



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 25/21
BAS-WAK-1791/21

Warszawa, 30 września 2022 r.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej M J z 25 marca 2019 r. (sygn. akt SK 25/21), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność i zbędność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Przedmiotem kontroli w skardze konstytucyjnej M J (dalej: skarżący) z 25 marca 2019 r. (sygn. akt SK 25/21) jest art. 77 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 52; aktualny t.j.: Dz. U. z 2020 r. poz. 2072, ze zm.; dalej: p.u.s.p.).

Zakwestionowany przepis ma następujące brzmienie: „Minister Sprawiedliwości może delegować sędziego, za jego zgodą, do pełnienia obowiązków sędziego lub czynności administracyjnych:

- 1) w innym sądzie równorzędnym lub niższym, a w szczególnie uzasadnionych wypadkach także w sądzie wyższym, mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów,
[...]
- na czas określony, nie dłuższy niż 2 lata, albo na czas nieokreślony”.

Przywołany przepis, w zakresie objętym skargą konstytucyjną, przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości możliwość czasowego delegowania sędziego – wyłącznie za jego zgodą i w szczególnie uzasadnionych wypadkach – do pełnienia obowiązków orzeczniczych w sądzie wyższego rzędu.

II. Stan faktyczny sprawy

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującym stanem faktycznym. Skarżący wniósł do Sądu Rejonowego w T pozew zawierający żądanie zasądzenia od pozwanego – byłego pełnomocnika skarżącego wyznaczonego z urzędu – określonej kwoty tytułem odszkodowania, ewentualnie zadośćuczynienia, za sporządzenie opinii o braku podstaw do sporządzenia skargi konstytucyjnej.

Powództwo skarżącego zostało oddalone (wyrok Sądu Rejonowego w T z marca 2017 r., sygn. akt). Skarżący wniósł apelację do sądu wyższej instancji, która również została oddalona (wyrok Sądu Okręgowego w K z lipca 2018 r., sygn. akt , będący ostatecznym

orzeczeniem o prawach lub wolnościach skarżącego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji).

Z perspektywy istoty sprawy kluczowy jest fakt, że w składzie sądu okręgowego rozstrzygającego ostatecznie o prawach lub wolnościach skarżącego (skład trzech sędziów zawodowych) zasiadał jeden sędzia sądu rejonowego delegowany do orzekania w sądzie wyższej instancji.

III. Zarzuty skarżącego

1. Zdaniem skarżącego, przepis umożliwiający sędziom sądu niższego rzędu orzekanie w sądzie wyższego rzędu, a zatem dopuszczający sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sędziów delegowanych przez Ministra Sprawiedliwości w trybie art. 77 § 1 p.u.s.p. do sądu wyższego stopnia, narusza prawo skarżącego do sądu, przede wszystkim w zakresie prawa do rozpoznania sprawy przez sąd właściwy (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Sędzia delegowany z sądu niższego nie posiada nominacji Prezydenta RP do orzekania w sądzie wyższym, a więc nie posiada „uprawnień” ani stosownych w tym zakresie kwalifikacji. Konstytucja przewiduje, że jedynym organem władnym powoływać sędziów do orzekania w konkretnym sądzie określonej instancji jest Prezydent RP i uprawnienie to nie może być cedowane w drodze ustawy na jakikolwiek inny organ władzy publicznej. Wyłącznie Prezydenta RP w zakresie powoływania sędziego do sądu właściwego (określonego rodzaju, określonej instancji) świadczy o doniosłości aktu powołania do orzekania w konkretnym sądzie. Uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziego jest zatem – zdaniem skarżącego – swoistym obejściem i naruszeniem konstytucyjnej prerogatywy Prezydenta RP w zakresie powoływania sędziów (art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji). Konstytucja nie przewiduje kompetencji Ministra Sprawiedliwości do wyznaczania obszarów i właściwości miejscowej w odniesieniu do poszczególnych osób sprawujących wymiar sprawiedliwości. Można mieć zatem wątpliwość czy skład ukształtowany z udziałem osoby delegowanej do pełnienia obowiązków sędziego jest sądem w rozumieniu Konstytucji.

W ocenie skarżącego instytucja delegowania sędziego do sądu wyższego szczebla może być stosowana wyłącznie w szczególnie uzasadnionych wypadkach. W praktyce z uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do nadzwyczajnego, czasowego

delegowania sędziów uczyniono zasadę. Delegowanie służy wypełnianiu braków kadrowych bez jednoczesnego powoływania nowych sędziów. Pozwala na generowanie oszczędności w budżecie państwa kosztem sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

Zaskarżony przepis godzi w niezależność władzy sądowniczej. Uzależnia sędziów od władzy wykonawczej, ponieważ umożliwia Ministrowi Sprawiedliwości decydowanie o miejscu sprawowania przez sędziego urzędu. Konstytucja nie przewiduje sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez „osoby tymczasowo powołane do pełnienia obowiązków” sędziego. Nie przewiduje też możliwości stałej lub czasowej zmiany miejsca i obszaru właściwości sądu przez organ inny, aniżeli Prezydent RP.

