

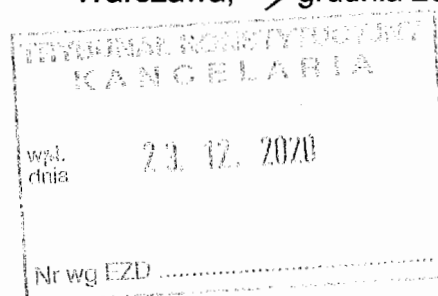


SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt SK 13/20

BAS-WAK-307/20

Warszawa, 23 grudnia 2020 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 J C z dnia 13 sierpnia 2019 r. (sygn. akt SK 13/20), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

W dniu 5 lutego 2020 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem w sprawie o sygn. akt SK 13/20 zainicjowanej skargą konstytucyjną J C. (dalej: skarżący) z dnia 13 sierpnia 2019 r.

Trybunał, po przeprowadzeniu wstępnego rozpoznania, postanowieniem TK z 21 stycznia 2020 r., sygn. akt Ts 125/19 nadał skardze dalszy bieg w odniesieniu do oceny konstytucyjności art. 49 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.; aktualny t.j. Dz. U z 2020 r. poz. 1575, ze zm.; dalej: k.p.c.) „w zakresie, w jakim nie normuje wyłączenia sędziego na wniosek strony uzasadniony subiektywną utratą zaufania strony co do bezstronności sądu i obiektywnego działania w granicach prawa”.

Brzmienie zaskarżonego art. 49 k.p.c. jest następujące: „Niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 48, sąd wyłącza sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony, jeżeli istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności sędziego w danej sprawie”. Z kolei art. 48 § 1 k.p.c. – niebędący przedmiotem zaskarżenia, lecz do którego odwołuje się kwestionowany przepis – stanowi, że „Sędzia jest wyłączony z mocy samej ustawy:

- 1) w sprawach, w których jest stroną lub pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy oddziałuje na jego prawa lub obowiązki;
- 2) w sprawach swego małżonka, krewnych lub powinowatych w linii prostej, krewnych bocznych do czwartego stopnia i powinowatych bocznych do drugiego stopnia;
- 3) w sprawach osób związanych z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli;
- 4) w sprawach, w których był lub jest jeszcze pełnomocnikiem albo był radcą prawnym jednej ze stron;
- 5) w sprawach, w których w instancji niższej brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia, jako też w sprawach o ważność aktu prawnego z jego udziałem sporządzonego lub przez niego rozpoznanego oraz w sprawach, w których występował jako prokurator;

6) w sprawach o odszkodowanie z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem, jeżeli brał udział w wydaniu tego orzeczenia.”.

W analizowanej skardze kwestionowana jest konstytucyjność przepisu o charakterze proceduralnym, stanowiącym podstawę wyłączenia sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony w przypadku zaistnienia okoliczności mogących wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie (art. 49 k.p.c.). Przestanki wyłączenia mogą dotyczyć zarówno stosunków osobistych, jak i służbowych oraz zachowania się sędziego w czasie rozprawy.

Po wniesieniu skargi do Trybunału zaskarżony przepis został znowelizowany ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1469; dalej: ustawa zmieniająca). Zmianie uległa treść i struktura art. 49 k.p.c. – dotychczasowe jego brzmienie zostało ujęte w paragrafie pierwszym, dodano natomiast § 2 w o następującej treści: „Za okoliczność, o której mowa w § 1, nie uważa się wyrażenia przez sędziego poglądu co do prawa i faktów przy wyjaśnianiu stronom czynności sądu lub nakłanianiu do ugody.”.

Nowelizacja miała zatem w gruncie rzeczy charakter redakcyjny i polegała na nowym ułożeniu treści przepisu oraz dodaniu zastrzeżenia, które nie jest istotne z punktu widzenia postępowania przed Trybunałem w analizowanej sprawie. Zmiany weszły w życie z dniem 7 listopada 2019 r.

Niniejsze stanowisko – w ślad za uzasadnieniem przywołanego postanowienia Trybunału o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu – odnosi się do art. 49 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym do dnia 6 listopada 2019 r. Podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego stanowił bowiem przepis w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej.

## **II. Stan faktyczny sprawy**

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym. Skarżący będąc osobą skazaną i pozbawioną wolności, w trakcie odbywania kary został pozwany . W toku postępowania przed Sądem Okręgowym w G . skarżący złożył wniosek o wyłączenie sędziego i dwóch ławników. W ocenie skarżącego skład orzekający popełnił liczne

uchybień proceduralne, ponieważ prowadził postępowanie pomimo braku prawomocnego rozstrzygnięcia w przedmiocie ustanowienia dla skarżącego pełnomocnika z urzędu. Skala i częstotliwość tych uchybień wywołała u skarżącego wątpliwości co do bezstronności sądu przy orzekaniu w jego sprawie. Wniosek skarżącego został oddalony (postanowienie Sądu Okręgowego w G z kwietnia 2018 r., sygn. akt ). Skarżący złożył na to postanowienie zażalenie do Sądu Apelacyjnego w G , które również zostało oddalone (postanowienie z lutego 2019 r., sygn. akt ).

Z perspektywy problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie kluczowe są ustalenia, że członkowie składu orzekającego w sprawie skarżącego nie zostali wyłączeni od orzekania pomimo podnoszenia przez skarżącego zastrzeżeń dotyczących popełnianych przez nich uchybień proceduralnych. Uzasadnieniem odmowy wyłączenia był brak istnienia podstawy prawnej wyłączenia sędziego z przyczyn podnoszonych przez skarżącego.

### **III. Zarzuty skarżącego**

Skarżący dostrzega problem konstytucyjny w pominięciu prawodawczym, które uniemożliwia wyłączenie sędziego w postępowaniu cywilnym w przypadku powzięcia przez stronę postępowania wątpliwości co do bezstronności sędziego z powodów innych niż wyraźnie określone w ustawie. Zdaniem skarżącego przepis nie uwzględnia wypadków wykroczenia przez sędziego poza zakres swoich kompetencji lub dokonywania czynności – w ocenie strony postępowania – pozbawionych podstawy prawnej lub faktycznej. Skarżone unormowanie byłoby zgodne z Konstytucją, gdyby umożliwiało wyłączenie sędziego „na wniosek strony uzasadniony subiektywną utratą zaufania strony co do bezstronności sądu i obiektywnego działania w granicach prawa”.

Skarżący zarzuca kwestionowanej regulacji – w obecnym jej kształcie – naruszenie prawa do rzetelnej procedury. Brak istnienia możliwości wyłączenia sędziego w sytuacji, w której strona postępowania uzna, że sędzia – w toku postępowania – wykracza poza zakres swoich kompetencji lub dokonuje czynności pozbawionej podstawy prawnej lub faktycznej może powodować przekonanie jednej strony o faworyzowaniu przez sąd strony przeciwnej i wywoływać utratę zaufania do obiektywizmu sędziego. Brak na gruncie obowiązującego przepisu możliwości

wyłączenia sędziego z przyczyny pożądaną przez skarżącego zmusza go do pozostawiania stroną postępowania i skutkuje koniecznością dalszego znoszenia dostrzeganych przez niego naruszeń przepisów proceduralnych, co prowadzi do poniżającego traktowania i tym samym narusza jego godność.

#### **IV. Analiza formalnoprawna**

1. Przystąpienie do analizy konstytucyjności kwestionowanego unormowania powinno zostać poprzedzone rozważaniami o charakterze formalnoprawnym, których zasadniczym celem jest ustalenie tego, czy merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał skargi konstytucyjnej jest dopuszczalne, a jeśli tak, to w jakim zakresie. Skarga, aby mogła zostać rozpoznana przez Trybunał, 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).

Analiza formalnoprawna powinna w szczególności prowadzić do ustalenia, czy w danej sprawie nie zachodzą ujemne przesłanki wydania przez Trybunał wyroku. Kwestia weryfikacji dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie kończy się w fazie wstępnej kontroli dokonywanej przez Trybunał, lecz pozostaje aktualna w każdym stadium jej rozpoznawania. Innymi słowy, pozytywne przejście przez skargę konstytucyjną etapu wstępnej kontroli nie zwalnia Trybunału (ani Sejmu, jako uczestnika postępowania przed Trybunałem) od obowiązku dokonania oceny na etapie rozpoznania merytorycznego, czy nie zachodzą konstytucyjne lub ustawowe ujemne przesłanki procesowe skutkujące koniecznością umorzenia postępowania w całości lub w części (postanowienia TK z: 16 marca 2005 r., sygn. akt SK 41/03; 14 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 29/09).

Warunkiem merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest wykazanie przez skarżącego, 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 prawnego jakiegokolwiek niekonstytucyjnego przepisu, lecz wyłącznie takiego niekonstytucyjnego przepisu, którego zastosowanie doprowadziło do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw o charakterze podmiotowym przysługującym osobie, która wystąpiła do Trybunału ze skargą konstytucyjną (postanowienie TK z 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06).

Skarżący ma obowiązek przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności skarżonej regulacji. Powinien nie tylko wskazać, które konkretnie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone przez skarżony przepis, lecz także opisać „sposób” tego naruszenia. Argumenty skarżącego muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej a tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli (postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09).

