liczbę przedstawicieli sędziów poszczególnych sądów ustala kolegium sądu okręgowego, proporcjonalnie do liczby sędziów w danym sądzie (art. 35 § 9 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych; Dz. U. z 2016 r., poz. 2062, ze zm.).

Aby zapewnić właściwą reprezentację sędziów danego sądu w zebraniach przedstawicieli, w art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o KRS został przyjęty mechanizm uzależniający liczbę przedstawicieli od liczby sędziów danego sądu apelacyjnego lub sędziów okręgu. W przypadku sędziów sądów apelacyjnych przedstawicieli wybiera się „w liczbie jednej piątej liczby sędziów danego sądu apelacyjnego”, a w wypadku sędziów okręgu – „w liczbie jednej pięćdziesiątej liczby sędziów okręgu” (zob. R. Pęk, Komentarz do art. 13...).

3.1.6. Zgromadzenie Sędziów Sądów Wojskowych wybiera spośród swego grona jednego członka Rady. Wybór członka KRS przez Zgromadzenie Sędziów Sądów Wojskowych jest bezpośredni. Bierne prawo wyborcze przysługuje wszystkim czynnym sędziom sądów wojskowych.

3.2. Ocena zgodności

3.2.1. Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 11 ust. 3 i 4 w związku z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o KRS jest niezgodny z art. 178 ust. 1 i art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, a art. 11 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 1 ustawy o KRS narusza art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Przywołane przez wnioskodawcę wzorce kontroli dotyczą niezawisłości sędziowskiej oraz składu Krajowej Rady Sądownictwa w kontekście naruszenia zasady równości w kształtowaniu wyborów członków KRS spośród sędziów.

3.2.2. Trybunał przychylił się do zarzutu. Zdaniem Trybunału, najdalej idącym naruszeniem jest wykroczenie przez ustawodawcę poza zakres kompetencji przekazanej przez ustrojodawcę. Art. 187 ust. 4 Konstytucji stanowi, że: „Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa”. Konstytucja daje zatem ustawodawcy dość szeroki margines swobody kształtowania przedmiotowych zagadnień. Granicę tej swobody wyznaczają jednak przepisy konstytucyjne. Z tej perspektywy Trybunał odniósł się do zarzutu dotyczącego wyłaniania członków KRS spośród sędziów sądów powszechnych i sędziów sądów administracyjnych.

3.2.3. Odnosząc się do konstytucyjności mechanizmu wyboru członków KRS spośród sędziów sądów powszechnych, Trybunał zauważył, że skoro sposób ich wyboru określa ustawa, ale jednocześnie Konstytucja wskazuje w art. 187 ust. 1 pkt 2, że 15 członków Rady wybiera się spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych, to ten przepis wyznacza nieprzekraczalne ramy działań ustawodawcy w zakresie kształtowania składu KRS.

Konstytucja nie wymienia kryteriów, które ustawodawca mógłby przyjąć, by zróżnicować możliwość kandydowania na członka KRS sędziów wymienionych w art. 187 ust. 1 pkt 2. Stąd kryteriów tych nie można dowolnie określać w ustawie. Skład KRS jest bowiem materią konstytucyjną i bez konstytucyjnego upoważnienia nie może być modyfikowany.

Określone w art. 187 ust. 4 Konstytucji ustrój, zakres działania, tryb pracy KRS i sposób wyboru jej członków nie są materiami, dotyczącymi składu KRS, który jest wyraźnie uregulowany w Konstytucji. O ile więc ustawodawca może określić sposób (procedurę) wyłaniania poszczególnych członków KRS, o tyle nie może materialnie wpływać na to, kto może być kandydatem na członka Rady.

Trybunał w obecnym składzie podziela tu ocenę pochodzącą z wcześniejszych swoich orzeczeń. Za aktualne w tym zakresie należy uznać stanowisko TK zajęte w wyroku o sygn. K 25/07, że ustawodawca nie może ustanawiać dodatkowych podmiotowych reguł związanych z tym, który z sędziów może ubiegać się o wybór do Rady i może być do Rady wybrany, a który ma być tego

prawa pozbawiony (zob. wyrok TK o sygn. K 25/07). Trybunał w obecnym składzie rozwija to stanowisko i je konkretyzuje.

