



**PK VIII TK 73.2020**

**(SK 47/20)**

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku ze skargą konstytucyjną M J. o zbadanie zgodności art. 13 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167 ze zm.) 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 Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.**

**UZASADNIENIE**

Działając przez swojego pełnomocnika, M J. (dalej: „Skarżący”) wniósł o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 13 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca

2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167 ze zm.; dalej: „p.u.s.a.”), w zakresie wskazanym na wstępie niniejszego stanowiska.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.

W dniu      marca 2019 r., w toku postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w Warszawie, Skarżący złożył wniosek o wyłączenie ze składu orzekającego sędziego delegowanego z Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Skarżący oświadczył, że uważa, iż przepis, na podstawie którego dokonywana jest delegacja jest niezgodny z Konstytucją.

Postanowieniem z dnia      marca 2019 r., Naczelny Sąd Administracyjny oddalił powyższy wniosek, oceniając, że udział w trzyosobowym składzie tegoż sądu, sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego delegowanego do orzekania w wyższej instancji, nie stanowi żadnej z przesłanek wyłączenia sędziego, w rozumieniu art. 18 i art. 19 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 poz. 2325, ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Przedstawiając tę ocenę, Naczelny Sąd Administracyjny, odwołując się do wydanego w pełnym składzie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2009 r. (sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3), stwierdził także, że jest to również zgodne z art. 13 p.u.s.a i art. 80 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2019 r. poz. 925 ze zm.) w związku z art. 49 p.u.s.a., a także nie narusza konstytucyjnego prawa strony do rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Na powyższe rozstrzygnięcie Skarżący wniósł zażalenie, które jako niedopuszczalne zostało odrzucone przez Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia      kwietnia 2019 r.

Z kolei, wyrokiem z dnia      czerwca 2019 r., Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Skarżącego.

Skarżący twierdzi, że przewidziana w art. 13 p.u.s.a. instytucja delegowania sędziego do czasowego pełnienia obowiązków w innym sądzie niż ten, który został wskazany w akcie powołania, narusza jego prawo do rozpoznania sprawy przez „właściwy sąd”. Konsekwencją stosowania tego przepisu jest bowiem sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w określonej instancji sądowej przez osoby powołane przez organy inne niż wymienione w Konstytucji. Skarżący podkreśla, że przepisy ustawy zasadniczej nie przewidują możliwości „scedowania” prerogatywy Prezydenta RP, polegającej na powoływaniu sędziów, na rzecz innego organu. Prezydent RP powołuje zaś sędziego na konkretne stanowisko w konkretnym sądzie, a – wynikająca z przepisów ustrojowych – właściwość wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego ma charakter rozłączny, co oznacza odrębny zakres obowiązków orzekających tam sędziów.

Postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lutego 2020 r., sygn. Ts 152/19, skardze nadano dalszy bieg jedynie w zakresie przedmiotu kontroli oznaczonego jako art. 13 § 1 p.u.s.a.

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zaskarżonych unormowań konieczne jest ustalenie, czy analizowana skarga spełnia wymagania formalne, i to pomimo przeprowadzenia jej wstępnej kontroli, zwieńczonej postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lutego 2020 r., sygn. Ts 152/19, o nadaniu skardze dalszego biegu. Na gruncie orzecznictwa Trybunału ugruntowany jest bowiem pogląd, że nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie przesądza o spełnieniu formalnoprawnych przesłanek dopuszczalności orzekania w danej sprawie. Trybunał jest bowiem na każdym etapie postępowania obowiązany do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. m.in. postanowienia TK z dnia: 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; 26 maja 2015 r., sygn. SK

6/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 76; 14 lipca 2020 r., sygn. SK 64/19, OTK ZU seria A/2020, poz. 26 oraz powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej jako: „u.o.TK”).

Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji ustanawia trzy podstawowe przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Pierwszą jest naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący. Zgodnie z drugą przesłanką wymagane jest uzyskanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach. Ostatnim warunkiem jest konieczność wykazania, że to ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie których wydano orzeczenie w sprawie skarżącego, stanowi źródło naruszenia jego wolności lub praw (zob. m.in. postanowienia TK z dnia: 5 listopada 2013 r., sygn. SK 15/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 127; 30 listopada 2015 r., sygn. SK 30/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 184; 26 sierpnia 2020 r., sygn. SK 44/20, OTK ZU seria A/2020, poz. 44 oraz powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

Z kolei, stosownie do art. 53 ust. 1 pkt 1-4 u.o.TK, skarga powinna zawierać: po pierwsze, określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (pkt 1); po drugie, wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego i w jaki sposób – w ocenie skarżącego – zostały naruszone (pkt 2); po trzecie, uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną

wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (pkt 3); po czwarte, przedstawienie stanu faktycznego (pkt 4).

Godzi się przy tym zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż wzorcami kontroli w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną mogą być zasadniczo tylko te przepisy Konstytucji RP, które statuują określone prawa lub wolności, i że właściwego wzorca kontroli nie stanowią w tym wypadku normy ogólne, określające zasady ustrojowe, adresowane do ustawodawcy i narzucające mu pewien sposób regulowania poszczególnych dziedzin życia społecznego (zob. wyroki TK z dnia: 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89; 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75).

W kontekście niniejszej sprawy, należy w szczególności zauważyć, że zarzut Skarżącego sprowadza się do wykazywania niezgodności przedmiotu kontroli z art. 45 ust. 1 Konstytucji, czyli pozbawieniem Skarżącego prawa do sądu. Pozostałe przepisy ustawy zasadniczej, które zostały przez Niego wskazane w *petitum* skargi, a mające właśnie ustrojowy charakter, nie zostały nawet powtórzone w jej uzasadnieniu i Skarżący w żaden sposób się do nich nie odniósł.

W związku z powyższym, niniejsze postępowanie, w zakresie badania zgodności art. 13 ust. 1 p.u.s.a. 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 oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.TK, ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Tożsamą konkluzję, aczkolwiek wobec odmiennych podstaw, można sformułować wobec zarzutu niezgodności art. 13 ust. 1 p.u.s.a. z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Jak już wyżej podkreślono, z art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.T.K. wynika nie tylko konieczność wskazania w skardze konstytucyjnej prawa lub wolności, które zostało naruszone, ale także sposobu tego naruszenia. Jest to związane z tym, że – jak wskazuje się w piśmiennictwie – warunkiem dopuszczalności skargi

konstytucyjnej jest udzielenie pozytywnej odpowiedzi na pytanie, czy w sprawie rzeczywiście zostały naruszone prawa i wolności konstytucyjne skarżącego (zob. L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych.*, wyd. 2014, Legalis 2020, II.§9.II). Do materialnych przesłanek instytucji skargi konstytucyjnej zalicza się bowiem: a) osobisty interes prawny, a nie obiektywny – jak przy konstrukcji skargi powszechnej (*actio popularis*), i b) interes aktualny – a nie potencjalny (zob. J. Trzcíński, M. Wiącek, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, tom II, s. 893).

Tymczasem Skarżący, powołując się na element prawa do sądu, jakim jest prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108), nie wykazał jednocześnie, w jaki sposób kwestionowany przez niego przepis sprawia, że pozycja sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych orzekających w Naczelnym Sądzie Administracyjnym staje się „nieodpowiednia” i narusza standardy konstytucyjne. Innymi słowy, Skarżący nie sformułował żadnego łącznika pomiędzy instytucją delegacji ukształtowaną w art. 13 ust. 1 p.u.s.a. a postrzeganiem pozycji sędziego, która wykazywałaby przez to konstytucyjną ułomność, rzutującą na prawo do „właściwego sądu”.