Wymóg uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności przepisu jest niezbędnym wymogiem dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej. Jest to wymóg odrębny od sformułowania zarzutu. Uzasadnienie zarzutu nie może polegać na powtórzeniu jego treści, a poprzestanie na lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu nie pozwala na przyjęcie, że zostały spełnione ustawowe wymogi dotyczące treści skargi konstytucyjnej. Nie wystarczy, że skarżący wskaże skarżone przez siebie przepisy oraz postanowienia Konstytucji, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Powinien wyjaśnić, na czym zarzucana niezgodność polega (postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; 5 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 29/18). Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów w kontekście każdego wzorca kontroli nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie (wyrok TK z 23 października 2012 r., sygn. akt SK 11/12; postanowienie TK z 1 lutego 2017 r., sygn. akt SK 38/14). Nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem danego wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne lub czynione jedynie na marginesie innych rozważań (wyroki TK z: 13 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 48/15; 4 grudnia 2018 r., sygn. akt

SK 10/17; 25 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 27/18; postanowienie TK z 15 lipca 2015 r., sygn. akt SK 69/13). Skarżący nie może przerzucać na Trybunał obowiązku precyzowania zarzutów niekonstytucyjności (wyrok TK z 27 lutego 2018 r., sygn. akt SK 25/15). Tym bardziej zatem rolę Sejmu, jako uczestnika postępowania przed Trybunałem, nie powinno być ani formułowanie, ani precyzowanie zarzutów za skarżącego.

2. Przedmiotem zaskarżenia w analizowanej sprawie jest przepis proceduralny, który stanowi podstawę prawną wyłączenia sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony w przypadku zaistnienia okoliczności mogących wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie (art. 49 k.p.c.).

W orzecznictwie konstytucyjnym nie budzi wątpliwości dopuszczalność skarżenia w trybie skargi konstytucyjnej przepisów o charakterze proceduralnym, a więc takich przepisów, które są wykorzystywane przez sąd do wydania czy konstruowania orzeczenia. Związek tego rodzaju przepisów z podstawą rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie może być luźniejszy, aniżeli ma to miejsce w przypadku przepisów materialnych (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. np. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. 2. Wydanie*, Warszawa 2012, s. 467-468).

Po wniesieniu skargi do Trybunału zaskarżony przepis został znowelizowany ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1469). Zmianie uległa treść i struktura art. 49 k.p.c. – dotychczasowe jego brzmienie zostało ujęte w paragrafie pierwszym, dodano natomiast § 2 w o następującej treści: „Za okoliczność, o której mowa w § 1, nie uważa się wyrażenia przez sędziego poglądu co do prawa i faktów przy wyjaśnianiu stronom czynności sądu lub nakłanianiu do ugody.”. Nowelizacja miała zatem w gruncie rzeczy charakter redakcyjny i polegała na nowym ułożeniu treści przepisu oraz dodaniu zastrzeżenia, które nie jest istotne z punktu widzenia postępowania przed Trybunałem w analizowanej sprawie. Zmiany weszły w życie z dniem 7 listopada 2019 r. Niniejsze stanowisko – w ślad za uzasadnieniem przywołanego postanowienia Trybunału o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu – odnosi się do art. 49 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym do dnia 6 listopada

2019 r. Podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego stanowił bowiem przepis w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Brak jest również wątpliwości w zakresie dopuszczalności badania przez Trybunał – w każdym trybie, a zatem także w ramach skargi konstytucyjnej – przepisów regulujących przesłanki wyłączenia sędziego pod kątem ewentualnych pomieć ustawodawczych (wyroki TK z: 13 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 53/04; 24 czerwca 2008 r., sygn. akt P 8/07; 16 kwietnia 2015 r., sygn. akt SK 66/13).

Przedłożony do kontroli konstytucyjnej przepis zawarty został w akcie rangi ustawowej i ma charakter prawa powszechnie obowiązującego. W swoim orzecznictwie Trybunał przyjął, że występują dwa powiązane ze sobą alternatywnie kryteria kwalifikowania określonych aktów jako normatywnych: 1) kryterium formalne, zgodnie z którym przez akty normatywne rozumie się wszelkie akty, które – niezależnie od swej treści – są kwalifikowane przez Konstytucję jako źródła prawa; treścią aktów normatywnych w znaczeniu formalnym mogą być nie tylko normy prawne, ale również wypowiedzi służące dokonaniu określonych czynności konwencjonalnych, 2) kryterium materialne, zgodnie z którym przez akty normatywne rozumie się wszelkie akty, które – niezależnie od swej nazwy – zawierają normy prawne, czyli normy w zasadzie generalne i abstrakcyjne. W konsekwencji, za akt normatywny w znaczeniu przewidzianym przez Konstytucję, a tym samym za podlegający kognicji Trybunału należy uznać akt spełniający kryterium formalne lub kryterium materialne. Najczęściej spełnione są obydwa wymienione kryteria (zob. postanowienie TK z dnia 7 stycznia 2016 r., sygn. akt U 8/15). Z punktu widzenia formalnej mocy prawnej kodeksy nie odróżniają się od pozostałych ustaw, stąd też kompetencja Trybunału do oceny tego rodzaju ustaw nie wzbudza jakichkolwiek wątpliwości niezależnie od trybu czy kryterium dokonywanej kontroli (np. orzeczenie TK z 18 października 1994 r., sygn. akt K 2/94; wyrok TK z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11). Zdaniem Sejmu należy uznać, że kwestionowany przepis zamieszczony został w akcie normatywnym spełniającym kryteria testu normatywności w obydwu aspektach jednocześnie.

Rozważenia wymaga czy w analizowanej sprawie nie zachodzą negatywne przesłanki procedowania *ne bis in idem* albo *res iudicata*, które skutkowałyby koniecznością umorzenia przez Trybunał postępowania – odpowiednio – ze względu na zbędność lub niedopuszczalność wydania wyroku. Przesłanka *ne bis in idem* zaistniałaby w przypadku tożsamości przedmiotowej oraz konstytucyjnych wzorców



powołanych przez wnioskodawcę. Z kolei przesłanka *res iudicata* spełniona zostałaby w przypadku tożsamości podmiotowej, przedmiotowej oraz tożsamości konstytucyjnych wzorców kontroli zakwestionowanego przepisu (postanowienie TK z 26 marca 2002 r., sygn. akt P 3/02). Zaskarżony przepis był wprawdzie przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego (wyroki TK z: 24 czerwca 2008 r., sygn. akt P 8/07; 2 czerwca 2020 r., sygn. akt P 13/19), jednak kontrola ta obejmowała odmienne zakresy normatywne art. 49 k.p.c. lub odnosiła się do innego jego brzmienia. To oznacza, że w niniejszej sprawie nie zachodzą negatywne przesłanki procesowe *ne bis in idem* ani *res iudicata*.

Zaskarżony przepis art. 49 k.p.c. stanowił podstawę prawną ostatecznego rozstrzygnięcia w ramach tzw. postępowania wpadkowego (o wyłączenie sędziego) względem sprawy głównej skarżącego

Skarżący wyczerpał drogę odwoławczą oraz legitymuje się ostatecznym orzeczeniem w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji w odniesieniu do przepisu mającego zastosowanie w postępowaniu o charakterze wpadkowym względem postępowania głównego. Przyjmuje się, że jeśli w tle głównej sprawy toczy się postępowanie wpadkowe, a „skarżący kwestionuje podstawę prawną rozstrzygnięcia zapadłego w wyniku rozpatrzenia tej wpadkowej sprawy, ostatecznym rozstrzygnięciem umożliwiającym wniesienie skargi konstytucyjnej jest prawomocne orzeczenie wydane w tej właśnie, wpadkowej sprawie” (L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych*, Warszawa 2014, s. 143). W analizowanej sprawie jest to postanowienie Sądu Apelacyjnego w G z lutego 2019 r. (sygn. akt

) oddalające zażalenie skarżącego na postanowienie Sądu Okręgowego w G z kwietnia 2018 r. (sygn. akt ) w przedmiocie wniosku skarżącego o wyłączenie sędziego.

3. Skuteczne wniesienie skargi konstytucyjnej do Trybunału wymaga wskazania przez skarżącego takiego wzorca kontroli, który wyraża konstytucyjnie gwarantowaną wolność lub prawo podmiotowe (wyrok TK z 5 listopada 2008 r., sygn. akt SK 79/06). W ocenie Sejmu niektóre wskazane przez skarżącego wzorce konstytucyjne nie mogą zostać skutecznie przywołane w trybie skargi konstytucyjnej, inne zaś zostały przywołane w sposób nieprawidłowy, w związku z czym postępowanie w zakresie oceny zgodności skarżonego przepisu z art. 7 (zasada

legalizmu), art. 30 (prawnokonstytucyjna ochrona godności człowieka), art. 32 ust. 1 (prawo do równego traktowania), oraz art. 83 Konstytucji (obowiązek przestrzegania prawa) na obecnym etapie postępowania przed Trybunałem powinno zostać **umorzone** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK).

4. Konstytucja w art. 7 stanowi, że „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.”. Wyrażona w tym postanowieniu zasada legalizmu w orzecznictwie konstytucyjnym wiązana była przede wszystkim z zakazem domniemywania kompetencji organu państwowego oraz zakazem naruszania prawa w toku procesu prawodawczego (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 30; wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00). Z zasady legalizmu wynika w szczególności, że kompetencji organów władzy publicznej nie wolno domniemywać, ani nie należy dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów stanowiących ich podstawę (wyroki TK z: 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K 11/02; 24 czerwca 2002 r., sygn. akt K 14/02). Zasada legalizmu, jako dyrektywa interpretacyjna, „wyklucza działania organów władz publicznych bez odpowiedniego przyzwolenia przez prawo” (M. Florczak-Wątor, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 47). W świetle zasady legalizmu kompetencje poszczególnych organów w procesie ustawodawczym są ściśle wyznaczone, a działania niezgodne z prawem są niedopuszczalne (zob. wyroki TK z: 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01; 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06; 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12; 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15).