Skarżący wskazał, że instytucja delegowania sędziego była przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07), jednak podstawy kontroli nie stanowił wówczas art. 45 ust. 1 (prawo do sądu), ani też art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji (prerogatywa Prezydenta RP w zakresie powoływania sędziów). Przepisy te zostały natomiast przez skarżącego przywołane w skardze jako nowe wzorce kontroli konstytucyjności.

2. Zasadniczy problem konstytucyjny zarysowany w skardze dotyczy dopuszczalności delegowania przez Ministra Sprawiedliwości sędziów do sądów wyższych instancji. Innymi słowy, wymaga oceny, czy uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziego – wyłącznie za jego zgodą i w szczególnie uzasadnionych wypadkach – do czasowego wykonywania obowiązków orzeczniczych w sądzie wyższym, a co za tym idzie czy udział w składzie orzekającym sędziego delegowanego z sądu niższego narusza prawo do rozpoznania sprawy przez sąd, jako organ o konstytucyjnie określonej charakterystyce i ukształtowany zgodnie z wymogami art. 45 ust. 1 Konstytucji.

IV. Analiza formalnoprawna

1. Przystąpienie do analizy konstytucyjności zaskarżonych regulacji wymaga uprzedniego przeprowadzenia rozważań o charakterze formalnoprawnym, których zasadniczym celem jest ustalenie, czy merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał skargi konstytucyjnej jest dopuszczalne, a jeśli tak, to w jakim zakresie. Skarga, aby mogła zostać rozpoznana, powinna spełniać niezbędne wymogi wynikające

z Konstytucji, jak też – rozwijających jej postanowienia – przepisów ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uTK).

Skarga konstytucyjna jest sformalizowanym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności lub praw, o czym świadczą przede wszystkim wymagania stawiane jej konstrukcji (postanowienie TK z 6 września 2017 r., sygn. akt Ts 246/16). Warunkiem merytorycznego jej rozpoznania jest wykazanie przez podmiot inicjujący postępowanie, że w związku z wydaniem przez sąd lub inny organ władzy publicznej ostatecznego orzeczenia na podstawie skarżonego aktu normatywnego, doszło do naruszenia przysługujących skarżącemu wolności lub praw podmiotowych o charakterze konstytucyjnym (art. 79 ust. 1 Konstytucji). Należy zatem ustalić, czy zostały łącznie spełnione następujące warunki: czy podstawą skargi konstytucyjnej są „akty normatywne, na podstawie których sąd lub organ władzy publicznej orzekł ostatecznie” i czy zostały naruszone „konstytucyjne wolności lub prawa” skarżącego. Jedną z cech charakterystycznych skargi konstytucyjnej – odróżniającą ją od wniosku procedowanego w ramach kontroli abstrakcyjnej – jest to, że nie służy ona usunięciu z systemu prawa któregośkolwiek niekonstytucyjnego przepisu, lecz wyłącznie takiego niekonstytucyjnego przepisu, którego zastosowanie w sprawie indywidualnej skarżącego doprowadziło do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw jemu przysługujących (postanowienie TK z 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06).

Skarga konstytucyjna „spełnia dwie, nierozzerwalnie związane ze sobą funkcje: ochrony naruszonych konstytucyjnych wolności lub praw jednostki oraz środka prawnego zmierzającego do eliminacji niekonstytucyjnego przepisu z porządku prawnego. Rozerwanie więzi obu wymienionych funkcji prowadziłyby do pozbawienia skargi cech stanowiących o jej istocie” (postanowienie TK z 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13).

Skarga nie jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli abstrakcyjnej, a więc realizowanej w oderwaniu od płaszczyzny stosowania kwestionowanych przepisów. To oznacza, że podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem „działa nie w obronie prawa w ogóle, ale w obronie swojego własnego prawa o szczególnej wartości konstytucyjnej w sytuacji, gdy naruszenie nastąpiło rzeczywiście, a nie mogło tylko nastąpić. Celem takiego działania, motywowanego interesem prawnym skarżącego, jest usunięcie skutków naruszenia osobistego, bezpośredniego i aktualnego. W przeciwnym razie skarga konstytucyjna przekształciłaby się w *actio*

popularis, a tego w żadnym wypadku nie przewiduje art. 79 ust. 1 Konstytucji. Z tego względu kwestia aktualności naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych skarżącego winna podlegać ocenie w trakcie badania merytorycznego skargi. Standardowym instrumentem ochrony praw lub wolności powinna być możliwość weryfikacji treści orzeczenia i jego zmiany przez określony organ” (postanowienie TK z 27 października 2015 r., sygn. akt SK 2/14).