Ustrój sądów i pozycję sędziów, które mają przełożenie na zachowanie prawa do sądu, należy bowiem relatywizować do konstytucyjnych standardów i wymogów zawartych w rozdziale VIII Konstytucji. Wskazał na to Trybunał Konstytucyjny w szeroko przywołanym przez Skarżącego wyroku w sprawie SK 7/06. Gdyby podążać za cytatem z tego orzeczenia przytoczonym przez Skarżącego, odnajdziemy następujący fragment: *[j]eżeli zatem art. 45 ust. 1 Konstytucji wymaga sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, to pojęcia określające wymagane cechy*

*należy rozumieć tak, jak to wynika z przepisów rozdziału VIII Konstytucji. Art. 45 ust. 1 Konstytucji mówiąc o niezawisłym sędzi, ściśle nawiązuje do takiej niezawisłości, o jakiej mowa w art. 178 i następnych Konstytucji. Niezawisły sąd tworzą osoby, **którym prawo nadaje cechę niezawisłości, i to nie tylko werbalnie deklarując istnienie tej cechy, lecz kształtując tak system uwarunkowań działania sędziów, aby tę niezawisłość realnie, efektywnie zagwarantować** (podkreślenie własne). W pełni zachowuje aktualność sformułowana już kilkadziesiąt lat temu wypowiedź prof. Stanisława Wróblewskiego: „Niezawisłość orzekania przy osobistej zawisłości orzekającego nie da się, praktycznie rzecz biorąc, pomyśleć” (S. Wróblewski, *Sądownictwo, [w:] Nasza Konstytucja, Kraków 1924, s. 84*). Nie może być niezawisłego sądu składającego się z osób, które nie są niezawisłe. **Dlatego ogromną wagę należy przywiązywać do tych elementów normatywnego ukształtowania reżimu prawnego arbitrów (sędziów), które wprowadzając w ustawodawstwie zwykłym nakazy, zakazy czy zezwolenia kształtują pozycję sędziego – wobec organów czy władz pozasądowych** (podkreślenie własne). Wprowadzenie tego rodzaju zależności (np. wykonywanie przez sędziego funkcji urzędniczych w pewnych zakresach) jest nie do pogodzenia z konstytucyjnymi standardami wynikającymi z art. 178-181, a normy ustawodawstwa zwykłego wprowadzające tego rodzaju uzależnienia – musiałyby być zdyskwalifikowane jako niekonstytucyjne (tamże).*

Jak zatem wynika z powyższego, nie jest kwestią zachowania konstytucyjnego prawa do sądu samo istnienie przepisów ustrojowych, które kształtują urząd sędziowski i pozycję sędziów w aspektach, w których brak jest wyraźnej regulacji konstytucyjnej (jak np. delegacja sędziego do orzekania w innym sądzie). Dopiero takie przepisy, które wpływają na osłabienie wymaganej od sądów niezależności lub wymaganej od sędziów bezstronności lub w inny sposób wypaczają konstytucyjny urząd sędziowski (np. zasadę dwuinstancyjności) mogą być uznane jako niezgodne z ustawą zasadniczą. Skarżący słusznie zauważa, że sędzia delegowany do orzekania w Naczelnym

Sądzie Administracyjnym orzeka niejako poza inwestyturą, którą powierzono mu w akcie powołania. Skarżący, w ramach wywiedzionego w niniejszej sprawie środka, powinien był jednak wykazać, w jaki sposób kwestia delegowania sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego do orzekania w Naczelnym Sądzie Administracyjnym przez – co ważne – organ znajdujący się wewnątrz struktury sądownictwa, jak ma to miejsce w regulacji art. 13 § 1 p.u.s.a., osłabia konstytucyjne atrybuty takiego sędziego, wypaczając tym samym prawo Skarżącego do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji. W szczególności Skarżący winien był odnieść się w tej materii do poglądów już wyrażonych przez Trybunał Konstytucyjny, a dotyczących instytucji delegacji sędziego na gruncie sądownictwa powszechnego, które powinny być mu znane z przywołanego już wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2009 r. (sygn. K 45/07). W dalszej kolejności, Skarżący powinien ewentualnie wskazać argumenty, które albo przemawiałyby za odstąpieniem od tych poglądów, albo też za zastosowaniem innego podejścia na gruncie sądownictwa administracyjnego.

W tym stanie rzeczy nie podobna uznać ażeby w swojej skardze Skarżący sprostał wymaganiom przewidzianym w art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.T.K. co sprawia, że także w zakresie badania zgodności art. 13 § 1 p.u.s.a. z art. 45 ust. 1 Konstytucji postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.TK, ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Wobec powyższego wnoszę jak w *petitum*.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
Robert J. J. J.  
Zastępcy Prokuratora Generalnego