Zasada legalizmu należy do zasad ustrojowych, a więc podstawowych zasad funkcjonowania państwa, jednak nie stanowi ona źródła ani wolności, ani praw podmiotowych jednostki. Zasady o charakterze ustrojowym nie mogą być samodzielnyimi wzorcami kontroli konstytucyjności w postępowaniu wszczętym na skutek wniesienia skargi konstytucyjnej (wyroki TK z: 6 lutego 2002 r., sygn. akt SK 11/01; 17 grudnia 2003 r., sygn. akt SK 15/02; postanowienia TK z: 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 12/05; 22 lipca 2014 r., sygn. akt SK 28/12).

5. Prawo do ochrony godności ludzkiej (art. 30 Konstytucji) może stanowić wzorzec kontroli konstytucyjności w trybie skargi konstytucyjnej (wyroki TK z:

9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00; 9 lipca 2009 r., sygn. akt SK 48/05; 16 maja 2018 r., sygn. akt SK 18/17). Trybunał Konstytucyjny uznaje jednak art. 30 Konstytucji za wzorzec szczególny, który powinien mieć zastosowanie jedynie w wypadkach wyjątkowych. Godność człowieka podlega ochronie bezwzględnej, co wynika z wyraźnego sformułowania art. 30 Konstytucji, wedle którego jest ona „nienaruszalna”. Oznacza to, że względem oceny naruszenia godności ludzkiej nie znajduje zastosowania mechanizm proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych wolności lub praw przewidziany w art. 31 ust. 3 Konstytucji (a więc tzw. test proporcjonalności). Tym samym konieczna jest znaczna powściągliwość w treściowym precyzowaniu godności. Ustalanie jej elementów musi ograniczać się do kwestii rzeczywiście podstawowych, ponieważ tylko wówczas możliwa będzie realizacja nakazu nienaruszalności godności człowieka (zob. K. Complak, *O prawidłowe pojmowanie godności osoby ludzkiej w porządku RP*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 78).

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie godność rozumie m.in. jako „prawo osobistości”, które obejmuje wartości życia psychicznego każdego człowieka oraz wszystkie te wartości, które określają podmiotową pozycję jednostki w społeczeństwie i które składają się, według powszechnej opinii, na szacunek należny każdej osobie. Godność rozumiana jako „prawo osobistości” może być w praktyce „dotknięta” przez zachowania innych osób oraz regulacje prawne (wyrok TK z 7 marca 2007 r., sygn. akt K 28/05; postanowienie TK z 22 lipca 2015 r., sygn. akt SK 20/14). Za naruszającą godność człowieka można uznać tego rodzaju sytuację wykreowaną przez regulację prawną, w której człowiek stawałby się wyłącznie przedmiotem działań podejmowanych przez władzę, byłby „zastępowalną wielkością”, a jego rola sprowadzałaby się do czysto instrumentalnej postaci. Ocenie Trybunału podlegają zatem w szczególności zarzuty „odpodmiotowienia”, „urzeczowienia” czy „depersonalizacji” człowieka przez kwestionowaną regulację. Dokonanie przez Trybunał oceny tego, czy rzeczywiście doszło do arbitralnego naruszenia godności ludzkiej, musi uwzględniać okoliczności konkretnego wypadku (wyroki TK z: 15 października 2002 r., sygn. akt SK 6/02; 30 września 2008 r., sygn. akt K 44/07; 9 lipca 2009 r., sygn. akt SK 48/05). Regulacja prawna, która dopuszczałaby poniżające lub krzywdzące traktowanie jednostki, prowadziłaby do jej uprzedmiotowienia, godziłaby w status obywatelski, społeczny czy zawodowy,

wywołując przekonanie, że jednostkę dotknęła nieusprawiedliwiona, niezasadniona krzywda, mogłaby zostać uznana za niekonstytucyjną z uwagi na brak zapewnienia wymaganej ochrony prawnej godności (wyroki TK z: 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00; 15 października 2002 r., sygn. akt SK 6/02; 14 lipca 2003 r., sygn. akt SK 42/01; 9 lipca 2009 r., sygn. akt SK 48/05; 16 maja 2018 r., sygn. akt SK 18/17).

Przykłady zaczerpnięte z orzecznictwa konstytucyjnego wskazują, że Trybunał relatywnie rzadko dokonywał merytorycznej oceny konkretnych uregulowań ustawowych przez pryzmat art. 30 Konstytucji. Rozpoznawane przez Trybunał sprawy, w których Trybunał rozstrzygnął o naruszeniu art. 30 Konstytucji dotyczyły zazwyczaj kwestii kluczowych z punktu widzenia praw podstawowych. W szczególności ochrona godności człowieka wiązana była z konstytucyjnoprawną ochroną życia ludzkiego (art. 38 Konstytucji). Za naruszającą godność człowieka Trybunał uznał regulację umożliwiającą wydanie zgody na zestrzelenie samolotu z terrorystami i porwanymi pasażerami na pokładzie. Niekonstytucyjność regulacji przejawiała się w „depersonalizacji” i „uprzedmiotowieniu” pasażerów i członków załogi znajdujących się na pokładzie samolotu, a więc osób niebędących agresorami. Osoby te stawałyby się jedynie przedmiotem akcji ratunkowej i działań wojskowych skierowanych na zapobieganie hipotetycznym, dalszym i prawdopodobnie większym stratom, jakie mogłoby wywołać celowane uderzenie terrorystyczne (wyrok TK z 30 września 2008 r., sygn. akt K 44/07). Trybunał wypowiedział się w kwestii ochrony godności człowieka w orzeczeniach dotyczących przesłanek dopuszczalności przerywania ciąży. Wyrokiem TK z 22 października 2020 r., sygn. akt K 1/20, powołując się na wcześniejsze stanowisko, wyrażone w orzeczeniu TK z 28 maja 1997 r., sygn. akt K 26/96 Trybunał stwierdził, że dziecko jeszcze nieurodzone, jako istota ludzka, której przysługuje przyrodzona i niezbywalna godność, jest podmiotem mającym prawo do życia, zaś system prawny musi gwarantować należytą ochronę temu centralnemu dobru, bez którego owa podmiotowość zostałaby przekreślona.

Naruszenie godności człowieka w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego związane było także z regulacjami dopuszczającymi rozmaite formy ograniczenia lub pozbawienia człowieka wolności bez zakreślenia horyzontu czasowego ich stosowania. Godność ludzką naruszał przepis nieprecyzujący maksymalnego czasu trwania obserwacji psychiatrycznej. Przedłużona ponad potrzebę obserwacja połączona ze społeczną izolacją – jako swego rodzaju forma pozbawienia wolności

– umniejszała podmiotową pozycję człowieka i jego poczucie własnej wartości (wyrok TK z 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06). Za godzącą w ludzką godność uznana została także regulacja pozostawiająca biegłym lekarzom psychiatrom decyzję o czasie ograniczenia wolności osoby uzależnionej od alkoholu poddanej leczeniu odwykowemu. Niekonstytucyjny przepis sprawiał, że osoba z chorobą alkoholową sprowadzana była z pozycji podmiotu do przedmiotu leczenia (wyrok TK z 8 listopada 2001 r., sygn. akt P 6/01).

W niniejszej sprawie naruszenie godności postrzegane jest przez skarżącego jako poniżające traktowanie spowodowane niemożnością wyłączenia ze składu orzekającego sędziego, który – w ocenie strony postępowania – popełnia uchybienia proceduralne i wykracza poza zakres swoich kompetencji, przez co traci zaufanie strony co do jego bezstronności. W skardze podniesiono, że „brak możliwości wyłączenia sędziego, do którego strona nie ma zaufania, zmusza do trwania w takim postępowaniu i dalszego znoszenia naruszeń, co prowadzi do poniżającego traktowania i tym samym narusza godność strony” (uzasadnienie skargi, s. 8). Zdaniem Sejmu skarżący nie wykazał w czym miałyby się przejawiać arbitralne uprzedmiotowienie, depersonalizacja czy umniejszenie pozycji podmiotowej jako człowieka albo w jaki sposób niepełność kwestionowanej regulacji godzi w jego status obywatelski, społeczny lub zawodowy. Skarżący w toku postępowania sądowego jest jego podmiotem (uczestnikiem), a kwestie związane z wadliwą reprezentacją lub nieprawidłowym stosowaniem prawa przez sąd mogą zostać podniesione w ramach przysługujących skarżącemu środków odwoławczych (skutkując nawet stwierdzeniem nieważności takiego postępowania).

6. Skarżący uczynił art. 32 ust. 1 Konstytucji samodzielnym wzorcem kontroli, nie wiążąc go w *petitum* z innym wzorcem konstytucyjnym wyrażającym wolność lub prawo podmiotowe. Trybunał uznał prawo do równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji) za konstytucyjne prawo jednostki, które przysługuje w związku z konkretnymi normami prawnymi, a nie w oderwaniu od nich. Jeżeli normy te nie mają odniesienia do określonych w Konstytucji wolności lub praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru podmiotowego prawa konstytucyjnego, co sprawia, że nie może być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej (postanowienia TK z: 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01; 22 lipca 2014 r., sygn. akt SK 28/12). W postępowaniu wszczętym wniesieniem skargi konstytucyjnej prawo do

równego traktowania nie może stanowić wzorca samodzielny, co oznacza, że Trybunał oczekuje od skarżącego powiązania art. 32 ust. 1 Konstytucji z konstytucyjnym prawem lub wolnością. W analizowanej skardze za pozorny dowód na związkowość wzorców kontroli należy uznać sposób przeprowadzenia przez skarżącego wyводу o niekonstytucyjności opartego na założeniu, że wszystkie przywołane w skardze wzorce „przeplatają się i w sposób kompatybilny uzupełniają swe zakresy, dlatego nie sposób odnieść się sztywno do każdego z nich bez wchodzenia w zakres innego, bardziej szczegółowego przepisu” (uzasadnienie skargi, s. 5).