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zarzutów sformułowanych przez skarżącego w skardze konstytucyjnej rozpatrywanej w niniejszym postępowaniu, należy – również na obecnym etapie postępowania – zbadać, czy nie zachodzą ujemne przesłanki skutkujące niedopuszczalnością rozpoznania skargi. Wprawdzie skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu, w ramach którego Trybunał Konstytucyjny bada to, czy odpowiada ona warunkom formalnym i czy nie jest oczywiście bezzasadna, to jednak zakończenie tego etapu formalnej weryfikacji skargi nie wyłącza dalszej oceny warunków jej wniesienia, dokonywanej na kolejnym etapie postępowania przed Trybunałem. Przekazanie skargi konstytucyjnej po zakończeniu jej wstępnej kontroli do rozpoznania przez odpowiedni skład Trybunału nie przesądza więc ostatecznie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpatrzenia. Trybunał, rozpoznając taką sprawę, nie jest związany stanowiskiem zajęтым na etapie wstępnego rozpoznania. Kontrolując istnienie pozytywnych przesłanek procesowych oraz brak przesłanek ujemnych, sąd konstytucyjny może również dojść do wniosków odmiennych niż te, które zostały uprzednio wyrażone w postanowieniu wydanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej (zob. np. postanowienia TK z: 3 grudnia 2020 r., sygn. akt SK 27/17; 11 marca 2021 r., sygn. akt SK 60/20). Może zdarzyć się tak, że negatywna przesłanka ujawni się już po nadaniu skardze biegu, lecz przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Nadanie skardze dalszego biegu nie konwaliduje skargi i nie usuwa obarczających jej wad formalnych (postanowienie TK z 14 listopada 2017 r., sygn. akt SK 4/16; wyrok TK z 18 listopada 2020 r., sygn. akt SK 5/20).

2. Skarga konstytucyjna, w kształcie przekazanym do rozpoznania merytorycznego (postanowienia TK z 26 sierpnia 2020 r. i 20 stycznia 2021 r., sygn. akt Ts 51/19), zawiera zarzuty niezgodności art. 77 § 1 p.u.s.p. z art. 10 ust. 2, art. 10 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 45

ust. 1 w związku z art. 10 ust. 2 oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji.

Sposób skonstruowania skargi wymaga dokonania ustaleń porządkujących w odniesieniu do sposobu określenia przez skarżącego przedmiotu oraz wzorców kontroli.

3. Rozważenia wymaga dopuszczalność przywołania przez skarżącego art. 2 (jako wzorca związkowego względem art. 45 ust. 1 Konstytucji), art. 10 ust. 2 (w różnych konfiguracjach) oraz art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji (jako wzorca związkowego względem art. 45 ust. 1 Konstytucji).

3.1. Postanowienia Konstytucji określające zasady ustrojowe, regulujące kwestie dotyczące struktury i organizacji aparatu państwowego, nie mogą być uznane za właściwy wzorzec kontroli w trybie skargi konstytucyjnej (zob. np. postanowienie TK z 26 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 1/02; wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03). Wskazanie przez skarżącego przepisów o charakterze ustrojowym nie wyczerpuje zatem dyspozycji art. 79 ust. 1 Konstytucji, który przyznaje prawo do złożenia skargi konstytucyjnej „każdemu, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone” (zob. L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 184).

3.2. Odnosząc powyższe uwagi do analizowanej skargi konstytucyjnej trzeba zauważyć, że art. 10 Konstytucji ustanawia formalną podstawę obowiązywania zasady trójpodziału władzy. W szczególności w art. 10 ust. 2 ustrojodawca wylicza organy wchodzące w skład władzy ustawodawczej, wykonawczej oraz sędziowskiej, a ponadto zastrzega sprawowanie władzy sędziowskiej dla sądów i trybunałów (zasada podziału władzy państwowej w aspekcie organizacyjnym). Przywołany przepis ma charakter ustrojowy i nie wyraża wolności, ani praw podmiotowych, stąd nie może stanowić wzorca kontroli w trybie skargi konstytucyjnej (zob. wyroki TK z: 6 lutego 2002 r., sygn. akt SK 11/01; 25 lutego 2002 r., sygn. akt SK 29/01; por. też. J. Trzeciński, M. Wiącek, komentarz do art. 79, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, t. II, s. 900-901).

3.3. Artykuł 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji statuuje prerogatywę Prezydenta RP w zakresie powoływania sędziów. Zgodnie z tym przepisem akt urzędowy powołania sędziego na oznaczone miejsce służbowe nie podlega obowiązkowi uzyskania kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Cały art. 144 Konstytucji stanowi jedną z najważniejszych norm ustrojowych i kompetencyjnych wyznaczających pozycję ustrojową Prezydenta RP. Nie wynika z niego jednak żadne konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki (zob. postanowienia TK z: 23 stycznia 2008 r., sygn. akt SK 65/06; 3 grudnia 2008 r., sygn. akt Ts 17/08). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie uznał ponadto, że skarga konstytucyjna – będąca środkiem ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki – zasadniczo nie powinna służyć ochronie kompetencji organów władzy publicznej (postanowienie TK z 11 marca 2021 r., sygn. akt SK 60/20). Zatem nie jest celem instytucji skargi konstytucyjnej ochrona prerogatywy Prezydenta RP w zakresie powoływania sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Tym bardziej, że z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału wynika w sposób wyraźny i jednoznaczny, że instytucja delegowania sędziego nie godzi w to wyłączne uprawnienie Prezydenta RP (zob. m.in. wyrok TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07; postanowienia TK z: 11 marca 2021 r., sygn. akt SK 60/20 oraz 28 czerwca 2022 r., sygn. akt SK 85/19). Skarga konstytucyjna nie powinna być również postrzegana jako środek służący rozstrzygnięciu ewentualnych sporów pomiędzy organami państwa.