Kształt konstytucyjnego składu KRS wiąże się z zasadą równości wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Nakazuje ona podmiotom znajdującym się w tej samej sytuacji (charakteryzujących się daną cechą relewantną) stworzenie takich samych warunków prawnych realizacji ich uprawnień. Wprawdzie nie istnieje podmiotowe prawo do bycia członkiem danego organu. Jeżeli jednak ustawa zasadnicza wskazuje krąg podmiotów, które mogą wchodzić w skład takiego organu, to znaczy, że akt niższego rzędu nie może tego zakresu modyfikować, jeśli nie upoważnia do tego Konstytucja. Osobom, które zgodnie z Konstytucją mogą być członkiem danego organu, należy zapewnić równe szanse ubiegania się na dane stanowisko. Kryteria dostępu muszą być wyraźne i jasne. Jeśli nie są one uszczegółowione, każdy, kto spełnia ogólne wymagania (jest podmiotem podobnym w rozumieniu zasady równości), powinien mieć możliwość kandydowania na to stanowisko, co oczywiście nie oznacza gwarancji bycia wybranym.

W analizowanym wypadku cechą wyróżniającą dane podmioty będzie status sędziego sądu powszechnego i odpowiednio sędziego sądu administracyjnego. W modelu, w którym sędziów członków KRS wyłaniają sędziowie, ustawodawca powinien stworzyć jednolitą procedurę wyłaniania kandydatów na członków KRS.

Z analizy treści art. 11 ust. 3 i 4 w związku z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o KRS wynika, że ustawodawca ograniczył sędziom sądów powszechnych bierne prawo wyborcze na członka KRS. Ma to związek z takim ukształtowaniem procedury wyłaniania tych członków, że tylko wybrani elektorzy mogą spośród siebie wybrać określone osoby do Krajowej Rady Sądownictwa. Zdaniem Trybunału, Konstytucja dopuszcza system elektoralny jako schodkowy instrument realizacji czynnego prawa wyborczego, ale jeśli norma ustawowa wprowadza rozwiązanie, w którym elektorzy wybierają członków KRS już tylko spośród siebie, pozostaje to sprzeczne z Konstytucją. Z biernego prawa wyborczego korzystają bowiem według Konstytucji wszyscy sędziowie.

Trybunał Konstytucyjny zauważył też, że na wskazane ograniczenie można spojrzeć w dwóch płaszczyznach.

Po pierwsze, chodzi o zróżnicowanie sposobu wyboru członków KRS spośród sędziów sądów powszechnych i sposobu wyboru członków KRS spośród sędziów innych sądów, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji (tj. Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych i sądów wojskowych).

Po drugie, zróżnicowanie dotyczy także mechanizmu wyboru sędziów członków KRS w samej grupie sędziów sądów powszechnych. Ustawodawca przewidział bowiem w tym zakresie dwie odrębne procedury.

Ograniczenie ustawowe dotyczy zatem nie tylko różnicowania prawa biernego sędziów zależnie od poszczególnych rodzajów sądów (powszechne,

administracyjne, SN i NSA), ale też dyskryminowania sędziów w ramach tej samej grupy.

Zgodnie z ustawą o KRS, członkami KRS mogą być sędziowie sądów powszechnych wybrani przez zebranie przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych spośród swego grona oraz wybrani przez zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów spośród swego grona. Taka procedura wyraźnie różnicuje status sędziów sądów powszechnych. Zróżnicowanie wynikające z ustawy o KRS nie zostało przewidziane ani w art. 187 ust. 1 pkt 2, ani w art. 187 ust. 4 Konstytucji.

Ponadto art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o KRS, określając zasady wyboru przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych oraz przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów, czynią to w sposób nieodzwierciedlający struktury sądownictwa powszechnego. Jeśli więc ustawodawca chciał wprowadzić określony mechanizm wyłaniania członków KRS spośród sędziów sądów powszechnych, to powinien to uczynić w sposób gwarantujący właściwą reprezentację tych sędziów, niezależnie od szczebla sądu, w którym sprawują urząd dani sędziowie.

Przewidziane rozwiązania nierówno traktują sędziów sądów rejonowych i okręgowych wobec sędziów sądów apelacyjnych, a także sędziów sądów rejonowych wobec sędziów sądów okręgowych. Takiego działania ustawodawcy nie uzasadniają konstytucyjne wartości i ma ono charakter nieproporcjonalny.