Ocena zgodności skarżonego przepisu w aspekcie prawa do równego traktowania wymaga przeprowadzenia tzw. testu równości, który polega przede wszystkim na: 1) ustaleniu, czy można wskazać wspólną cechę istotną określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna; 2) stwierdzeniu, czy ustawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej; 3) rozważeniu, czy wprowadzone przez prawodawcę zróżnicowanie jest nierелеwantnym, nieproporcjonalnym i nieadekwatnym konstytucyjnie odstępstwem od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych (zob. np. wyrok TK z 18 marca 2014 r., sygn. SK 53/12; postanowienie TK z 22 lipca 2015 r., sygn. akt SK 20/14). Analiza uzasadnienia skargi konstytucyjnej wskazuje, że skarżący – niezależnie od tego, że nie powiązał w sposób jednoznaczny prawa do równego traktowania z innym konstytucyjnym prawem podmiotowym lub wolnością – nie podjął się przeprowadzenia testu równości w celu wykazania naruszenia prawa do równego traktowania. W uzasadnieniu skargi brak jest wyводу wskazującego na próbę zidentyfikowania przez skarżącego w sposób wyraźny i niebudzący wątpliwości chociażby wspólnej cechy istotnej określonych kategorii podmiotów.

7. W postępowaniu skargowym za wzorce kontroli mogą służyć zasadniczo tylko te postanowienia Konstytucji, które statuuje określone wolności lub prawa podmiotowe. Konstytucja w art. 83 wyraża obowiązek poszanowania i przestrzegania prawa, nie statuuje jednak ani wolności, ani prawa podmiotowego. Jest to norma przedmiotowa, która przesądza, że każdy ma obowiązek przestrzegania prawa. W doktrynie wskazuje się, że „obowiązek ten ma tak ogólny charakter, że w istocie

o jego treści decydują szczegółowe obowiązki nałożone na jednostkę bądź to w samej Konstytucji, bądź w ustawach ją rozwijających” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 486). Nie nakłada on żadnych nowych obowiązków, w szczególności na obywateli, lecz jedynie podnosi do rangi konstytucyjnej i tak istniejącą powszechną powinność przestrzegania prawa. Nie może w żadnym razie stanowić samoistnej podstawy do formułowania obowiązków jednostki (wyrok TK z 6 marca 2002 r., sygn. akt P 7/00). Zdaniem Sejmu określony w art. 83 Konstytucji ogólny obowiązek przestrzegania prawa nie może służyć za wzorzec kontroli w postępowaniu toczącym się na skutek wniesienia skargi konstytucyjnej (wyrok TK z 8 lipca 2002 r., sygn. akt SK 41/01).

8. Wątpliwości skarżącego dotyczą także naruszenia „prawa do rozpoznania sprawy przez bezstronny i obiektywny sąd zobowiązany do przestrzegania praworządności” (art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji). W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że zasada demokratycznego państwa prawnego 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, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Tom I. Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 45, Nb 12-13 oraz Nb 14-15, s. 1091-1092). Trybunał dopuszcza wprawdzie odwoływanie się do art. 2 Konstytucji w zbiegu z art. 45 Konstytucji, w szczególności gdy kwestionowana regulacja naruszałaby jednocześnie zasady przyzwoitej legislacji (wyrok TK z 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 5/03). W analizowanej sprawie nie mamy jednak do czynienia z tego rodzaju sytuacją, dlatego w ocenie Sejmu brak jest uzasadnienia

dla powoływania art. 2 Konstytucji jako wzorca związkowego względem art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Podsumowując powyższe wywody, jedynym dopuszczalnym wzorcem kontroli w ramach analizowanej skargi konstytucyjnej wydaje się być art. 45 ust. 1 Konstytucji, a więc prawo do sądu. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prawo do sądu składa się z kilku zasadniczych elementów: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności (prawo do rzetelnej procedury); 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd (wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 13 maja 2002 r., sygn. akt SK 32/01); 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (wyroki TK z: 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06; 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07; 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09; 13 października 2015 r., sygn. akt SK 63/12).

W ramach analizowanej sprawy kluczowe znaczenie ma jeden z elementów prawa do sądu, jakim jest prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności. Sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania. Wymóg sprawiedliwego postępowania zakłada dostosowanie jego zasad do specyfiki rozpoznawanych spraw (wyroki TK z: 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01; 11 czerwca 2002 r., sygn. SK 5/02). Gwarancje konstytucyjne związane z prawem do sądu nie mogą być traktowane jako nakaz urzeczywistnienia w każdym trybie i w każdym rodzaju procedury tego samego zestawu instrumentów procesowych, jednolicie określających pozycję stron postępowania i zakres przysługujących im środków procesowych. Przy odmiennym założeniu można by bowiem zakwestionować wszystkie odrębności proceduralne, występujące w ramach postępowania cywilnego, które służą zapewnieniu szybszej i bardziej efektywnej ochrony praw i interesów podmiotów dochodzących swych praw przed sądem. Nieuzasadnione byłoby przyjmowanie, z powołaniem się na regulacje konstytucyjne, konieczności tworzenia rozwiązań, które odtwarzałyby – w odniesieniu do każdej kategorii sprawy, bez względu na jej specyfikę i inne racje, związane najczęściej ściśle z postulatem efektywności stosowanych procedur – ten sam



idealny, abstrakcyjny model postępowania, który zresztą nie istnieje (wyroki TK z: z 28 lipca 2004 r., sygn. akt P 2/04; 23 października 2006 r., sygn. akt SK 42/04; z 14 października 2008 r., sygn. akt SK 6/07). W konsekwencji należy stwierdzić, że nie każda odmienność lub specyfika postępowania sądowego musi być *a priori* traktowana jako ograniczenie prawa do sądu i związanych z tym gwarancji procesowych stron. Z Konstytucji nie wynika bowiem założenie, że każde postępowanie sądowe musi operować tym samym instrumentarium procesowym. Swoboda ustawodawcy w kształtowaniu odpowiednich procedur nie oznacza jednak dopuszczalności wprowadzania rozwiązań arbitralnych, ograniczających nadmiernie i bez istotnych racji prawa procesowe strony, których realizacja stanowi warunek prawidłowego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy. Do naruszenia gwarancji konstytucyjnych związanych z prawem do sądu dochodziłoby wówczas, gdyby ograniczenie uprawnień procesowych stron (strony) było nieproporcjonalne dla realizacji takich celów jak zapewnienie większej efektywności postępowania i jego szybkości, a jednocześnie uniemożliwiało właściwe zrównoważenie pozycji procesowej stron (wyrok TK z 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09). W ramach analizowanej sprawy skarżący nie postawił jednak zarzutu nieproporcjonalnego ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu, który to zarzut należałoby rozważyć przez pryzmat tzw. testu proporcjonalności (a więc art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Wątpliwości Sejmu wzbudza to czy prawo skarżącego do sądu zostało naruszone przez brak istnienia w art. 49 k.p.c. wskazanej w *petitum* skargi treści normatywnej. Obowiązkiem skarżącego w trybie skargi konstytucyjnej jest nie tylko określić, które konkretnie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone przez skarżony przepis, lecz także opisać „sposób” tego naruszenia. Analiza skargi konstytucyjnej i dołączonych do niej akt sprawy wskazuje, że źródło naruszenia prawa skarżącego do rzetelnej procedury należy widzieć nie tyle w niepełności art. 49 k.p.c. z punktu widzenia Konstytucji, co w sposobie stosowania przepisów postępowania cywilnego przez skład orzekający w sprawie skarżącego. Skarżący, będąc osobą pozbawioną wolności – jak wynika z jego deklaracji – nie był w stanie odbierać korespondencji sądowej, a postępowanie w jego sprawie głównej było prowadzone pomimo tego, że skarżący złożył wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu (umożliwia to art. 124 § 1 k.p.c.). Analizowana skarga konstytucyjna, mimo że formalnie została skierowana przeciwko art. 49 k.p.c. – zdaniem Sejmu

– w rzeczywistości jest zatem skargą na niewłaściwe – w ocenie skarżącego – stosowanie prawa przez sąd orzekający w pierwszej instancji. Zarzuty tego rodzaju, a więc w istocie skierowane na stosowanie prawa przez sąd w konkretnej sprawie indywidualnej, nie mogą być rozpoznawane w ramach postępowania inicjowanego wniesieniem skargi konstytucyjnej.