3.4. Skarżący w *petitum* skargi przywołał art. 2 Konstytucji jako związkowy wzorzec kontroli względem prawa do sądu (art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie zasadniczo nie dostrzega przeszkód w kwestii przywoływania – w trybie skargi konstytucyjnej – art. 2 Konstytucji jako wzorca związkowego w stosunku do innego, głównego wzorca konstytucyjnego normującego określone prawo lub wolność. Tego rodzaju zabieg może służyć wzmocnieniu lub uzupełnieniu argumentacji naruszenia wolności lub prawa wyrażonego wprost w innym wzorcu konstytucyjnym oznaczonym jako główny (zob. wyrok TK z 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06). Co więcej, z najnowszego orzecznictwa wynika, że Trybunał nie wyklucza w określonych wypadkach dopuszczalności skutecznego powoływania w skardze konstytucyjnej art. 2 Konstytucji

jako „samodzielnego” wzorca kontroli (zob. wyrok TK z 16 grudnia 2020 r., sygn. akt SK 26/16).

W kwestii przywoływania art. 2 Konstytucji w powiązaniu z prawem do sądu w doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) stanowi, „obok art. 45 Konstytucji RP, równoległe, ale nie samodzielne źródło prawa do sądu. Zasada ta odegrała podstawową rolę w procesie konstytucjonalizacji prawa do sądu w okresie poprzedzającym wejście w życie Konstytucji RP [...]. Obecnie stanowi ona co prawda w dalszym ciągu źródło tego uprawnienia [...], jednak prawo to, choć osadzone na gruncie zasady demokratycznego państwa prawnego, znajduje swoją pierwszorzędną, skonkretyzowaną podstawę w art. 45. Niesamodzielny charakter art. 2 w zestawieniu z art. 45 uwidacznia się na etapie kontroli konstytucyjności, gdy TK – nie negując znaczenia art. 2 jako podstawy prawa do sądu – wskazuje, że w sytuacji, w której Konstytucja RP zawiera odrębny przepis statuujący prawo lub wolność obywatelską, podstawę badania zgodności z Konstytucją RP powinien stanowić przede wszystkim ten szczegółowy przepis” (P. Grzegorzczak, K. Weitz, komentarz do art. 45, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, t. I, s. 1091-1092). Prawo do sądu jest niewątpliwie jednym z fundamentów państwa prawnego, jednakże nie ma potrzeby powoływania art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w sytuacji, kiedy naruszone prawo wynika z innego, konkretnego przepisu Konstytucji (wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99).

W skardze, do której odnosi się stanowisko Sejmu, skarżący w żaden sposób nie wyjaśnił motywów przemawiających na rzecz celowości przywołania art. 2 Konstytucji jako akcesoryjnego wzorca kontroli w stosunku do art. 45 ust. 1 Konstytucji. Nie wskazał chociażby tego, która konkretnie spośród zasad wywiedzionych przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 Konstytucji miałyby – w jego ocenie – zostać naruszona. Przywołanie w skardze konstytucyjnej art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli może służyć wykładni przepisów ustanawiających prawa lub wolności jednostki. Jednak aby Trybunał Konstytucyjny mógł dokonać takiej wykładni, skarżący powinien wskazać argumenty za taką koniecznością. W badanej skardze brak jest tego rodzaju argumentacji.

Z powyższych względów Sejm wnosi o stwierdzenie, że postępowanie w przedmiocie oceny zgodności zaskarżonego przepisu z art. 2, art. 10 ust. 2 oraz art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji podlega **umorzeniu** ze względu na niedopuszczalność

wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK). Za potencjalnie dopuszczalny wzorzec kontroli, a równocześnie wystarczający z punktu widzenia istoty sprawy, może natomiast zostać uznany art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten wyraża prawo podmiotowe przysługujące jednostce, które może stanowić wzorzec kontroli w postępowaniu w trybie skargowym. Kwestia dopuszczalności merytorycznej kontroli co do zgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji została poddana ocenie w dalszej części stanowiska.

4. Szczegółowej analizy wymaga – w dalszej kolejności – kwestia dopuszczalności merytorycznego orzekania przez Trybunał Konstytucyjny z punktu widzenia wskazanego przez skarżącego zakresu przedmiotowego zaskarżonych uregulowań. Kontrola konstytucyjności w trybie skargi konstytucyjnej ma charakter kontroli konkretnej, a więc ściśle powiązanej ze stanem faktycznym sprawy, na kanwie której wniesiono skargę konstytucyjną.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, przedmiotem kontroli konstytucyjności zainicjowanej skargą musi być ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach osoby wnoszącej skargę. Konstytucja wymaga zatem istnienia związku między normą będącą przedmiotem kontroli a prawną podstawą ostatecznego orzeczenia. Związek ten nie kształtuje się jednak identycznie we wszystkich wypadkach.

Podstawa rozstrzygnięcia obejmuje całokształt przepisów prawa stosowanych przez organ władzy publicznej w celu wydania aktu stosowania prawa. Na tak rozumianą podstawę składają się nie tylko przepisy prawa materialnego, ale również regulacje dotyczące procedury, a także podstawowe przepisy ustrojowe, które tworzą dany organ władzy publicznej i wyposażają go w odpowiednie kompetencje, w ramach których wydane zostaje ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie skarżącego (zob. np. wyroki TK z: 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06; 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09; 22 marca 2017 r., sygn. akt SK 13/14; 8 stycznia 2019 r., sygn. akt SK 6/16; zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 467-468; M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 261).