Kwestionowane przepisy różnicują też sposób wyboru członków KRS spośród sędziów sądów powszechnych względem sposobu wyboru członków KRS spośród sędziów innych sądów, wymienionych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji. To powoduje, że ustawodawca nieracjonalnie zróżnicował mechanizm wyboru w ramach kategorii podmiotów podobnych wskazanych w tym przepisie. Brak jasnych i wyraźnych kryteriów zróżnicowania również jest wątpliwy konstytucyjnie.

3.2.4. Powyżej wskazane uwagi ogólne zachowują aktualność także w stosunku do oceny konstytucyjności mechanizmu wyboru członków KRS spośród sędziów sądów administracyjnych. Art. 11 ust. 2 ustawy o KRS nie ogranicza w tym wypadku biernego prawa wyborczego, gdyż każdy sędzia sądu administracyjnego może być wybrany na członka KRS, jednakże krąg podmiotów, które mogą dokonać wyboru nie spełnia standardów konstytucyjnych.

W wypadku Naczelnego Sądu Administracyjnego, każdemu sędziemu tego sądu przysługuje prawo głosu, gdyż jest członkiem Zgromadzenia Ogólnego. W przypadku sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych, tylko przedstawiciele tych sądów, a nie wszyscy sędziowie, mogą wybierać osoby do Rady.

Pozbawienie prawa głosu, a więc prawa decydowania wszystkich sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych o wyborze członków KRS w sytuacji, gdy takie prawo mają sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego, prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania pozycji sędziów sądów administracyjnych. Ani art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, ani art. 187 ust. 4 Konstytucji nie pozwalają

na dokonanie zróżnicowania w ramach kategorii podmiotów podobnych, jaką są sędziowie sądów administracyjnych.

Działanie ustawodawcy powoduje więc, że wykroczył on poza zakres konstytucyjnego upoważnienia i w sposób niezgodny z Konstytucją określili sposób wyłaniania członków KRS spośród sędziów sądów administracyjnych, co narusza art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.2.5. Trybunał Konstytucyjny podziela zatem stanowisko Prokuratora Generalnego, że art. 11 ust. 3 i 4 w związku z art. 13 ust. 1 i 2 oraz art. 11 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 1 ustawy o KRS naruszają art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Naruszenie ma związek z kształtem ustawowych przepisów o wyborze sędziów członków KRS. Zróżnicowanie sposobu wyboru sędziów poszczególnych szczebli sądów powszechnych i administracyjnych wprowadza nieuzasadnioną dyskryminację sędziów. Nie stwarza bowiem równych szans kandydowania na członka KRS.

3.2.6. Drugim argumentem, który wskazał wnioskodawca jako uzasadniający niekonstytucyjność mechanizmu wyboru sędziów członków Krajowej Rady Sądownictwa, jest zarzut naruszenia niezawisłości sędziowskiej, wynikającej z art. 178 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem: „Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”.

W orzecznictwie TK ugruntowane jest stanowisko, że sędziowska niezawisłość musi podlegać ochronie konstytucyjnej i ustawowej. Gwarancje niezawisłości trzeba rozpatrywać w aspekcie personalnym i w aspekcie merytorycznym. Aspekt personalny odnosi się do praw i obowiązków sędziego. W tym zakresie należy wymienić w szczególności: stabilizację urzędu sędziego (art. 179 Konstytucji), nieusuwalność sędziego (art. 180 ust. 1 Konstytucji), nieprzenoszalność sędziego (art. 180 ust. 2), immunitet sędziowski (art. 181), odpowiedzialność dyscyplinarną wyłącznie przed sądami, niepołączalność z mandatem posła lub senatora (art. 103 ust. 2), apolityczność (art. 178 ust. 3), status materialny i zasady wynagradzania (art. 178 ust. 2). Aspekt merytoryczny niezawisłości oznacza, że sędzia, poza podległością prawu (tj. Konstytucji oraz ustawom, art. 178 ust. 1 Konstytucji), może być w rozstrzygnięciu sprawy poddany tylko wskazówkom sformułowanym w orzeczeniu sądu wyższego, zgodnie z przepisami obowiązujących procedur (zob. wyrok TK o sygn. K 28/04).