Skarga konstytucyjna nie może stanowić ani wprost, ani pośrednio nadzwyczajnego środka kontroli ostatecznych orzeczeń sądowych. Kontrola stosowania prawa przez sądy pozostaje poza kognicją Trybunału (wyrok z 1 lipca 2008 r., sygn. akt SK 40/07; postanowienia TK z: 13 października 2008 r., sygn. akt SK 20/08; 2 grudnia 2010 r., sygn. akt SK 11/10). Do kompetencji Trybunału nie należy kontrola prawidłowości ustaleń sądów rozstrzygających w indywidualnych sprawach, ani rozpatrywanie zarzutów dotyczących wykładni dokonanej przez sąd, zarzutów błędnej subsumcji stanu faktycznego dokonanej w wyroku, czy też wadliwości kierunku argumentacji wykorzystanej w ostatecznym orzeczeniu (postanowienia TK z: z 30 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 15/07; 2 grudnia 2010 r., sygn. akt SK 11/10). Wymaga bowiem podkreślenia, że rolą Sejmu, jako uczestnika postępowania przed Trybunałem, nie jest i nie może być ocena merytorycznej trafności rozstrzygnięć sądowych w sprawach indywidualnych.

Zdaniem Sejmu skarżący skorzystał z niewłaściwego środka prawnego w ramach instrumentarium przysługującego stronie w postępowaniu cywilnym. Przepisy proceduralne formalnie umożliwiały skarżącemu podniesienie zarzutów dotyczących niewłaściwego stosowania prawa przez skład orzekający w pierwszej instancji. Służą temu jednak środki odwoławcze, w szczególności wniesienie apelacji w sprawie głównej (art. 367-378 k.p.c.). Niewłaściwa reprezentacja skarżącego, a tym bardziej brak reprezentacji, są przesłankami nieważności postępowania. Skarżący nie osiągnął zatem zamierzonego efektu procesowego przez dobór niewłaściwego środka procesowego. Osobną kwestią, która pozostaje jednak poza zakresem niniejszego postępowania jest to, czy skarżący – będąc osobą pozbawioną wolności – miał realną możliwość skorzystania z przysługujących jemu środków procesowych.

Apelacja w postępowaniu cywilnym może być oparta m.in. na zarzutach naruszeń prawa materialnego (w tym niewłaściwe zastosowanie prawa) lub procesowego (m.in. zarzut nieważności postępowania), zarzucie nierozpoznania istoty sprawy czy niewłaściwego rozstrzygnięcia problemów prawnych (A. Góra-

Błaszczkowska, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego, Tom IA, Komentarz, Art. 1-424*<sup>12</sup>, 3. wydanie, red. A. Góra-Błaszczkowska, Warszawa 2020, komentarz do art. 368, Nb 4-6, s. 1075-1076; M. P. Wójcik, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom I. Art. 1-729*, red. A. Jakubecki, LEX/el. 2019). Sąd drugiej instancji nie jest związany zarzutami dotyczącymi naruszenia prawa materialnego, jest natomiast związany zarzutami naruszenia prawa procesowego, a w granicach zaskarżenia bierze z urzędu pod uwagę nieważność postępowania (uchwała SN z 31 stycznia 2008 r., sygn. akt III CZP 49/07, OSNC 2008, Nr 6, poz. 55). Brak należytej reprezentacji i pozbawienie możliwości obrony swych praw stanowią przesłankę nieważności postępowania (art. 379 pkt 2 i 5 k.p.c.).

W ocenie Sejmu trudno mówić o naruszeniu konstytucyjnego prawa skarżącego do sądu w sytuacji, w której dokonał on wyboru niewłaściwego instrumentu prawnego w celu urzeczywistnienia tego prawa. Prawo przewiduje stosowny środek umożliwiający korektę ewentualnych uchybień proceduralnych powstałych w postępowaniu prowadzonym w pierwszej instancji. Przepisy procedury cywilnej umożliwiały skarżącemu podniesienie zarzutów wadliwego stosowania prawa przez skład orzekający pierwszej instancji, jednak właściwym do tego etapem było postępowanie przed sądem wyższej instancji. Skarga konstytucyjna, stanowiąca zarzut przeciw prawu, jest ostatnią szansą dochodzenia konstytucyjnych praw lub wolności naruszonych przez zastosowanie kwestionowanego w skardze przepisu. Nie może jednak zastępować zwykłych środków odwoławczych czy środków zaskarżenia (postanowienia TK z: 21 września 2006 r., sygn. akt SK 10/06; 22 lipca 2014 r., sygn. akt SK 28/12). Skarga konstytucyjna nie może być skargą na stosowanie prawa, a Trybunał Konstytucyjny nie może być postrzegany jako kolejny w toku instancji organ legitymowany do badania prawidłowości wydanego rozstrzygnięcia sądowego (wyrok TK z 21 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 19/03; postanowienia TK z: 22 maja 2007 r., sygn. akt SK 38/05; 13 lutego 2008 r., sygn. akt SK 5/07; 29 listopada 2010 r., sygn. akt SK 37/08).

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym nie może stanowić alternatywy w stosunku do przysługującej każdemu na mocy art. 45 ust. 1 Konstytucji sądowej ochrony konstytucyjnych wolności lub praw. Celem postępowania przed Trybunałem jest raczej uzupełnienie tej ochrony. Zanim zatem skarżący przedłoży sprawę Trybunałowi, powinien skorzystać z tych przysługujących mu środków ochrony jego praw, które zainicjować mogą sądową kontrolę rozstrzygnięć

naruszających, jego zdaniem, te prawa lub wolności (postanowienie TK z 17 lutego 1998 r., sygn. akt Ts 18/97). Dokumenty przedłożone Sejmowi w ramach postępowania przed Trybunałem nie pozwalają na ustalenie czy skarżący skorzystał z gwarancji urzeczywistniających powoływane przez niego w skardze konstytucyjnej prawo do sądu poprzez złożenie apelacji w sprawie głównej, która umożliwiłaby podniesienie tego rodzaju zarzutów, do wniesienia których niewłaściwa jest instytucja wyłączenia sędziego uregulowana w art. 49 k.p.c. Nie wnosząc apelacji skarżący zamknąłby sobie drogę do uzyskania – potencjalnie satysfakcjonującego – orzeczenia sądu drugiej instancji (postanowienie TK z 3 lipca 2007 r., sygn. akt SK 4/07). Nie można również wykluczyć (aczkolwiek niniejsze stanowisko w żaden sposób nie przesądza kwestii dopuszczalności skutecznego zastosowania tego środka w konkretnej sprawie skarżącego), że ewentualne skuteczne wniesienie skargi o wznowienie postępowania umożliwiłoby wzruszenie wadliwego orzeczenia w całości, rozpoznanie sprawy na nowo, a następnie wniesienie apelacji, jeżeli jest to wyrok sądu pierwszej instancji (zob. M.P. Wójcik, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. A. Jakubecki, Warszawa 2012, s. 516-517). Przepisy procedury cywilnej przewidują zatem rozwiązania chroniące strony postępowania przed ewentualnymi naruszeniami procedury przez skład orzekający.

9. Wskazany w *petitum* zakres zaskarżenia przepisu, a więc „w jakim nie normuje wyłączenia sędziego na wniosek strony uzasadniony subiektywną utratą zaufania strony co do bezstronności sądu i obiektywnego działania w granicach prawa” może sugerować, że w istocie jest on objęty dyspozycją normy art. 49 k.p.c., co oznaczałoby, że skarga konstytucyjna byłaby bezprzedmiotowa. Analiza uzasadnienia skargi konstytucyjnej oraz postanowienia Trybunału o przekazaniu skargi do merytorycznego rozpoznania nie pozostawia jednak wątpliwości, że skarżący dopatruje się w skarżonej regulacji pominięcia ustawodawczego polegającego na braku istnienia możliwości wyłączenia sędziego gdy strona postępowania uzna, że sędzia – w toku postępowania – wykracza poza zakres swoich kompetencji lub dokonuje czynności pozbawionych podstawy prawnej lub faktycznej. To z kolei może powodować przekonanie jednej strony o faworyzowaniu przez sąd strony przeciwnej i wywoływać utratę zaufania do obiektywizmu sędziego.

Analiza skargi konstytucyjnej wykazała zatem, że zarzuty skarżącego odnoszą się nie do tego, co zostało w art. 49 k.p.c. unormowane, lecz dotyczą braku istnienia określonej treści normatywnej – w ocenie skarżącego – warunkującej konstytucyjność kwestionowanej regulacji. Zdaniem skarżącego warunkiem konstytucyjności art. 49 k.p.c. jest umożliwienie wyłączenia sędziego „na wniosek strony uzasadniony subiektywną utratą zaufania strony co do bezstronności sądu i obiektywnego działania w granicach prawa”. Dla oceny dopuszczalności merytorycznego rozpoznania niniejszej skargi konstytucyjnej istotne znaczenie ma zatem przesądzenie, czy dotyczy ona pominięcia (które może podlegać ocenie Trybunału) czy zaniechania ustawodawczego (które pozostaje poza zakresem kognicji Trybunału).

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie dokonał rozróżnienia pominięcia od zaniechania ustawodawczego. Prawidłowe zidentyfikowanie pominięcia ustawodawczego w konkretnej sprawie może być w praktyce problematyczne, w szczególności z uwagi na brak wystarczająco precyzyjnych kryteriów rozróżnienia pominięcia od zaniechania (postanowienia TK z: 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02; 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09; 5 marca 2013 r., sygn. akt K 4/12 oraz wyroki TK z: 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11; zob. także: P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Prof. dr hab. Mariana Grzybowski*, red. J. Czajowski, J. Karp, G. Kuca, A. Kulig, P. Mikuli, A. Opalek, Kraków 2007, s. 397-405; P. Radzewicz, *Kontrola konstytucyjności zaniechań ustawodawczych przez Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 9, s. 3-7).

Zaniechanie ustawodawcze występuje przede wszystkim wtedy, gdy ustawodawca w ogóle nie wydał aktu normatywnego. Trybunał przyjął, że w zakresie jego kompetencji nie leży orzekanie w tego rodzaju sprawach, nawet jeżeli obowiązek uregulowania danej materii w ustawie wynika z Konstytucji. Zaniechanie, rozumiane jako pojęcie przeciwstawne pominięciu, to także świadome i celowe pozostawienie przez ustawodawcę danej kategorii spraw lub określonej materii poza regulacją prawną w ramach przysługującej parlamentowi swobody ustawodawczej. W kompetencjach Trybunału nie mieści się orzekanie o kwestiach, które ustawodawca świadomie i celowo pozostawił poza uregulowaniem prawnym (wyrok TK z 10 maja 2004 r., sygn. akt SK 39/03; postanowienia TK z: 15 września 2011 r.;

sygn. akt Ts 46/11; 26 kwietnia 2013 r., sygn. akt Ts 234/11). Nie jest możliwe kwestionowanie za pomocą skargi konstytucyjnej (ani w żadnym innym trybie postępowania przed Trybunałem) braku w systemie prawnym konkretnego uregulowania, którego istnienie byłoby pożądanym z punktu widzenia inicjatora postępowania (wyrok TK z 5 października 2010 r., sygn. akt SK 26/08).

Pominięcie prawodawcze istotnie różni się od zaniechania prawodawczego. W przeciwieństwie do zaniechania, polega ono na tym, że ustawodawca unormował pewną materię, ale dokonał tego w sposób niepełny, pomijając określony element regulacji, który powinien być „integralną, funkcjonalną częścią jakiejś normy” (wyrok TK z 10 maja 2004 r., sygn. akt SK 39/03). Określona regulacja może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia Konstytucji ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne z punktu widzenia przedmiotu i celu tej regulacji. Innymi słowy, przepisy zawierające pominięcie normują określoną dziedzinę spraw, lecz czynią to z punktu widzenia Konstytucji wadliwie (wyrok TK z 2 lipca 2009 r., sygn. akt K 1/07). Trybunał może zatem oceniać konstytucyjność pominięć prawodawczych rozumianych jako braki w już istniejących regulacjach prawnych. Nie mogą to być jednak braki jakiegokolwiek rodzaju (postanowienie TK z 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09). Kognicja Trybunału ogranicza się do pominięć, które mogą polegać na brakach proceduralnych (np. niezapewnienie sądowej ochrony praw konstytucyjnych) albo materialnoprawnych, jak np. zbyt wąskie lub arbitralne zakreślenie przesłanek realizacji praw konstytucyjnych (postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14)

Pominięcie może zachodzić w szczególności wtedy, gdy w regulacji prawnej prawodawca nie uwzględnił pewnych podmiotów czy sytuacji, co może być konsekwencją nietrafnego doboru cech relewantnych, ze względu na które jakieś inne podmioty lub sytuacje zostały wyróżnione, albo wprowadzenia nieuzasadnionego zróżnicowania (pominięcie podmiotowe). Jedną z postaci takiego pominięcia polega na tym, że wymieniając pewne kategorie adresatów norm, prawodawca nie uwzględnił określonej grupy, która z różnych przyczyn (mających znaczenie konstytucyjne) powinna się w tym wyliczeniu znaleźć. Zarzut pominięcia podmiotowego (nieobjęcia regulacją pewnej grupy osób) wymaga wykazania przez skarżącego konstytucyjnej konieczności szerszego zakreślenia kręgu adresatów normy, niż uczynił to ustawodawca (wyrok TK z 2 czerwca 2009 r., sygn. akt

SK 31/08; postanowienie TK z 13 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 35/09). Największa grupa wyroków w sprawie pominięcia ustawodawczego dotyczy bowiem właśnie nieprzyznania pewnych praw określonej kategorii podmiotów (wyroki TK z: 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 5/09; 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 27/07).

Jako pominięcie prawodawcze Trybunał kwalifikuje także sytuacje, w których prawodawca ukształtował określoną sytuację prawną, na którą składają się powiązane ze sobą funkcjonalnie kompetencje, obowiązki, uprawnienia jakiegoś podmiotu, przy czym: 1) nie ustanowił norm, które są niezbędne, by wyznaczone obowiązki dało się zrealizować, lub norm, które umożliwiałyby czynienie użytku z przyznanych kompetencji lub uprawnień bądź też 2) nie przewidział odpowiednich gwarancji zabezpieczających egzekwowanie albo kontrolę wykonywania rozważanych obowiązków, kompetencji czy uprawnień.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje wprost w swoim orzecznictwie, że granica między zaniechaniem a pominięciem prawodawczym nie zawsze jest jednoznaczna. Wprawdzie Trybunał wypracował pewne kryteria pomocne w odróżnieniu od siebie obu tych wypadków, nie są one jednak na tyle precyzyjne, aby wyeliminować wszelkie trudności związane z jednoznacznym zakwalifikowaniem określonych sytuacji jako pominięć albo zaniechań (np. postanowienie TK z 5 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 25/17).

Rozróżnienie pominięcia od zaniechania uzależnione jest przede wszystkim od odpowiedzi na pytanie, czy zachodzi jakościowa tożsamość (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii unormowanych w danym przepisie (a więc przepisie wskazywanym jako niepełny) i tych, które zostały pozostawione poza jego zakresem (a więc mających stanowić brakujący element). Warunkiem identyfikacji pominięcia ustawodawczego – pozwalającym na odróżnienie go od zaniechania ustawodawczego – jest analiza ewentualnej tożsamości lub bliskiego podobieństwa materii uregulowanej oraz materii pozostawionej poza zakresem regulacji, a więc wskazywanej jako pominięta, brakująca (wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. akt K 24/07; postanowienia TK z: 13 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 35/09; 13 października 2010 r., sygn. akt P 19/09; 5 marca 2013 r., sygn. akt K 4/12). Jakościową odmienną materii wskazywanej jako „brakująca” (pozostawiona poza zakresem) od materii unormowanej w zaskarżonym przepisie należy traktować jako zaniechanie ustawodawcze (postanowienie TK z 5 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 25/17). Treść normatywna wskazywana przez inicjatora postępowania przed Trybunałem jako

„brakująca” nie może być niekonstytucyjna. Innymi słowy, po jej „dodaniu” do regulacji uznawanej za niepełną nie może dojść do sytuacji, w której regulacja „uzupełniona” będzie naruszała inne postanowienia Konstytucji.

Kolejnym kryterium rozróżnienia pominięcia od zaniechania jest źródło skierowanego do prawodawcy obowiązku uregulowania danej materii (postanowienie TK z 5 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 25/17). Zaniechanie prawodawcze występuje wtedy, gdy na prawodawcy spoczywa – wynikający z wiążących norm prawnych – obowiązek uregulowania określonej dziedziny spraw, a prawodawca obowiązku tego nie spełnia. Trybunał nie ma kompetencji do oceny konstytucyjności pewnego stanu faktycznego, a mianowicie sytuacji niewydania przez odpowiednie organy państwowe aktów normatywnych umożliwiających stosowanie niektórych postanowień Konstytucji. Orzekanie o zaniechaniu ustawodawcy nie mieści się w kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego, zatem jest niedopuszczalne. Możliwe jest natomiast wydanie w takim wypadku przez Trybunał postanowienia sygnalizacyjnego (wyrok TK z 6 marca 2001 r., sygn. akt K 30/00). Przykładowo, po wejściu w życie Konstytucji ustawodawca nie realizował konstytucyjnego obowiązku uchwalenia ustaw normujących problematykę stanów nadzwyczajnych, w związku z czym Trybunał zasygnalizował Sejmowi konieczność wydania stosownych ustaw (postanowienie TK z 6 marca 2001 r., sygn. akt S 1/01). Z punktu widzenia kognicji Trybunału nie ma znaczenia czy obowiązek wydania aktu normatywnego wyznacza Konstytucja (kreując obowiązek wydania ustawy) czy ustawa (np. upoważnienie do wydania rozporządzenia). Zaniechanie prawodawcze wiąże się zatem z całkowitym brakiem ingerencji prawodawcy w system prawny wtedy, gdy jest on do tego obowiązany przez wiążącą go normę prawną (wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11). Inaczej jest w przypadku pominięcia, gdzie prawodawca normuje pewną dziedzinę spraw, lecz czyni to z punktu widzenia Konstytucji wadliwie (niekompletnie). Jest przy tym obojętne, czy działania ustawodawcze zostały podjęte w następstwie wykonania wynikającego z wiążących norm prawnych obowiązku uregulowania określonych spraw, czy ustawodawca uznał za celowe unormowanie pewnej kategorii spraw w ramach przysługującej jemu swobody prawodawczej (wyroki TK z: 24 września 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11).

Zaniechanie prawodawcze należy postrzegać także w innym aspekcie, a mianowicie jako świadome i celowe pozostawienie przez ustawodawcę danej



kategorii spraw lub określonej materii poza regulacją prawną w ramach przysługującej parlamentowi swobody ustawodawczej. Przesłankę celowego i świadomego działania prawodawcy można uznać za pomocnicze kryterium stosowane do odróżnienia zaniechania od pominięcia ustawodawczego. Przydatna może być w takiej sytuacji w szczególności analiza *ratio legis* unormowania wskazywanego jako niepełne. Należy przyjąć, że jeżeli dane rozwiązanie zostało w zamierzony sposób pozostawione poza zakresem regulacji, należy je kwalifikować jako zaniechanie ustawodawcze (postanowienie TK z 14 stycznia 2015 r., sygn. akt P 9/14). Wystąpienie pominięć prawodawczych jest natomiast bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych, absurdalnych lub dysfunkcyjnych (postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14).

Trybunał dopuszcza możliwość kwestionowania konstytucyjności przepisów pod kątem pominięcia ustawodawczego jedynie na drodze wyjątku (wyrok TK z 13 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 53/04). Oznacza to, że przesłanki dopuszczalności orzekania w kwestii pominięć powinny być rozumiane i stosowane ściśle (*Exceptio est strictissimae interpretationis*). Wszelkie wątpliwości przy kwalifikowaniu konkretnych sytuacji jako pominięć albo zaniechań należy zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechań w tym sensie, że co do zasady brak regulacji oznacza stan zaniechania, a nie pominięcia prawodawczego. Innymi słowy, przy podejmowaniu próby rozróżnienia pominięcia od zaniechania należy wyjść z założenia, że brak regulacji co do zasady oznacza zaniechanie ustawodawcze (postanowienia TK z: 10 października 2012 r., sygn. akt Ts 38/12; 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14).

Rolą Trybunału Konstytucyjnego jest przede wszystkim badanie konstytucyjności istniejących norm prawnych. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od inicjatora postępowania wyjątkowej staranności i zaangażowania. Postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby skarżącego. Możliwość zakwestionowania konstytucyjności przepisu jedynie pod takim zarzutem, że nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu inicjatora postępowania powinny się w nim znaleźć powodowałaby, że potencjalnie każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustrojodawca

uznał za celowe takie ukształtowanie zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego, wówczas zawarłby stosowną normę kompetencyjną na poziomie konstytucyjnym (postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14). Konstytucja przewidziała natomiast inne instrumenty umożliwiające obywatelom wpływanie na kształt systemu prawnego, między innymi w postaci prawa inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 2 Konstytucji) czy prawa do składania petycji (art. 63 Konstytucji), które umożliwia między innymi złożenie indywidualnej petycji adresowanej do Sejmu zawierającej propozycję zmiany prawa.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika również, że formułowanie zarzutów pominięcia ustawodawczego w trybie skargi konstytucyjnej obwarowane jest dodatkowymi rygorami wynikającymi z samej specyfiki instytucji skargi konstytucyjnej. Sformułowanie zarzutu pominięcia prawodawczego w skardze konstytucyjnej wymaga wykazania związku zachodzącego między treścią przepisu a sposobem naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący powinien podnieść, że przepis, którego zakres normowania wykazuje związek ze stawianym przez niego zarzutem, ma zbyt wąski zakres zastosowania. Innymi słowy, skarżący powinien określić normę prawną, która nie znajduje do niego zastosowania, wskazać jej usytuowanie w odpowiedniej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego oraz wykazać, że niezastosowanie normy jest wynikiem zbyt wąskiego zakresu jej zastosowania, to z kolei jest źródłem naruszenia jego konstytucyjnych praw (postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14).

W ocenie Sejmu skarżący nie wykazał istnienia pominięcia ustawodawczego w ramach kwestionowanego art. 49 k.p.c. W uzasadnieniu skargi wskazuje się, że „postępowanie przed sądem I instancji jest kluczowym etapem postępowania [...] i pozostawienie oceny procesowej działalności sądu wyłącznie sądowi drugiej instancji – jako kontroli instancyjnej w przeważającej części nie jest w stanie odtworzyć atmosfery z sali rozpraw przed sądem I instancji. Zatem wykluczenie z zakresu okoliczności, o których mowa w art. 49 k.p.c. możliwości wyłączenia sędziego na skutek wniosku uzasadniającego subiektywną utratą zaufania strony co do bezstronności i obiektywnego działania w granicach prawa narusza konstytucyjne prawa podmiotowe obywateli” (uzasadnienie skargi, s. 7).

Brak jest podstaw do twierdzenia, że kształt normatywny art. 49 k.p.c. stanowi efekt pominięcia ustawodawczego, które mogłoby podlegać ocenie Trybunału. Trudno mówić o istnieniu zarzucanej przez skarżącego niepełności

regulacji z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do sądu w sytuacji, w której ustawodawca świadomie przewidział i unormował odrębne mechanizmy z założenia służące korygowaniu ewentualnych błędów popełnianych przez skład orzekający, a więc w szczególności apelację oraz skargę o wznowienie postępowania w sprawie zakończonej prawomocnym wyrokiem. Brak jest przypadkowości czy dysfunkcjonalności regulacji w obecnym jej kształcie. Nie sposób również przyjąć, że w ramach stawianego zarzutu pomija ona treści istotne z punktu widzenia przedmiotu czy celu tej regulacji. Skarga konstytucyjna dotyczy zatem braku istnienia w procedurze cywilnej uregulowania instytucji wyłączenia sędziego w kształcie pożądanym z punktu widzenia skarżącego.

Trybunał Konstytucyjny może badać wyłącznie konkretny, ukształtowany określonymi przepisami model instytucji wyłączenia sędziego. Ustawodawca nie dysponuje jednak pełną i nieograniczoną swobodą w zakresie regulowania tej instytucji, która ograniczona jest koniecznością uwzględniania innych unormowań konstytucyjnych. Dopiero jednak konstytucyjnie wadliwe, godzące w istotę prawa do bezstronnego sądu, ukształtowanie przez ustawodawcę instytucji wyłączenia sędziego mogłoby prowadzić do orzeczenia o niekonstytucyjności przyjętego rozwiązania (wyrok TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 27/01). Instytucja wyłączenia sędziego pozostaje w ścisłym związku z niezależnością i bezstronnością sądu. Nie wkracza ona w sferę niezawisłości sędziego i nie narusza jej, ale ma służyć pełnej realizacji gwarancji tej niezawisłości, a w konsekwencji właściwego wypełniania nakazu respektowania konstytucyjnego prawa do sądu (wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98).

Zdaniem Sejmu ewentualne uwzględnienie przez Trybunał podnoszonego w skardze zarzutu przez zakwalifikowanie braku pożądanej przez skarżącego przesłanki wyłączenia jako pominięcia ustawodawczego, mogłoby prowadzić do przewlekłości postępowań cywilnych. Unormowanie w kształcie pożądanym przez skarżącego mogłoby budzić wątpliwości w kontekście konstytucyjnego prawa do sądu w aspekcie „rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki” (art. 45 ust. 1 Konstytucji) Skutkowałoby istotnymi komplikacjami funkcjonowania sądów cywilnych wywołanymi niedopuszczalnym (a niejednokrotnie zamierzonym) przedłużaniem postępowania przez stronę lub podejmowaniem prób manipulowania składami orzekającymi, które w subiektywnym odczuciu strony mogłyby być uznane za jej nieodpowiadające. Składanie tego rodzaju wniosków stanowiłoby formę wywierania

wplywu na skład rozpoznający, szczególnie przy sprawach z udziałem publiczności lub transmitowanych w mediach. Regulacje konstytucyjne zawierają jedynie wskazania co do pewnych koniecznych elementów i mechanizmów, bez których nie dałoby się urzeczywistnić prawa do sądu. W tym kontekście art. 49 k.p.c., odnoszący się do przesłanek wyłączenia sędziego na wniosek strony, nie narusza konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu. Gdyby przyjąć inne założenie, można byłoby zasadnie i skutecznie zakwestionować wszystkie odmienności i odrębności proceduralne, które występują w ramach postępowań, a które służą zapewnieniu szybszej i bardziej efektywnej ochrony praw i interesów podmiotów dochodzących swych praw przed sądem. Trybunał stwierdził w swoim orzecznictwie, że na tym właśnie polega istota odpowiedniego równoważenia mechanizmów procesowych, gdzie ceną większej efektywności i szybkości postępowania jest niejednokrotnie wprowadzenie silniejszych rygorów formalnych, dyscyplinujących zachowania stron, zawężających zakres dostępnych środków procesowych czy też zawężających zakres kontroli instancyjnej (wyroki TK z: 28 lipca 2004 r., sygn. akt P 2/04; 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06).

Nie sposób przyjąć, że obowiązek unormowania regulacji w kształcie pożądanym przez skarżącego wynika z Konstytucji. W analizowanej sprawie nie zachodzi tego rodzaju przypadek zaniechania ustawodawczego, który polegałby na nieuchwaleniu przez ustawodawcę przepisów normujących określoną materię, w odniesieniu do której Konstytucja wymaga regulacji. Równocześnie nie można przyjąć, że istnieje konstytucyjne prawo skarżącego do żądania ukształtowania przez ustawodawcę przepisów proceduralnych w sposób, który umożliwiłby stronie postępowania sądowego dokonywanie – w toku postępowania – merytorycznej oceny stosowania prawa przez sąd i domagania się na tej podstawie wyłączenia sędziego od orzekania. Co więcej, przeciwko takiemu rozwiązaniu przemawiają w szczególności konstytucyjne prawa do sądu w aspekcie „rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki” (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji) i niezależności sądów (art. 173 Konstytucji) oraz dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji), które wymagają tego, aby rozstrzygnięcia sądowe były weryfikowane przez inny sąd (wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99).