Trybunał Konstytucyjny różnicuje kwestię wymogu ścisłego powiązania przepisu z rozstrzygnięciem w zależności od charakteru tego przepisu (materialny, proceduralny, kompetencyjny czy ustrojowy). Podstawowe przepisy ustrojowe

stanowią normatywną podstawę działania organu wydającego ostateczne rozstrzygnięcie, jednak ich związek z rozstrzygnięciem jest luźniejszy (w porównaniu z przepisami materialnymi czy proceduralnymi) i charakteryzujący się tym, że nie musi wiązać się z wystąpieniem wadliwości samego rozstrzygnięcia czy postępowania. Ocena przepisów ustrojowych determinująca kwestię obsady składu sądu orzekającego może być przedmiotem kontroli konstytucyjności w ramach postępowania inicjowanego skargą konstytucyjną (wyroki TK z: 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06; 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09; 22 marca 2017 r., sygn. akt SK 13/14; 8 stycznia 2019 r., sygn. akt SK 6/16).

4.1. Z uwagi na to, że w skardze kwestionowana jest konstytucyjność przepisu umożliwiającego sędziemu delegowanemu orzekanie w sądzie wyższym, istotne znaczenie mają ustalenia odnoszące się do sposobu ukształtowania składu sądu rozpoznającego sprawę skarżącego.

Z dokumentacji dołączonej do skargi konstytucyjnej wynika, że skład Sądu Okręgowego w K (a więc tego sądu, który orzekł ostatecznie o prawach lub wolnościach skarżącego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji) obsadzony był przez dwóch sędziów sądu okręgowego oraz jednego sędziego sądu rejonowego, delegowanego do orzekania w sądzie okręgowym (w sądzie wyższym). Bezsporne jest zatem, że w sprawie skarżącego brał udział w orzekaniu sędzia delegowany. Jednakże – nie licząc deklaracji skarżącego w tej materii – z dołączonej do skargi konstytucyjnej dokumentacji (w kształcie przekazanej Sejmowi, jako uczestnikowi postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym) nie wynika, czy delegacja w tym konkretnym przypadku nastąpiła na podstawie art. 77 § 1 pkt 1 p.u.s.p. (kiedy to podmiotem delegującym jest Minister Sprawiedliwości) czy na podstawie art. 77 § 9 p.u.s.p. (wówczas podmiotem delegującym jest prezes sądu apelacyjnego). Są to odmienne podstawy delegowania sędziego, dokonywane przez różne podmioty i ten sam sędzia orzekający w sprawie skarżącego nie mógł w tym samym czasie być delegowany w ramach dwóch odrębnych trybów.

Jednoznacznej odpowiedzi na powyższe pytanie nie daje również uzasadnienie postanowienia TK o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Stanowisko Sejmu opiera się zatem na założeniu, że kwestia ta została przez Trybunał Konstytucyjny ustalona z urzędu (zob. np. postanowienie TK z 12 września 2019 r., sygn. akt Ts 123/17). Ewentualne bowiem ustalenie, że sędzia rozpoznający sprawę

skarżącego w Sądzie Okręgowym w K został delegowany w trybie innym, aniżeli na podstawie art. 77 § 1 pkt 1 p.u.s.p., skutkowałoby koniecznością umorzenia przez Trybunał Konstytucyjny postępowania, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Kwestionowany w skardze przepis nie stanowiłby w takim wypadku podstawy orzekania o prawach lub wolnościach skarżącego.

4.2. Zaskarżony art. 77 § 1 p.u.s.p. ma szeroki zakres zastosowania, natomiast skarga konstytucyjna dotyczy wyłącznie przypadku delegowania sędziego przez Ministra Sprawiedliwości – dokonywanego za zgodą sędziego – do czasowego orzekania w sądzie wyższym. Jedynie zatem wąski zakres normatywny przepisu znajduje odzwierciedlenie w stanie faktycznym i prawnym sprawy, na kanwie której skarżący wniósł skargę do Trybunału Konstytucyjnego. Na gruncie analizowanej skargi konstytucyjnej spełniona została przesłanka objęcia badanego przepisu ustrojowego pojęciem „podstawy orzekania” z art. 79 ust. 1 Konstytucji, ponieważ wywarł on wpływ na skład orzekający w sprawie skarżącego.

Biorąc pod uwagę stan faktyczny skargi konstytucyjnej dopuszczalny przedmiot kontroli wymaga zawężenia do art. 77 § 1 pkt 1 p.u.s.p. w zakresie, w jakim stanowi podstawę prawną dla Ministra Sprawiedliwości do czasowego delegowania sędziego – za jego zgodą i w szczególnie uzasadnionych wypadkach – do pełnienia obowiązków orzeczniczych w sądzie wyższego rzędu. W odniesieniu do pozostałego zakresu normatywnego art. 77 § 1 p.u.s.p. postępowanie powinno podlegać umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, ponieważ nie znajduje on odzwierciedlenia w stanie faktycznym sprawy oraz pozostaje bez związku z ewentualnym naruszeniem konstytucyjnych praw skarżącego. Innymi słowy, ocena konstytucyjności w pozostałym zakresie wykraczałaby poza dopuszczalne ramy kontroli inicjowanej skargą konstytucyjną, nabierając cech kontroli abstrakcyjnej.