Zasada podziału władzy wymaga niezawisłych podczas wykonywania ich funkcji orzecniczej sędziów. Przepisy ustaw powinny stwarzać gwarancje realizacji konstytucyjnych zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziów (zob. np. orzeczenie z dnia 9 listopada 1993 r., sygn. K. 11/93, OTK 1993, cz. II, poz. 37).

Jednak pomimo powyższej konstatacji Trybunał Konstytucyjny nie podzielił wątpliwości Prokuratora Generalnego. W konsekwencji nie dokonał oceny zgodności kwestionowanych przepisów z zasadą niezawisłości sędziowskiej. Wprawdzie obecna regulacja określona w ustawie o KRS uzależnia możliwość

bycia kandydatem na członka do KRS od sędziów z sądów wyższych instancji, nie ma to jednak bezpośrednio wpływu na orzekanie. Zasada niezawisłości sędziowskiej może więc stanowić tło i kontekst normatywny dokonywanej oceny. Jednakże samo członkostwo w Krajowej Radzie Sądownictwa nie ma związku z orzekaniem i dlatego Trybunał uznał, że art. 178 ust. 1 Konstytucji jest w sprawie nieadekwatnym wzorcem kontroli, a postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu.

4. Ocena konstytucyjności przepisów dotyczących kadencji wybieranych członków KRS

4.1. Przedmiot kontroli

Drugi, z przedstawionych we wniosku Prokuratora, problem konstytucyjny jest związany z treścią zasady kadencyjności wybieranych członków KRS. Prokurator zakwestionował art. 11 w związku z art. 13 ust. 3 i ust. 4 zdanie pierwsze ustawy o KRS w zakresie, w jakim przepisy te pomijają regulację, zgodnie z którą kadencja wszystkich wybranych w trybie tych unormowań członków Rady powinna rozpoczynać się w tym samym czasie.

Art. 11 ustawy o KRS stanowi, że:

„1. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego wybiera spośród sędziów tego Sądu dwóch członków Rady.

2. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego wspólnie z przedstawicielami zgromadzeń ogólnych wojewódzkich sądów administracyjnych wybiera spośród sędziów sądów administracyjnych dwóch członków Rady.

3. Zebranie przedstawicieli zebrań sędziów sądów apelacyjnych wybiera spośród swego grona dwóch członków Rady.

4. Zebranie przedstawicieli zgromadzeń ogólnych sędziów okręgów wybiera spośród swego grona ośmiu członków Rady.

5. Zgromadzenie Sędziów Sądów Wojskowych wybiera spośród swego grona jednego członka Rady”.

Zgodnie z art. 13 ust. 3 i 4 ustawy o KRS: „3. Wybory przedstawicieli, o których mowa w ust. 1 i 2, przeprowadza się najpóźniej na miesiąc przed upływem kadencji członków Rady, wybieranych spośród sędziów sądów powszechnych. Przedstawiciele wybierani są na okres czterech lat.

4. Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Przewodniczącym Rady zwołuje zebranie przedstawicieli w celu wyboru członków Rady. Przewodniczący Rady zwołuje zebranie przedstawicieli raz na dwa lata, a także na żądanie jednej trzeciej liczby przedstawicieli albo na wniosek Rady”.

Spośród wyżej wskazanych przepisów jedynie art. 13 ust. 3 ustawy o KRS odnosi się do kwestii kadencyjności i mógłby być przedmiotem oceny Trybunału ze wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami kontroli.

4.2. Ocena zgodności

4.2.1. Zdaniem wnioskodawcy, art. 11 w związku z art. 13 ust. 3 i 4 zdanie pierwsze ustawy o KRS w zakresie, w jakim przepisy te pomijają regulację, zgodnie z którą kadencja wszystkich wybranych w trybie tych unormowań członków Rady powinna rozpoczynać się w tym samym czasie, narusza konstytucyjne przepisy o kadencji członków KRS i jest to regulacja niedookreślona i niezgodna z zasadą legalizmu, określoną w art. 7 Konstytucji.

Prokurator zidentyfikował problem dotyczący konstytucyjności wskazanych przepisów jako pominięcie prawodawcze. Jego zdaniem, skutkiem tego pominięcia jest ukształtowanie się takiej wykładni, zgodnie z którą kadencja wybranych członków KRS ma charakter indywidualny.