W doktrynie wskazuje się, że sądy „podejmują decyzje władcze samodzielnie. Decyzje te nie podlegają zmianie ani tym bardziej uchyleniu decyzjami

organów nienależących do pionu organów władzy sądowniczej [...]. Zmiany te możliwe są jedynie w postępowaniu odwoławczym prowadzonym przed organami władzy sądowniczej wyższych instancji (art. 176 ust. 1 Konstytucji)” (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 341). Sądzenie jest czynnością władczą. „Orzeczenia sądów nie są prywatnymi decyzjami sędziów, lecz oficjalnymi decyzjami państwa. Wyroki są orzeczeniami kończącymi postępowanie przed organami władzy sądowniczej danej instancji. Sądy wszelkich rodzajów [...] wydają wyroki nie w imieniu osób zasiadających w składach sądzących, lecz w imieniu państwa – Rzeczypospolitej Polskiej, która bierze za nie odpowiedzialność” (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 343). Sędzia nie może ulegać „żadnym wpływom zewnętrznym, które byłyby nakierowane na ukształtowanie u niego określonego obrazu faktów, określonego rozumienia prawa lub treści podejmowanej decyzji władczej. W szczególności nie poddaje się presji środków masowego przekazu, organów władzy publicznej [...] wpływowych ludzi (na przykład polityków) [...]. Nie ulega też żadnym naciskom [...] ze strony osób biorących udział w prowadzonym przez niego postępowaniu. Zasada niezawisłości sędziowskiej nakłada na wszelkie podmioty obowiązek powstrzymywania się od próby wpływania jakimikolwiek sposobami na postawę sędziów i na treść decyzji sędziowskich”. Wszelkie decyzje sędziowskie (w tym wyroki) „podlegają kontroli i ewentualnie zmianie jedynie w toku postępowań odwoławczych prowadzonych przed sądy wyższej instancji [...]. Zasada niezawisłości nie stoi natomiast na przeszkodzie ocenie pracy sędziów i ich decyzji dokonywanej po wydaniu orzeczenia” (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 347-348).

Wprowadzenie do systemu prawnego pożądanej przez skarżącego przesłanki wyłączenia sędziego mogłoby w praktyce być wykorzystywane do prób wywierania nacisków i wpływania na treść rozstrzygnięć sędziowskich, godząc tym samym w niezawisłość sędziowską. Nie można również wykluczyć, że naruszałoby zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego, która stanowi „ważną gwarancję praw każdej ze stron toczącego się procesu, gdyż służy rozpoznaniu sprawy przez inny skład sędziowski. Służy to wyeliminowaniu ewentualnych pomyłek, zastosowania niektórych przepisów, błędnej oceny dowodów itp.” (B. Banaszak,

*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. 2. Wydanie, Warszawa 2012, s. 879).*

W ocenie Sejmu brak unormowania w art. 49 k.p.c. przesłanki wyłączenia sędziego motywowany wykroczeniem przez sędziego – zdaniem strony postępowania – poza zakres swoich kompetencji lub dokonywaniem czynności pozbawionych podstawy prawnej lub faktycznej, nie nosi znamion pominięcia ustawodawczego. Jest natomiast efektem zamierzonego i celowego działania ustawodawcy, który zapewnił gwarancje rzetelnej procedury umożliwiając korygowanie ewentualnych naruszeń proceduralnych w drodze stosownych środków odwoławczych. Analizowane rozwiązanie odpowiednio równoważy mechanizmy procesowe przez wprowadzenie określonego rodzaju rygorów formalnych zawężających zakres dostępnych środków procesowych na rzecz większej efektywności i szybkości postępowania.

Instytucja wyłączenia sędziego służy odsunięciu od orzekania członków składu orzekającego w przypadku zaistnienia wątpliwości co do ich bezstronności. Korygowanie ewentualnych błędów merytorycznych czy proceduralnych popełnionych przez sąd pierwszej instancji (a więc istota materii uznawanej przez skarżącego za pominiętą) dokonywane jest za pomocą stosownych środków odwoławczych.

Ze względu na brak istotnego podobieństwa treściowego požądanej przez skarżącego przesłanki wyłączenia sędziego (mającej na celu wyłączenie sędziego z powodu przeświadczenia strony o wykroczeniu przez niego poza zakres swoich kompetencji lub dokonywaniu czynności pozbawionych podstawy prawnej lub faktycznej) w stosunku do istniejących przesłanek wyłączenia sędziego (odnoszących się do okoliczności uzasadniających wątpliwości co do jego bezstronności) trudno uznać istnienie w art. 49 k.p.c. pominięcia ustawodawczego będącego „następstwem przypadkowej konfiguracji przesłanek normowania” (wyrok TK z 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 5/03). Nie można mówić o bliskim podobieństwie istniejących przesłanek wyłączenia sędziego na wniosek strony i – w ocenie skarżącego pominiętej przez ustawodawcę – przesłanki bazującej na dokonaniu przez stronę w trakcie postępowania oceny decyzji procesowych sądu. Požadane przez skarżącego regulacje gwarancyjne rzetelnej procedury – stanowiące ochronę przed naruszeniem prawa materialnego i procesowego przez sąd orzekający w sprawie skarżącego – zostały przez ustawodawcę unormowane

w ramach procedury cywilnej, tyle że w formie środków odwoławczych, a zatem instrumentów prawnych odrębnych od instytucji wyłączenia sędziego.

Zdaniem Sejmu przeświadczenie strony o wykraczaniu przez sędziego poza zakres swoich kompetencji lub dokonywaniu czynności pozbawionych podstawy prawnej lub faktycznej nie może stanowić – pominiętej przez ustawodawcę – samodzielnej przesłanki wyłączenia sędziego na podstawie art. 49 k.p.c. Przepis ten dotyczy okoliczności uzasadniających wątpliwości co do bezstronności sędziego, nie odnosi się natomiast do merytorycznej oceny decyzji procesowych sędziego, ponieważ do tego służą środki odwoławcze od orzeczeń sądu pierwszej instancji. Analiza materii pozostawionej poza zakresem regulacji, a więc wskazywanej przez skarżącego jako pominięta (brakująca) nie wykazuje zatem tożsamości ani nawet bliskiego podobieństwa do materii już uregulowanej. Nie zachodzi zatem podstawowy warunek identyfikacji pominięcia polegający na tym, że materia pominięta w przepisie oraz materia w nim uregulowana są jakościowo tożsame lub bardzo do siebie zbliżone. Warunkiem ewentualnego uznania potencjalnie brakującego elementu regulacji prawnej za pominięcie ustawodawcze jest również to, że nie może on naruszać innych postanowień Konstytucji. Innymi słowy, pominięta treść nie może być niekonstytucyjna. Na tle niniejszej sprawy wskazywana przez skarżącego jako brakująca treść normatywna mogłaby być – zdaniem Sejmu – nie do pogodzenia z prawem do rozpatrzenia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki, zasadami niezawisłości sędziowskiej, niezależności sądów oraz dwuinstancyjności postępowania sądowego.

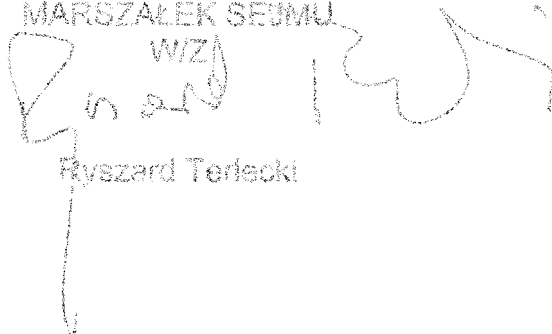
Ze względu zatem na to, że analizowana skarga konstytucyjna nie dotyczy pominięcia, lecz skierowana została przeciwko zaniechaniu ustawodawczemu (które pozostaje poza zakresem kognicji Trybunału) należy uznać, że w niniejszej sprawie zachodzi negatywna przesłanka dopuszczalności orzekania przez Trybunał, skutkująca koniecznością **umorzenia** postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

10. Istotne wątpliwości może budzić również to czy skarżący skierował skargę konstytucyjną przeciwko właściwemu przepisowi. Nie można wykluczyć (aczkolwiek niniejsze stanowisko Sejmu w żaden sposób tego nie przesądza), że przyczyną podnoszonych przez skarżącego „uchybień proceduralnych” popełnianych przez sąd i poczucia naruszenia jego konstytucyjnych praw mógł być

– niezaskarżony w analizowanej skardze – art. 124 § 1 k.p.c., który umożliwia sądowi decydowanie o tym, czy zgłoszenie wniosku o ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika procesowego z urzędu powoduje wstrzymanie biegu postępowania. Wyłącznie zatem od decyzji sądu zależy czy bieg konkretnego postępowania zostanie wstrzymany. W sprawie skarżącego do wstrzymania nie doszło, zatem postępowanie w sprawie głównej było prowadzone pomimo złożenia wniosku o przyznanie pełnomocnika procesowego z urzędu.

11. Podsumowując dotychczasowe wywody, w ocenie Sejmu procedowanie w sprawie oceny konstytucyjności art. 49 k.p.c., w brzmieniu obowiązującym do dnia 6 listopada 2019 r., należy uznać za niedopuszczalne. Przynajmniej zarzuty skarżącego zostały skierowane przeciwko niepodlegającemu kognicji Trybunału zaniechaniu ustawodawczemu. Wątpliwości wzbudza również to czy skarżący uczynił przedmiotem skargi właściwy przepis. Jednocześnie skarga skierowana została przeciwko zastosowaniu przepisów proceduralnych przez sąd orzekający w sprawie skarżącego, a przywołane wzorce kontroli nie mogą być skutecznie przywołane w trybie skargi konstytucyjnej lub zostały powołane w sposób nieprawidłowy.

Dokonane ustalenia prowadzą do konkluzji, że postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej o sygn. akt SK 13/20 powinno zostać **umorzone** w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK).

MARSZAŁEK SEJMU  
WZJ  
  
Ryszard Terlecki