5. Ze względu na to, że art. 77 § 1 pkt 1 p.u.s.p. stanowił już przedmiot oceny Trybunału Konstytucyjnego co do zgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji (wyrok TK z: 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07) rozważenia wymaga, czy nie zachodzi w tym zakresie ujemna przesłanka *ne bis in idem* (zakaz ponownego orzekania przez Trybunał w tej samej sprawie).

Przesłanka *ne bis in idem* aktualizuje się w przypadku tożsamości przedmiotowej oraz wzorców kontroli powołanych przez skarżącego w relacji do

sprawy rozstrzygniętej w przeszłości przez Trybunał Konstytucyjny. Ewentualne jej wystąpienie skutkowałoby koniecznością umorzenia przez Trybunał postępowania ze względu na zbędność wydania wyroku (postanowienie TK z 26 marca 2002 r., sygn. akt P 3/02). Zasada ta odnosi się zarówno do tych wyroków, w których Trybunał orzekł o niekonstytucyjności przepisów, jak i do przypadków rozstrzygnięcia o ich zgodności z Konstytucją, a zatem w sytuacji, gdy wciąż pozostają częścią systemu prawa (postanowienie TK z 21 marca 2006 r., sygn. akt SK 6/06).

Zasada *ne bis in idem* stabilizuje sytuację powstałą w wyniku ostatecznego orzeczenia Trybunału jako formalnie prawomocnego. Nie ma ona jednak charakteru absolutnego. Oznacza to, że nie zamyka możliwości ponownego skarżenia i procedowania przed Trybunałem, w szczególności jeśli podmiot inicjujący postępowanie wskaże nowe wzorce kontroli lub zaskarży przepis w innym zakresie normatywnym, aniżeli w sprawie uprzednio rozpoznanej przez Trybunał. Za odstępianiem od zasady *ne bis in idem* przemawiać może także powołanie nowych istotnych argumentów lub dowodów przemawiających za niekonstytucyjnością uprzednio ocenionej regulacji uznanej za zgodną z Konstytucją.

5.1. Instytucja delegowania sędziego stanowiła przedmiot kompleksowej oceny Trybunału Konstytucyjnego dokonanej wyrokiem z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07. Trybunał przesądził w szczególności, że art. 77 § 1 pkt 1 p.u.s.p. jest zgodny z art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 173 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 180 ust. 2 Konstytucji. Dokonana przez Trybunał ocena konstytucyjności instytucji delegowania sędziego ma charakter kompleksowy, a zawarta w uzasadnieniu tego wyroku argumentacja dogmatyczna oraz historyczno-prawna skłoniła Trybunał do stwierdzenia, że poddany kontroli mechanizm delegowania przez piastuna władzy wykonawczej sędziów – za ich zgodą – do orzekania w innym sądzie, mieści się w standardach konstytucyjnych.

Trybunał w przywołanym wyroku dostrzegł, że podstawową przesłanką wprowadzenia instytucji delegowania była potrzeba zapewnienia sprawności postępowań sądowych. Delegowanie sędziego – za jego zgodą – do wykonywania obowiązków sędziego w innym sądzie umożliwia ma szybką odpowiedź organu władzy wykonawczej na potrzeby kadrowe wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów, które tymczasowo zaspokoić można w drodze delegowania sędziów. Rozwiązanie to służyć ma w zamyśle racjonalnemu wykorzystaniu kadr

sądownictwa powszechnego (zob. także: J. Zalesny, *Ustrojowe dysfunkcyjności przenoszenia oraz delegowania sędziów i asesorów sądów powszechnych jako przejaw ustawowo ustanowionego nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 4(56)/2020, s. 208). Jednocześnie należy mieć na uwadze, że instytucja delegowania sędziego przez Ministra Sprawiedliwości lub prezesa sądu stanowi czasowe odstępstwo od prawnej zasady związania sędziego z miejscem służbowym jego urzędowania i sprawowania władzy sądowniczej. Regulacja przewidująca delegowanie sędziego do pełnienia obowiązków poza jego siedzibą ma charakter wyjątkowy w świetle konstytucyjnych gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Delegacja sędziego, co wymaga podkreślenia, nie skutkuje jednak pozbawieniem sędziego miejsca służbowego. Przez czynność delegowania sędziego nie zostaje pozbawiony urzędu, lecz jedynie wykonuje czynności wskazane w akcie delegowania w odpowiedniej jednostce. Jego status wynikający z powołania na stanowisko sędziego przez Prezydenta RP nie ulega tym samym zmianie.

Przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do delegowania sędziów za ich zgodą do wykonywania czynności sędziego w innym sądzie nie narusza tego aspektu zasady podziału władzy, który akcentuje separację władz z uwagi na ich „minimum wyłączności kompetencyjnej”. Uzyskując uprawnienie do delegowania sędziów, Minister Sprawiedliwości nie otrzymał instrumentu, który dawałby władzy wykonawczej prawo do rozstrzygnięcia indywidualnych spraw sądowych lub wiążącego wpływanie na rozstrzygnięcie takich spraw. Trybunał stwierdził, że delegowanie sędziego za jego zgodą do wykonywania czynności orzeczniczych w innych sądach i Sądzie Najwyższym nie narusza zasady podziału i równowagi władzy oraz niezależności i odrębności sądów.