O wadliwości ukształtowania przepisów dotyczących sposobu wyboru członków KRS wypowiedział się też Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 26/03, gdy badając przepisy ustawy o NBP stwierdził, że: ustawa o KRS z 2001 r., „która w myśl art. 187 ust. 4 Konstytucji winna regulować m.in. sposób wyboru członków KRS, nie wskazuje na jaki okres następuje wybór uzupełniający, przeprowadzany w sytuacji, gdy wygaśnięcie mandatu członka Rady poprzedza upływ jego kadencji”. Trybunał zwrócił już wtedy uwagę na wadliwość w zakresie regulacji rodzaju kadencji. Tej wady nie usunięto. Warto zaznaczyć, że uwaga ta padła już po wydaniu przez KRS uchwały z dnia 12 lutego 2002 r. w sprawie wykładni przepisów ustawy o KRS z 2001 r. w przedmiotowej kwestii (tj. charakteru kadencji sędziów – członków KRS z opinią J. Trzecińskiego). Pożądaną regulacji zabrakło jednak także w obecnie obowiązującej ustawie o KRS z 2001 r.

4.2.2. Trybunał Konstytucyjny nie podziela stanowiska wnioskodawcy, że problemem konstytucyjnym, dotyczącym kwestionowanych przepisów, jest pominięcie prawodawcze.

Z treści wskazanych jako przedmiot kontroli przepisów wynika bowiem, że zagadnieniem, które może budzić wątpliwości konstytucyjne jest kwestia charakteru kadencji wybieranych sędziów członków KRS. Chodzi o to, że z jednej strony art. 187 ust. 3 Konstytucji stanowi, że kadencja wybranych członków Rady trwa 4 lata, a art. 13 ust. 3 ustawy o KRS stanowi, że wybory przedstawicieli, którzy mają wybierać członków KRS, przeprowadza się najpóźniej na miesiąc przed upływem kadencji członków Rady, wybieranych spośród sędziów sądów powszechnych. Przedstawiciele wybierani są na cztery lata. To sugerowałoby, że wybór na daną kadencję członków KRS, o których mowa w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji nie ma charakteru zindywidualizowanego. Z drugiej strony ze stanowiska Krajowej Rady Sądownictwa i utrwalonej praktyki wynika, że kadencja, o której mowa w art. 187 ust. 3 Konstytucji, ma charakter zindywidualizowany.

Niemniej Trybunał dostrzega, że w powyższej kwestii w ciągu kilkunastu lat od wyrażenia stanowiska przez KRS z 2002 r. wytworzyła się stała praktyka, wynikająca z określonej w tym stanowisku utrwalonej wykładni przepisów. Dowodzi tego także zachowanie wspomnianego stanowiska w materiałach dostępnych na stronie internetowej KRS, jako stanowiska aktualnego (zob. www.krs.pl).

Trybunał jest świadomy, że nie jest uprawniony do kontrolowania wykładni przepisów ani aktów stosowania prawa. Trybunał przypomina również, iż w jego orzecznictwie ukształtował się pogląd, że w zakresie jego kognicji mieści się dokonywanie kontroli konstytucyjności treści przepisu, którą uzyskał on w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej wykładni (zob. postanowienie TK z dnia 16 października 2007 r., sygn. SK 13/07, OTK ZU 2007, nr 9/A, poz. 115; wyroki z dni: 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06, OTK ZU 2008, nr 5/A, poz. 85; 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU 2009, nr 6/A, poz. 83 i powołane w nich orzecznictwo). To znaczy, że jeżeli w wyniku utrwalonego i jednolitego sposobu stosowania prawa, w sposób bezsporny została ustalona wykładnia danego przepisu, to przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką (zob. postanowienie z dnia 19 lipca 2005 r., sygn. SK 37/04, OTK ZU 2005, nr 7/A, poz. 87). Jednakże taka aktywność Trybunału powinna być stosowana wyjątkowo, a stwierdzenie, że zachodzi zależność między interpretacją i stosowaniem a stanowieniem prawa wymaga każdorazowo oceny, czy rzeczywiście występuje powtarzalna i powszechna wykładnia określonego przepisu. Jeżeli takiej okoliczności nie można ustalić i wskazać odpowiednich argumentów, wówczas nie można poddać kontroli zaskarżonych przepisów. Powodem tej kontroli nie może być tylko to, że organ stosujący prawo dokonał ich wykładni, która budzi wątpliwości konstytucyjne (zob. postanowienie z dnia 21 września 2005 r., sygn. SK 32/04, OTK ZU 2005, nr 8/A, poz. 95).

Trybunał zbadał i uznał, że w analizowanej sprawie występuje utrwalona wykładnia kwestionowanych przepisów i wynikający z niej sposób ich stosowania. W wypadku wykładni pojęcia „kadencja wybranych członków KRS” praktyka jest powszechna, stała i utrwalona, czego wyrazem jest powoływane stanowisko KRS z 2002 r., a także to, że w historii wyborów członków KRS pojawiały się wypadki, w których kadencja różniła się od kadencji większości wybieranych członków KRS (zob. kadencje sędziów członków KRS: A. Jagiełły, R. Kęska, R. Pęka, K. Wojtaszka, J. Grzędy).

Punktem wyjścia oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów muszą być zatem przepisy w rozumieniu, które stało się podstawą stałego sposobu ich stosowania. Trybunał nie może tej wykładni i wynikającej zeń praktyki bagatelizować; przeciwnie – powinien uczynić z nich podstawę swoich rozważań. W związku z tym zarzut pominięcia ustawowego jest nieadekwatny do wykładni

i sposobu stosowania zaskarżonych przepisów, i dlatego ten zarzut nie zasługiwał na uwzględnienie.

4.2.3. Wobec powyższego Trybunał uznał, że problemem konstytucyjnym w przedmiotowej sprawie jest nie pominięcie ustawodawcze, ale zagadnienie zgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli w ujęciu interpretacyjnym, które jest podstawą obecnego stałego sposobu ich stosowania.

Zdaniem Trybunału, podstawowym przepisem, który ma znaczenie w kontekście podniesionego zarzutu jest art. 13 ust. 3 ustawy o KRS. Wynika z niego, że wybory przedstawicieli, wchodzących w skład gremiów, które mają wybierać członków KRS spośród określonych gremiów w ramach sądownictwa powszechnego, przeprowadza się najpóźniej na miesiąc przed upływem kadencji członków Rady, wybieranych spośród sędziów sądów powszechnych. Przedstawiciele wybierani są na cztery lata.

Ze sposobu sformułowania tego przepisu wynika, że chodzi o upływ kadencji członków Rady łącznie, a nie każdego z osobna. Także wybór elektorów ma charakter kadencyjny i zależy od kadencji członków KRS. Taki kształt przepisów koresponduje z treścią art. 187 ust. 3 Konstytucji, w którym ustrojodawca nie dokonał indywidualizacji kadencji poszczególnych wybieranych członków KRS.

4.2.4. Jednakże według opinii KRS z 2002 r., czteroletnia kadencja członków Rady, o której mowa w art. 187 ust. 3 Konstytucji, ma charakter kadencji indywidualnej. Wykładnia ta jest podstawą stałego sposobu wyboru członków Rady.

Trybunał nie podziela tej opinii. Przeciwno niej przemawiają wyniki wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej. Pierwotna, historyczna postać kadencji członków KRS na tle art. 187 ust. 3 Konstytucji także prowadzi do odmiennych wniosków.

Wykładnia językowa art. 187 ust. 3 Konstytucji nakazuje przyjąć zgola odmienny wniosek. W przepisie tym użyto pojęcia „kadencja” w liczbie pojedynczej, i odniesiono je do pojęcia „wybranych członków KRS” w liczbie mnogiej. To znaczy, że wszyscy wybierani członkowie KRS mają jedną, wspólną kadencję.

Nie można jednak poprzestać na wykładni językowej przepisu. Trybunał Konstytucyjny, badając przepisy normujące kadencję członków Rady Polityki Pieniężnej, podkreślił konieczność sięgnięcia do metody systemowej i funkcjonalnej pomimo jasnego wyniku metody językowej (zob. wyrok TK z dnia 24 listopada 2003 r., sygn. K 26/03).

Za wynikiem wykładni językowej art. 187 ust. 3 Konstytucji przemawia także wynik wykładni systemowej – porównanie tego przepisu z rozwiązaniem przyjętym w art. 194 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że sędziowie Trybunału są wybierani „indywidualnie przez Sejm na 9 lat”. Co prawda mowa w nim o indywidualnym wyborze, a nie indywidualnej kadencji, niemniej w doktrynie prawa powszechnie przyjmuje się, że sformułowanie to stanowi także o zindy-

widualizowanej kadencji sędziego Trybunału (zob. np. M. Zubik, Trybunały po dziesięciu latach obowiązywania Konstytucji III RP, *Przegląd Sejmowy* 2007, nr 4, s. 157). W wypadku, o którym stanowi art. 194 ust. 1 Konstytucji, występuje pojęcie kadencji sędziego Trybunału, a nie sędziów Trybunału czy Trybunału Konstytucyjnego jako instytucji. Takiego twierdzenia nie można jednak zastosować w odniesieniu do wybieranych członków KRS, o których stanowi art. 187 ust. 3 Konstytucji.

W rozpatrywanym wypadku przeciwko kadencji indywidualnej przemawia także to, że różnicuje ona bez uzasadnienia status wybieranych członków z uwagi na to, że są to członkowie wybrani spośród posłów albo senatorów czy też spośród sędziów. Należy zgodzić się z tezą, że kadencja, o której stanowi art. 187 ust. 3 Konstytucji nie odnosi się do organu jako całości ani do wszystkich poszczególnych członków KRS, lecz tylko do grupy „wybranych członków”. Nie jest to jednak równoznaczne z tym, że dotyczy ona odrębnie (indywidualnie) poszczególnych członków danej grupy. Obieralnymi członkami Rady są zarówno sędziowie poszczególnych sądów w liczbie piętnastu, jak i czterech posłów i dwóch senatorów. Artykuł 187 ust. 3 Konstytucji nie wskazuje, że dotyczy jedynie kadencji posłów i senatorów albo kadencji sędziów; przepis ten odnosi się do kadencji wszystkich wybieranych członków KRS. Przyjęty wariant koncepcyjny kadencji powinien być zatem wspólny dla wszystkich obieralnych członków Rady.

Z istoty mandatu posła lub senatora wynika, że jest on ograniczony czasowo. Toteż nie jest możliwe, by osoby te były wybrane na indywidualną kadencję. Czteroletnia kadencja parlamentarzystów w składzie KRS zawsze zatem musi trwać 4 lata. Jej istotą jest jednak liczenie tej kadencji w kontekście kadencji Sejmu, a nie wyboru poszczególnych posłów i senatorów do Rady.

Skoro kadencja posłów i senatorów – członków KRS nie ma obecnie charakteru indywidualnego, to kadencja także pozostałych, obieralnych członków KRS nie powinna mieć takiego charakteru.

Obecna wykładnia i sposób stosowania zaskarżonych przepisów prowadzą do nieuprawnionego konstytucyjnie zróżnicowania charakteru kadencji wybieranych członków KRS. Jeżeli Konstytucja nie wskazuje wyraźnie, że kadencja taka nie jest zindywidualizowana (jak w wypadku kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego, o której stanowi art. 194 ust. 1 Konstytucji), to znaczy, że ustawodawca nie może dowolnie indywidualizować tej kadencji w zależności od podmiotów, których ona dotyczy.

Wykładnia językowa art. 187 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którą kadencja wszystkich wybieranych członków KRS ma charakter grupowy, nie jest nowa. Od dnia wejścia w życie tego przepisu Konstytucji, a przed wejściem w życie ustawy o KRS z 2001 r. (1 października 2001 r.) obowiązywał w szczególności art. 5 ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 73, poz. 435, ze zm.; dalej: ustawa o KRS z 1989 r.), zgodnie z którym „ka-

dencja Rady trwa cztery lata”. W praktyce nie podważano konstytucyjności tego przepisu, a w doktrynie powszechnie uznawano, że przepis ten stanowi o kadencji grupowej i jednolitej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o KRS z 1989 r. skład Rady był także mieszany; wchodził do niej w szczególności posłowie, senatorowie i sędziowie.

Powyższe względy powodują, że art. 13 ust. 3 ustawy o KRS rozumiany w ten sposób, że kadencja członków Rady wybieranych spośród sędziów sądów powszechnych ma charakter indywidualny, jest niezgodny z art. 187 ust. 3 Konstytucji.

4.2.5. Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie może badać zgodności z przywołanymi wzorcami kontroli art. 11 i art. 13 ust. 4 ustawy o KRS. Przepisy te nie dotyczą bowiem bezpośrednio kadencji członków Rady, a ocena podnoszonych przez Prokuratora zarzutów, że w przepisach tych brakuje określonej regulacji prawnej nie należy do kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Z art. 11 i art. 13 ust. 4 ustawy o KRS nie można wywodzić sugerowanego przez wnioskodawcę pominięcia prawodawczego. Z tego względu Trybunał zdecydował się umorzyć postępowanie w zakresie badania tych regulacji ze wskazanymi wzorcami kontroli.

Trybunał uznał też, że zarzut Prokuratora dotyczący naruszenia zasady określoności prawa i legalizmu nie ma bezpośredniego związku z podnoszonymi zarzutami i z tego względu umorzył postępowanie w zakresie badania ustawy o KRS z tymi wzorcami kontroli.

5. Konkluzje

Krajowa Rada Sądownictwa jest konstytucyjnym organem państwa, który stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Jako organ władzy publicznej, musi działać na podstawie i w granicach prawa. Jest to organ niezależny i odrębny od sądów i trybunałów, a członkom KRS nie przysługują atrybuty właściwe władzy sądowniczej. Z tego względu organ ten nie może być traktowany jako część władzy sądowniczej ani jako jej reprezentacja. Przyjęcie innego założenia prowadziłoby do kuriozalnego wniosku, że posłowie i senatorowie członkowie KRS oraz Minister Sprawiedliwości są również reprezentacją władzy sądowniczej.

Krajowa Rada Sądownictwa nie jest również elementem samorządu sędziowskiego. Mieszany skład Rady, w którym są przedstawiciele władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, powoduje, że jest ona organem zapewniającym równowagę i współdziałanie władzy, i tak powinna być ona postrzegana. Stanowi mianowicie gremium, w którym ścierać się mogą różne koncepcje i wizje dotyczące gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Te jednak muszą być realizowane na podstawie i w granicach prawa.

Członkowie KRS, mimo że jednocześnie są członkami poszczególnych segmentów władzy (ustawodawczej, wykonawczej i sądowej), reprezentują ten organ i działają w sposób kolegialny. Konstytucja zadanie stania na straży niezawisłości sędziów i niezależności sędziów powierzyła bowiem nie poszczególnym gremiom wchodzącym w skład Rady, ale organowi jako całości. Środki realizacji tego zadania są wskazane częściowo w Konstytucji, a pełniej w ustawie, o czym stanowi art. 187 ust. 4 Konstytucji.

Ustawodawca ma dość szeroką swobodę w kształtowaniu ustroju KRS, a także zakresu jej działania, trybu pracy oraz sposobu wyboru jej członków. Kompetencja ustawodawcy nie jest jednak nieograniczona. Jej granice wyznaczają:

po pierwsze – zadanie Rady, a więc działanie mające na celu strzeżenie niezależności sądów i niezawisłości sędziów;

po drugie – określony konstytucyjnie skład Rady: o ile bowiem ustawa może uregulować sposób wyboru członków Rady, o tyle nie może modyfikować jej substratu osobowego, wyznaczonego w art. 187 ust. 1 Konstytucji; kształtowanie składu KRS w ustawie nie może naruszać treści wynikających z tego przepisu Konstytucji, ani wprowadzać dodatkowych, nieistniejących w Konstytucji kryteriów, które ograniczyłyby biernie prawo wyborcze danej grupy, określonej w art. 187 ust. 1 pkt 2 i 3 Konstytucji;

po trzecie – wymaganie kadencyjności wybieranych członków Rady, przy czym interpretacja art. 187 ust. 3 Konstytucji musi być jednolita niezależnie od tego, którego gremium członków KRS dotyczy. Kadencyjność wybieranych członków Rady musi być ujęta łącznie, bo takie jej rozumienie pozostaje w zgodzie z Konstytucją.

Sposób ukształtowania przepisów ustawowych dotyczących KRS musi uwzględniać jej cele i nie może prowadzić do uczynienia z niej kolejnego organu władzy sądowej.

Wyrok TK z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. K 5/17.