Trybunał podzielił pogląd Sądu Najwyższego (uchwała pełnego składu SN z 14 listopada 2007 r., sygn. akt BSA I-4110-5/07), zgodnie z którym instytucja delegowania sędziego za jego zgodą do czasowego wykonywania obowiązków sędziego w innym sądzie niż ten, który został wskazany w akcie powołania, nie nasuwa zastrzeżeń z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do sądu. Prawo to obejmuje nie tylko uprawnienie do rozpoznania sprawy przez sąd właściwy miejscowo i instancyjnie, według przepisów odpowiedniej procedury sądowej, ale także uprawnienie do tego, aby konkretną sprawę rozstrzygnęli sędziowie tej właściwej instancji sądowej, a nie „niewłaściwi” sędziowie z innych sądów. Jednakże delegowanie nie podważa

ustawowej kognicji sądu właściwego, w którego składach dopuszczono możliwość brania udziału tylko przez jednego sędziego innego sądu. Stąd też sąd konstytucyjny stwierdził, że delegowanie sędziego do orzekania w innym sądzie nie stanowi naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu. Wprawdzie sędzia delegowany orzeka jako sędzia spoza właściwości instancyjnej danego sądu, nie znaczy to jednak, że jest to sędzia zawisły (podlegający naciskom ze strony władzy wykonawczej). Sam fakt, że został delegowany do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w innym sądzie przez organ władzy wykonawczej nie decyduje jeszcze o tym, że sędzia taki nie będzie niezawisły. W konsekwencji uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziego (za jego zgodą) do wykonywania czynności orzeczniczych w innym sądzie (w szczególności w sądzie wyższym) zostało uznane przez Trybunał za zgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny ukształtował konstytucyjnie dopuszczalne ramy instytucji delegacji w taki sposób, że nie jest możliwe arbitralne delegowanie sędziego przez Ministra Sprawiedliwości do wykonywania czynności orzeczniczych w innym sądzie bez zgody sędziego, co wyklucza możliwość dowolnego kształtowania składów orzekających przez przedstawicieli władzy wykonawczej. W kwestii obsadzenia danego składu orzekającego ostatecznie zawsze konieczny jest udział niezawisłego sędziego wyrażającego zgodę na delegację lub odmawiającego tej zgody.

5.2. Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku o sygn. akt K 45/07 przeanalizował kształtowanie się instytucji delegowania sędziego w polskim systemie prawnym. Z dokonanych przez Trybunał ustaleń wynika, że funkcjonuje ona od 1928 r. – jej kształt ulegał wprawdzie przez lata zmianom, jednakże – zdaniem Trybunału – zachowała ona daleko idącą tożsamość. Kwestionując konstytucyjność utrwalonych, uznanych instytucji prawnych należy przywołać szczególnie mocne argumenty przemawiające za ich niekonstytucyjnością. W ocenie Sejmu badana skarga nie zawiera tego rodzaju pogłębionej argumentacji.

Instytucja delegowania sędziego do orzekania w innym sądzie ma w polskim systemie prawnym długą tradycję ustrojową. Służy zaspokajaniu pilnych potrzeb kadrowych powstałych w sądach z różnych przyczyn. Ma na celu zapewnienie ciągłości i sprawności rozstrzygania spraw przez sądy, a w szerszym kontekście – zagwarantowanie sprawności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Delegowanie sędziego – za jego zgodą i mające charakter czasowy – jako

konstytucyjnie dopuszczalne odstępstwo od zasady, że to Prezydent RP w akcie powołania wyznacza konkretny sąd, w którym nowo powołany sędzia pełni służbę, jest uzasadnione koniecznością szybkiego reagowania na problemy kadrowe w konkretnych sądach w skali całego państwa. Umożliwia również dostosowanie realnej obsady stanowisk sędziowskich do sytuacji o charakterze przejściowym, w których całkowicie nieracjonalne byłoby trwałe zwiększenie liczby sędziów orzekających w danym sądzie. Równocześnie sprzyja pozyskiwaniu przez sędziów wiedzy i doświadczenia, a także umiejętności spojrzenia na działalność orzeczniczą z perspektywy sądu wyższej instancji. W konsekwencji wpływa na podniesienie jakości orzecznictwa sądów niższego rzędu.

5.3. Skarżący kwestionuje zgodność art. 77 § 1 p.u.s.p. z art. 10 ust. 2; art. 10 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1; art. 45 ust. 1 w związku z art. 2; art. 45 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 2; art. 45 ust. 1 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. Pomimo przywołania licznych wzorców dopuszczalnym wzorcem kontroli – jak zostało to wykazane – może być wyłącznie art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ponadto zakres podnoszonych zarzutów i stawiany problem konstytucyjny mieści się w „zawartości normatywnej” art. 45 ust. 1 Konstytucji. Nie zachodzi zatem sytuacja skutecznego powołania nowego wzorca kontroli względem wyroku TK o sygn. akt K 45/07, która mogłaby uzasadniać celowość dokonywania ponownej oceny konstytucyjności. Skarżący nie zawarł też nowych dowodów czy argumentów tego rodzaju, które uzasadniałyby ponowne postępowanie przed Trybunałem. Część wywodów dotyczy niewłaściwego – zdaniem skarżącego – stosowania kwestionowanego przepisu przez podmiot delegujący. Tymczasem skarga konstytucyjna nie może być skierowana przeciwko praktyce stosowania prawa.

5.4. Skarga konstytucyjna, do której odnosi się niniejsze stanowisko, nie jest pierwszą próbą podważenia domniemania konstytucyjności art. 77 § 1 pkt 1 p.u.s.p. po wydaniu wyroku TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07, w którym Trybunał przesądził o jego zgodności z Konstytucją (a więc, na mocy art. 190 ust. 1 Konstytucji, w sposób ostateczny i z mocą powszechnego obowiązywania).

Przykładowo, Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej kwestionującej zgodność art. 77 § 1 pkt 1 p.u.s.p. z art. 10 ust. 1, art. 173, art. 178 ust. 1 oraz art. 180 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji

(postanowienia z 14 czerwca 2010 r. i 15 grudnia 2010 r., sygn. akt Ts 123/09). Trybunał wskazał wówczas, że instytucja delegowania sędziów przez przedstawicieli władzy wykonawczej była przedmiotem rozważań w wyroku TK z 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07, w którym Trybunał odniósł się kompleksowo do kwestii nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów w aspekcie zasady podziału i równoważenia się władz, prawa do sądu oraz gwarancji niezależności oraz odrębności władzy sądowniczej. Trybunał stwierdził, że mechanizm delegowania przez piastuna władzy wykonawczej sędziów, za ich zgodą, do orzekania w innym sądzie, jest zgodny ze wskazanymi w skardze konstytucyjnymi wzorcami kontroli.

W innej sprawie Trybunał wprawdzie nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg w zakresie oceny konstytucyjności art. 77 § 1 pkt 1 p.u.s.p. (postanowienie TK z 18 maja 2020 r., sygn. akt Ts 122/18), jednak postanowieniem TK z 11 marca 2021 r., sygn. akt SK 60/20, umorzył postępowanie na etapie rozpoznania merytorycznego. W odniesieniu do kwestii ponownej oceny zaskarżonego przepisu z art. 45 ust. 1 Konstytucji Trybunał stwierdził zbędność orzekania podyktowaną ziszczeniem się negatywnej przesłanki procedowania *ne bis in idem*. W zakresie natomiast oceny zgodności z art. 2, art. 10 ust. 2 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji postępowanie zostało umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Podobną ocenę Trybunał Konstytucyjny przyjął w postanowieniu z 28 czerwca 2022 r., sygn. akt SK 85/19, w którym umorzył postępowanie w sprawie dwóch połączonych do wspólnego rozpoznania skarg konstytucyjnych o sygn. akt SK 85/19 oraz sygn. akt SK 96/19. Przedmiotem zaskarżenia był w szczególności art. 77 § 1 p.u.s.p. z art. 10 ust. 2, art. 10 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 10 ust. 2 i art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji. Umorzenie nastąpiło z uwagi na niedopuszczalność i zbędność wydania wyroku.

Z porównania treści skargi konstytucyjnej o sygn. akt SK 60/20 ze skargą konstytucyjną o sygn. akt SK 25/21 wynika, że zarówno w zakresie stawianych zarzutów, jak też argumentacji przemawiającej za niekonstytucyjnością art. 77 § 1 pkt 1 p.u.s.p., obydwie skargi – w odniesieniu do kwestii delegowania sędziego – są w istocie tożsame. Co więcej, zostały wniesione przez tego samego skarżącego. W ocenie Sejmu należy więc przyjąć, że również w analizowanej sprawie o sygn. akt SK 25/21 zachodzą tego rodzaju okoliczności uzasadniające umorzenie postępowania odpowiednio ze względu na niedopuszczalność i zbędność wydania wyroku, co

zostało stwierdzone przez Trybunał w postanowieniu TK z 11 marca 2021 r., sygn. akt SK 60/20.

Kwestia zbędności ponownej oceny art. 77 § 1 p.u.s.p. w związku ze zmianą jego brzmienia po wydaniu wyroku o sygn. akt K 45/07 również została przez Trybunał w najnowszym orzecznictwie jednoznacznie przesądzona (tj. w postanowieniach TK z: 11 marca 2021 r., sygn. akt SK 60/20 oraz 28 czerwca 2022 r., sygn. akt SK 85/19).

6. Podsumowując powyższe wywody należy przyjąć, że postępowanie w przedmiocie oceny zgodności art. 77 § 1 pkt 1 p.u.s.p. w zakresie, w jakim stanowi podstawę prawną dla Ministra Sprawiedliwości do czasowego delegowania sędziego – za jego zgodą i w szczególnie uzasadnionych wypadkach – do pełnienia obowiązków orzeczniczych w sądzie wyższego rzędu, z art. 45 ust. 1 Konstytucji powinno podlegać **umorzeniu**, ze względu na zbędność wydania wyroku, w wyniku ziszczenia się ujemnej przesłanki procedowania *ne bis in idem* (art. 59 ust. 1 pkt 3 uTK).

W pozostałym natomiast zakresie, a zatem w odniesieniu do treści normatywnej skarżonego przepisu wykraczającej poza dopuszczalne ramy określone stanem faktycznym skargi konstytucyjnej, postępowanie powinno podlegać **umorzeniu** z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK).

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek