



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 120/20
BAS-WAK-2568/20

Warszawa, 31 maja 2021 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 dnia 27 grudnia 2019 r. (sygn. akt SK 120/20), 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 23 listopada 2020 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej M J (dalej: skarżący) o sygn. akt SK 120/20.

Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z 28 lipca 2020 r., sygn. akt Ts 10/20, nadał skardze dalszy bieg w zakresie oceny konstytucyjności art. 33 i art. 33¹ § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.; aktualny t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.; dalej: k.c.), a ponadto w odniesieniu do art. 199 § 1 pkt 3 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 zwrotu „jeżeli jedna ze stron nie ma zdolności sądowej”.

Brzmienie zaskarżonego art. 33 k.c. jest następujące: „Osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną”, natomiast art. 33¹ § 1 k.c. stanowi, że „Do jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych”. Z kolei zgodnie z treścią art. 199 § 1 pkt 3 k.p.c. „Sąd odrzuci pozew [...] jeżeli jedna ze stron nie ma zdolności sądowej albo jeżeli powód nie ma zdolności procesowej, a nie działa za niego przedstawiciel ustawowy albo jeżeli w składzie organów jednostki organizacyjnej będącej powodem zachodzą braki uniemożliwiające jej działanie”.

W zakresie objętym zaskarżeniem przepisy art. 33 i art. 33¹ § 1 k.c. wyrażają przyjętą w polskim prawie cywilnym tzw. normatywną metodę regulacji osobowości prawnej przesądzając, że „podmiotowość prawna to cecha normatywna nadawana osobom prawnym przez ustawodawcę [...]. Jedyną osobą prawną, która uzyskała osobowość prawną bezpośrednio na podstawie art. 33, jest Skarb Państwa. W przypadku wszystkich pozostałych przymiot ten nadawany jest przez przepisy odrębne. [...] Stopień wyodrębnienia jednostek organizacyjnych może być różnicowany. Największy dotyczy właśnie tych, którym przepis przyznaje

osobowość prawną. Mniejszym stopniem wyodrębnienia charakteryzują się określone w art. 33¹ jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną. Także i one zostały jednak uznane przez ustawodawcę za trzeci (obok osób fizycznych i prawnych) rodzaj podmiotów prawa” (M. Dziurda [w:] *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz do wybranych przepisów*, red. J. Gudowski, LEX/el, 2018). Kwestionowany przepis art. 199 § 1 pkt 3 k.p.c. zalicza natomiast brak zdolności sądowej do przesłanek odrzucenia pozwu.

II. Stan faktyczny sprawy

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym. Skarżący wniósł do Sądu Okręgowego w _____ pozew o ochronę dóbr osobistych przeciwko Prezydentowi RP i Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej także: KRS). Skarżący pozwał wymienione organy państwowe w sposób bezpośredni („w oderwaniu” od Skarbu Państwa) i „nie kierował wobec pozwanych jakichkolwiek roszczeń majątkowych ale domagał się [...] powstrzymania się od określonych czynności” polegających na wykonywaniu konstytucyjnych kompetencji w zakresie dokonywania wyboru i powoływania sędziów Sądu Najwyższego, do czasu udzielenia przez Trybunał Sprawiedliwości UE odpowiedzi na pytania prejudycjalne Sądu Najwyższego (postanowienie SN z 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt III UZP 4/18). Sąd odrzucił pozew skarżącego uznając, że pozwani nie posiadają zdolności sądowej (postanowienie Sądu Okręgowego w _____ z _____ września 2018 r., sygn. akt _____). Skarżący złożył na to postanowienie zażalenie, jednak zostało ono oddalone postanowieniem Sądu Apelacyjnego w _____ z _____ maja 2019 r., sygn. akt _____ (jest to ostateczne orzeczenie w sprawie skarżącego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji).

III. Zarzuty skarżącego

Zdaniem skarżącego kwestionowane przepisy uzależniają posiadanie przez jednostki organizacyjne Skarbu Państwa osobowości prawnej od istnienia odrębnych przepisów ustawy przyznających ową osobowość. Nie istnieją jednak przepisy ustawowe, które nadawałyby osobowość prawną Prezydentowi RP ani Krajowej Radzie Sądownictwa, a więc organom państwowym utworzonym na mocy Konstytucji. W ocenie skarżącego przepisy te nie mogą istnieć, ponieważ ustawa „nie

może nadawać uprawnień” organom konstytucyjnym. Konsekwencją nieprzyznania osobowości prawnej konstytucyjnym organom państwowym jest nieposiadanie przez te organy zdolności sądowej, a więc cechy umożliwiającej występowanie w charakterze strony w postępowaniu sądowym. Brak możliwości pozywania konstytucyjnych organów państwowych powoduje, że skarżący nie może skorzystać z prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), co jednocześnie narusza zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji). Brak możliwości wniesienia powództwa skierowanego przeciwko tym organom sprawia, że postawione są „ponad prawem”, co narusza „istotę państwa prawa” (art. 2 Konstytucji). W ocenie skarżącego Konstytucja nie przewiduje odpowiedzialności Skarbu Państwa za działania władzy publicznej, lecz wskazuje, że ochrony prawnej można domagać się bezpośrednio od organów, które dokonały czynu niezgodnego z prawem (art. 77 ust. 1 Konstytucji).

IV. Analiza formalnoprawna

1. Przystąpienie do analizy konstytucyjności kwestionowanych unormowań 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, lecz pozostaje aktualna w każdym stadium jej rozpoznawania przez Trybunał. 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).

Skarga konstytucyjna jest sformalizowanym środkiem ochrony 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 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 prawa dowolnego kwestionowanego przepisu, lecz wyłącznie takiego 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).

2. Rozważenia wymaga, czy w analizowanej sprawie nie zachodzą negatywne przesłanki procedowania *ne bis in idem* lub *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 wzorców kontroli powołanych przez skarżącego w relacji do sprawy rozstrzygniętej w przeszłości przez Trybunał Konstytucyjny. Przesłanka *res iudicata* spełniona zostałaby natomiast w przypadku tożsamości podmiotowej, przedmiotowej oraz wzorców kontroli w odniesieniu do sprawy rozstrzygniętej uprzednio przez Trybunał (postanowienie TK z 26 marca 2002 r., sygn. akt P 3/02).

Zaskarżone w analizowanej skardze przepisy nie były przedmiotem oceny konstytucyjności, która przybrałaby formę orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji, stąd nie zachodzą podstawy do rozważania

ewentualności ziszczenia się którejkolwiek spośród wymienionych ujemnych przesłanek procedowania.

3. Przedłożone do kontroli konstytucyjnej przepisy (art. 33 i art. 33¹ § 1 k.c. oraz art. 199 § 1 pkt 3 k.p.c.) zostały zawarte w aktach normatywnych rangi ustawowej i mają 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 (postanowienie TK z 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 też 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).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przepis obowiązuje w systemie prawa tak długo, jak długo można stosować go do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości (materialne kryterium obowiązywania prawa). Za obowiązujący uznawać należy zatem każdy przepis, który jest lub może być, nawet pomimo formalnej jego derogacji, podstawą indywidualnych aktów stosowania prawa. Przesłanka umorzenia postępowania, wobec utraty mocy obowiązującej przepisu, występuje zatem w postępowaniu przed Trybunałem dopiero wówczas, gdy dany przepis nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (wyroki TK z: 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99; 11 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 16/00; 19 kwietnia 2012 r., sygn. akt P 41/11).

Zdaniem Sejmu kwestionowane przepisy – należące do utrwalonych i uznanych instytucji prawa cywilnego oraz postępowania cywilnego – zawarte zostały w aktach normatywnych spełniających kryteria testu normatywności, a także są przepisami obowiązującymi w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie konstytucyjnym.

Trybunał ma kompetencję do oceny konstytucyjności prawa uchwalonego przed wejściem w życie Konstytucji. Konstytucja w art. 188 nie wylicza co prawda *expressis verbis* aktów normatywnych wydanych przed wejściem w życie Konstytucji wśród aktów mogących stanowić przedmiot kontroli Trybunału. W doktrynie wskazuje się jednak, że „kognicja TK obejmuje wszystkie akty normatywne będące częścią obowiązującego systemu prawnego, a więc i takie, które występują w formach prawnych nieznanymi obecnej Konstytucji [...]. Jeżeli w świetle przepisów konstytucyjnych obowiązujących w czasie wydania tego rodzaju akt normatywny miał moc prawną równą ustawie – mieści się w użytym w art. 188 pkt 1 i 2 pojęciu ustawy” (A. Mączyński, J. Podkowiak [w:] *Konstytucja RP. Komentarz. Tom II. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 188, Nb 106-115, s. 1157-1158). Przedstawione stanowisko doktryny znajduje potwierdzenie w orzecznictwie konstytucyjnym (wyroki TK z: 3 lipca 2001 r., sygn. akt K 3/01; 16 marca 2004 r., sygn. akt K 22/03; 12 stycznia 2005 r., sygn. akt K 24/04; 20 listopada 2007 r., sygn. akt SK 57/05; 16 marca 2011 r., sygn. akt K 35/08). Skarżący podniósł zarzuty dotyczące treści kwestionowanych przepisów, co oznacza, że wzorcami kontroli w analizowanej sprawie powinny być postanowienia obecnie obowiązującej Konstytucji.

4. W postępowaniu przed Trybunałem znajduje zastosowanie zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie należy przypisać nie tyle żądaniu wskazanemu w *petitum* skargi (które służy usystematyzowaniu wątpliwości konstytucyjnych), ile całej jej treści (wyroki TK z: 8 lipca 2002 r., sygn. akt SK 41/01; 12 lipca 2005 r., sygn. akt P 11/03; 28 października 2010 r., sygn. akt P 25/09). Trybunał, ustalając wzorce kontroli, ma zatem obowiązek wziąć pod uwagę nie tylko *petitum* pisma inicjującego postępowanie, ale także treści normatywne, które podmiot inicjujący postępowanie wiąże ze wskazanymi przez siebie postanowieniami Konstytucji (wyroki TK z: 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05; 5 grudnia 2018 r., sygn. akt K 6/17).

Odnosząc powyższe uwagi do analizowanej sprawy zainicjowanej skargą konstytucyjną należy poczynić pewne uwagi porządkujące dotyczące niektórych wskazanych przez skarżącego wzorców kontroli. W *petitum* skargi wskazano jako wzorce kontroli art. 79 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, a więc postanowienia gwarantujące prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego (art. 79 ust. 1 Konstytucji), które to prawo nie obejmuje prawa azylu (art. 79 ust. 2 Konstytucji). Analiza uzasadnienia skargi wykazała jednak, że skarżący miał na myśli art. 77 ust. 1 (prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej) oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji (zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw). Omówione niespójności należy uznać za oczywistą omyłkę pisarską w *petitum*, co oznacza, że stanowisko Sejmu odnosić się będzie do wzorca z art. 77 Konstytucji.

Formułując w *petitum* rozmaite konfiguracje wzorców kontroli skarżący przywołał kilkakrotnie prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), jednakże w jednej z konfiguracji jako wzorec związkowy wskazał cały art. 45 Konstytucji. W uzasadnieniu skargi brak jest jakiegokolwiek wzmianki w przedmiocie naruszenia art. 45 ust. 2 Konstytucji, określającego w szczególności przesłanki wyłączenia jawności rozprawy. Należy zatem przyjąć, że skarżący w *petitum* omyłkowo wskazał cały art. 45 Konstytucji, mając na myśli wyłącznie prawo do sądu, które wyrażone zostało w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

5. Skuteczne wszczęcie postępowania przed Trybunałem w ramach skargi konstytucyjnej 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). Skarżący powinien wykazać naruszenie przysługujących jemu wolności lub praw przez konkretne przepisy, które znalazły zastosowanie w sprawie indywidualnej zakończonej ostatecznym orzeczeniem.

Uzasadnienie zarzutów niekonstytucyjności skarżonych przepisów jest niezbędnym wymogiem dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej. Uzasadnienie zarzutu nie może polegać na powtórzeniu jego treści, a poprzestanie na lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu nie pozwala na przyjęcie, że zostały spełnione ustawowe przesłanki warunkujące rozpoznanie 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).

Trybunał – także w najnowszym orzecznictwie – wyraża stanowczą deklarację, wedle której jego rolą nie jest „domyślanie się intencji” podmiotu inicjującego postępowanie, „a tym bardziej zastępowanie go w stawianiu zarzutów i ich motywowaniu” (wyroki TK z: 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt P 19/16).

Mając na względzie wcześniejsze wywody poczynione w kontekście zasady *falsa demonstratio non nocet* należy przyjąć, że skarżący w *petitum* skargi powołał następujące wzorce kontroli: art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego), art. 45 ust. 1 (prawo do sądu), art. 77 ust. 1 (prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej) oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji (zakaz zamykania sądowej drogi dochodzenia naruszonych wolności lub praw).

6. Badana skarga konstytucyjna – w zakresie przekazanym do rozpoznania merytorycznego – skonstruowana została metodą zbiorczego uzasadniania zarzutów niekonstytucyjności. Oznacza to, że skarżący w łącznym i oszczędnym treściowo wywodzie wykazuje naruszenie przez kwestionowane przepisy wszystkich wskazywanych postanowień Konstytucji. W ocenie Sejmu skarga nie zawiera wystarczającego uzasadnienia zarzutów naruszenia art. 2 oraz art. 77 ust. 2

Konstytucji, co przekłada się na niedopuszczalność orzekania przez pryzmat tychże wzorców. Przemawiają za tym następujące względy.

Skarżący wskazał art. 2 Konstytucji jako wzorzec „związkowy” wobec art. 45 ust. 1 Konstytucji, co zasadniczo nie wzbudza wątpliwości z punktu widzenia formalnej dopuszczalności powoływania art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w trybie skargi konstytucyjnej (wyrok TK z 16 grudnia 2020 r., sygn. akt SK 26/16). Za dostateczne uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji nie można jednak uznać fragmentu, wedle którego „[u]stawa zwykła pozostawia organy powołane mocą Konstytucji niejako ponad prawem albowiem uniemożliwia wniesienie powództwa przeciwko nim, co narusza istotę państwa prawa”. Skarżący nie sprecyzował konkretnej zasady wywodzonej z art. 2 Konstytucji, która miałaby zostać naruszona przez skarżone przepisy, wskazując jedynie na naruszenie „istoty państwa prawa”. Nie wyjaśnił przy tym, co rozumie przez to pojęcie. Tak sformułowane uzasadnienie zarzutu naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego jest zbyt zdawkowe i niejasne, aby zarzut można było uznać za nadający się do rozpoznania.

W uzasadnieniu skargi trudno również odnaleźć wystarczające uzasadnienie zarzutu naruszenia przez skarżone przepisy zakazu zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji). Skarżący jedynie wzmiankuje o naruszeniu art. 77 ust. 2 Konstytucji na marginesie wyводу odnoszącego się do prawa do sądu w aspekcie prawa do uruchomienia procedury przed sądem (art. 45 ust. 1 Konstytucji). W ocenie Sejmu naruszenie prawa dostępu do sądu nie musi oznaczać automatycznie i w każdym przypadku jednoczesnego naruszenia zakazu zamykania drogi sądowej. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie uznał, że art. 77 ust. 2 Konstytucji nie stanowi prostego powtórzenia treści art. 45 ust. 1 Konstytucji. Prawo do sądu dotyczy dochodzenia przed sądem wszelkich praw – także ustanowionych w aktach normatywnych innych niż Konstytucja, natomiast zakaz zamykania drogi sądowej obejmuje swym zakresem jedynie prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie. W tym znaczeniu art. 77 ust. 2 Konstytucji, stanowiąc uzupełnienie i rozwinięcie ogólniejszego ujęcia z art. 45 ust. 1 Konstytucji, zawiera zarazem regulację szczególną w stosunku do prawa do sądu (wyrok TK z 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06). Wzmiankowanie o art. 77 ust. 2 Konstytucji przy okazji uzasadnienia naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, a więc niejako na marginesie rozważań, nie może być uznane za odpowiednie uzasadnienie

zarzutu niekonstytucyjności. Trudno uznać tak skonstruowany zarzut za nadający się do rozpoznania przez Trybunał.

Podsumowując powyższe rozważania, postępowanie w zakresie oceny zgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji powinno podlegać **umorzeniu** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

7. Poczynienie pewnych uwag porządkujących jest niezbędne także w kontekście zastosowania przez skarżącego zabiegu polegającego na zamieszczeniu w *petitum* skargi wzorców kontroli ujętych w różnych konfiguracjach (sugerujących odmienne zarzuty), podczas gdy uzasadnienie nie różnicuje poszczególnych zarzutów niekonstytucyjności (sformułowane zostało w sposób kumulatywny). Uwzględniając wcześniejsze wywody poczynione w kontekście zasady *falsa demonstratio non nocet* należy przyjąć, że w *petitum* zarzuty sformułowane zostały w formie następujących konfiguracji wzorców: art. 45 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 1 i 2, art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Systematyka uzasadnienia skargi wykazuje jednak, że nie został spełniony – ukształtowany w orzecznictwie Trybunału – wymóg odpowiedniego uzasadnienia zarzutów w kontekście każdego wzorca kontroli.

Można wyłącznie domniemywać, że problem konstytucyjny podnoszony w skardze jest najbliższy podnoszonemu w *petitum* zarzutowi niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, jednakże niejasność uzasadnienia skargi nie pozwala mieć pewności co do prawidłowości odczytania intencji skarżącego. W zakresie pozostałych konfiguracji wzorców postępowanie powinno zostać umorzone z uwagi na brak osobnego uzasadnienia poszczególnych zarzutów niekonstytucyjności, co przekłada się na niedopuszczalność wydania w tym zakresie wyroku. Dalsze rozważania będą odnosiły się zatem wyłącznie do zarzutu naruszenia przez skarżone przepisy art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

8. W ocenie Sejmu nie jest możliwe dokonanie przez Trybunał oceny zgodności kwestionowanych przez skarżącego przepisów przez pryzmat art. 77 ust. 1 Konstytucji, który gwarantuje prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej.

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).

Skarżący nie wykazał, w jaki sposób kwestionowane przez niego przepisy naruszają jego prawo podmiotowe określone w art. 77 ust. 1 Konstytucji, podejmując się w istocie jedynie próby zrekonstruowania wzorca konstytucyjnego. W ocenie skarżącego Konstytucja nie przewiduje odpowiedzialności Skarbu Państwa za działania władzy publicznej, lecz wskazuje, że ochrony prawnej można domagać się bezpośrednio od organów, które dokonały czynu niezgodnego z prawem. Z ustaleniami skarżącego – niepopartymi poglądami doktryny ani orzecznictwem – trudno się jednak zgodzić, abstrahując od faktu, że tak sformułowane uzasadnienie wydaje się być dalece niewystarczające do skutecznego wykazania niekonstytucyjności wszystkich kwestionowanych w skardze przepisów.

W doktrynie prawa konstytucyjnego panuje przekonanie, że „art. 77 ust. 1 Konstytucji nie przesądza [...] kategorycznie, od kogo należy się odszkodowanie – nie wyjaśnia, kto jest adresatem normy. Artykuł 77 ust. 1 nie rozstrzyga bezpośrednio, kto jest dłużnikiem. Pewne jest bowiem, że zobowiązanym do naprawienia szkody nie jest «organ władzy publicznej», gdyż organ władzy nie ma własnego majątku, z którego wierzyciel mógłby się zaspokoić. Z ogólnych założeń prawa, w tym natury powiązań przyczynowych, można wnioskować, że zobowiązanym do wynagrodzenia szkody jest podmiot wykonujący władzę publiczną, skoro regułą jest odpowiedzialność za własne czyny, a więc Skarb Państwa i inne podmioty prawa publicznego (np. Narodowy Bank Polski – art. 227 w zw. z art. 216 ust. 2 Konstytucji RP)” (L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych*, Warszawa 2014, s. 408). Przywołany pogląd znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wyroki TK z: 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00; 24 lutego 2009 r., sygn. akt SK 34/07) oraz ma wyraźną podstawę w art. 417 k.c. Należy zatem przyjąć, że podmiotem ponoszącym odpowiedzialność wobec poszkodowanego jest

„ten podmiot prawa cywilnego, w którego strukturze funkcjonuje organ wyrażający szkodę, a więc Skarb Państwa bądź jednostka samorządu terytorialnego [...]. Te kwestie pozostają już jednak poza unormowaniem art. 77 ust. 1” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom V*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, komentarz do art. 77, s. 14; zob. także L. Bosek [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 77, s. 1741). Skarżący powołuje się zatem w skardze konstytucyjnej na treści normatywne, które nie są zawarte we wzorcu kontroli, co powinno prowadzić do umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK (wyrok TK z 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11; postanowienia TK z: 29 lutego 2012 r., sygn. akt P 22/11; 16 grudnia 2020 r., sygn. akt P 8/20).

Istotne wątpliwości wzbudza również to, czy indywidualna sprawa sądowa skarżącego dotyczyła problematyki odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej, co z kolei rodzi pytanie czy konstytucyjne prawo wyrażone w art. 77 ust. 1 Konstytucji w ogóle mogło doznać naruszenia przez wydanie ostatecznego orzeczenia w jego sprawie.

Skarżący złożył pozew o ochronę dóbr osobistych przeciwko Prezydentowi RP i Krajowej Radzie Sądownictwa, przy czym nie chciał uznać tychże organów za jednostki organizacyjne Skarbu Państwa, domagając się możliwości pozwania ich bezpośrednio (a więc niejako „w oderwaniu” od Skarbu Państwa). Jak wynika z uzasadnienia postanowienia Sądu Okręgowego w z września 2018 r., sygn. akt , skarżący „wniósł o zakazanie pozwanym – Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej oraz Krajowej Radzie Sądownictwa dokonywania wyboru i mianowania sędziów do Sądu Najwyższego do chwili udzielenia odpowiedzi w zakresie pięciu pytań prejudycjalnych Sądu Najwyższego [...] wysłanych w dniu 6 sierpnia 2018 roku do Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie pod sygn. akt III UZP 4/18” (uzasadnienie postanowienia, s. 1). Podobnie przyznał sam skarżący deklarując, że „nie kierował wobec pozwanych jakichkolwiek roszczeń majątkowych ale domagał się [...] powstrzymania się od określonych czynności”, które polegały na wykonywaniu przez te organy ich konstytucyjnych kompetencji.

Z dokumentacji dołączonej do skargi konstytucyjnej wynika, że dobrem osobistym, które potencjalnie miałyby zostać naruszone w bliżej nieokreślonej przyszłości przez (zdaniem skarżącego) niezgodne z prawem działanie Prezydenta RP jest prawo do sądu. Doktryna, powołując się na orzecznictwo Trybunału (wyroki

TK z: 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00; 7 października 2003 r., sygn. akt K 4/02; 3 marca 2004 r., sygn. akt K 29/03) stoi na stanowisku, że „art. 77 ust. 1 Konstytucji RP zapewnia «wynagrodzenie szkody», którą należy rozumieć jako uszczerbek na dobrach prawnie chronionych, a więc niewątpliwie także dobrach niemajątkowych, w szczególności dobrach osobistych”, jednocześnie jednak wskazuje na „szczególną doniosłość szkody na osobie, związanej z naruszeniem najbardziej żywotnych interesów każdej jednostki, jak w szczególności życie, zdrowie, integralność fizyczna jednostki” (L. Bosek, *op. cit.*, s. 1750; wyrok TK z 1 marca 2011 r., sygn. akt P 21/09).

W art. 77 ust. 1 Konstytucji określone zostały „przesłanki warunkujące odpowiedzialność odszkodowawczą państwa za niezgodne z prawem działanie jego organów. Są to: szkoda, działanie organu władzy publicznej, bezprawność tego działania oraz związek przyczynowy między tym bezprawnym działaniem a wyrządzoną szkodą. [...] Istotą prawa do odszkodowania jest naprawienie szkody, która może nastąpić w różny sposób w zależności od tego, na czym owa szkoda polega, a także jaki jest jej rozmiar i znaczenie. Wynagrodzenie szkody nie może być zredukowane wyłącznie do zapłacenia określonej kwoty pieniężnej tytułem odszkodowania lub zadośćuczynienia [...]. Jeśli zatem szkoda jest wynikiem wydania określonego aktu prawnego, orzeczenia czy decyzji, to w pierwszej kolejności należy ów akt prawny, orzeczenie czy decyzję usunąć z obrotu prawnego. Jeżeli natomiast szkoda powstała w następstwie określonych działań faktycznych i jest możliwe przywrócenie stanu istniejącego przed momentem jej zaistnienia, to naprawienie szkody w pierwszej kolejności w ten właśnie sposób powinno zostać dokonane” (M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 254-255).

Indywidualna sprawa skarżącego nie spełnia powyższych kryteriów. Skarżący nie domagał się wynagrodzenia za szkodę, ponieważ jakakolwiek szkoda – jak sam przyznał – jeszcze nie zaistniała. Skarżący dążył do „prewencyjnego” zakazania organom państwowym wykonywania kompetencji mających wyraźną podstawę konstytucyjną, aby zapobiec potencjalnemu naruszeniu jego dóbr osobistych w przyszłości. W istocie skarżący domagał się od sądu cywilnego zobowiązania Prezydenta RP do niewykonywania konstytucyjnych prerogatyw w zakresie powoływania sędziów Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, a więc kompetencji ze sfery *imperium* działalności państwa.

Doktryna wskazuje, że prawo do wynagrodzenia szkody ma postać roszczenia, którego treścią jest „uprawnienie poszkodowanego do żądania naprawienia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej i odpowiadający temu roszczeniu obowiązek świadczenia. [...] W tym właśnie wyraża się istotna treść ochronna prawa do odszkodowania z art. 77 ust. 1 Konstytucji” (L. Bosek, *op. cit.*, s. 1738). Konstytucja formułuje prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej wyłącznie niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej, co oznacza, że prawo to „nie znajduje zastosowania do szkód powstałych w wyniku zgodnego z prawem działania organu władzy publicznej” (M. Florczak-Wątor, *op. cit.*, s. 255). Wykonywane przez Prezydenta RP kompetencje, które wskazuje skarżący, mają wyraźną podstawę prawną w konkretnych postanowieniach Konstytucji. Zgodnie z treścią art. 179 Konstytucji „Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony”, z kolei art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji przesądza, że powoływanie sędziów jest prerogatywą Prezydenta RP. Skarżący nie dysponował natomiast prejudykatem stwierdzającym bezprawność działania tychże organów państwowych.

Można mieć zatem istotne wątpliwości czy stan faktyczny sprawy, na kanwie której wniesiono skargę konstytucyjną, dotyczył roszczenia o wynagrodzenie szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej, a więc czy skarżący urzeczywistniał na drodze sądowej swoje konstytucyjne prawo wyrażone art. 77 ust. 1 Konstytucji. Skarżący domagał się raczej – bez istniejącej podstawy prawnej – zaprzestania wykonywania przez Prezydenta RP kompetencji związanych z powoływaniem – na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa – sędziów Sądu Najwyższego. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika jednak, że sposób korzystania przez Prezydenta RP z konstytucyjnych prerogatyw nie podlega wiążącej, wywołującej skutki prawne ocenie ze strony sądów (kwestia ta zostanie szerzej omówiona w dalszych wywodach).

W ocenie Sejmu skarżący nie wykazał, w jaki sposób brak „samodzielnej” zdolności sądowej Prezydenta RP i Krajowej Rady Sądownictwa w postępowaniu cywilnym miałby wpłynąć na naruszenie jego prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. W ocenie Sejmu irrelevantne z perspektywy realizacji prawa zagwarantowanego w art. 77 ust. 1 Konstytucji jest to, czy konstytucyjne organy państwowe pozywane będą bezpośrednio, czy

ze wskazaniem, że są jednostkami organizacyjnymi Skarbu Państwa. W obydwu przypadkach ciężar wypłaty ewentualnego odszkodowania ponosiłby Skarb Państwa.

Podsumowując powyższe wywody, nie jest możliwe dokonanie oceny zgodności zaskarżonych przepisów z perspektywy konstytucyjnych gwarancji ustanowionych w art. 77 ust. 1 Konstytucji. Analiza dokumentacji dołączonej do skargi konstytucyjnej wzbudza istotne wątpliwości w kwestii tego, czy indywidualna sprawa skarżącego dotyczyła realizacji prawa gwarantowanego w art. 77 ust. 1 Konstytucji. Trudno również uznać, że skarżący wykazał naruszenie tego prawa przez skarżone przepisy. Skarżący nie domagał się, jak sam przyznał, jakiegokolwiek wynagrodzenia szkody, nie sformułował roszczeń odszkodowawczych, lecz w postępowaniu o naruszenie dóbr osobistych oczekiwał od sądu cywilnego orzeczenia zakazu wykonywania przez Prezydenta RP prerogatywy w zakresie powoływania sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Pozywane organy państwowe wykonywały swoje kompetencje mając do tego wyraźną podstawę konstytucyjną, a ewentualna bezprawność ich działania nie została wykazana przez skarżącego poprzez przedłożenie odpowiedniego prejudykatu. Konstytucja zapewnia prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej, jednak nie gwarantuje odpowiedzialności odszkodowawczej za legalne działania organów władzy publicznej mające podstawę konstytucyjną. Dodatkowo wątpliwa i nieznajdująca oparcia w poglądach doktryny czy wyrażanych w orzecznictwie jest prezentowana przez skarżącego wykładnia art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Brak możliwości dokonania oceny zgodności skarżonych przepisów z art. 77 ust. 1 Konstytucji przemawia za koniecznością **umorzenia** postępowania w tym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK.

9. Poważne wątpliwości może budzić również to, czy skarżący wykazał naruszenie przez zaskarżone przepisy konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). 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; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę (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).

Uzasadnienie skargi konstytucyjnej pozwala przypuszczać, że skarżący najprawdopodobniej dostrzeże naruszenie prawa do sądu w zakresie pierwszego z jego elementów składowych, a mianowicie prawa dostępu do sądu.

W doktrynie wskazuje się, że prawo do sądu nie może być rozumiane jako regulacja „przyznająca dostęp do sądu każdemu w dowolnej sprawie na zasadzie *actio popularis*, a tym bardziej umocowująca każdego do korzystania z gwarancji procesowych [...] w toku dowolnego postępowania sądowego. [...] Skuteczne odwołanie się do prawa do sądu jest w konsekwencji uwarunkowane istnieniem prawnej relacji między potencjalnym podmiotem tego uprawnienia a przedmiotem zamierzonego lub toczącego się postępowania sądowego, której istota sprowadza się najogólniej do tego, aby przedmiot tego postępowania i jego wynik dotyczył sytuacji prawnej zainteresowanego” (P. Grzegorzczak, K. Weitz [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 45, s. 1104).

Nauka prawa konstytucyjnego, z powołaniem na orzecznictwo Trybunału wskazuje, że uregulowania proceduralne, które „wprost lub w sposób dorozumiany formułują kryteria decydujące o uprawnieniu do wszczęcia postępowania sądowego lub uczestnictwa w nim w pełnym lub określonym zakresie [...] stanowią immanentne założenie prawa do sądu i nie powinny być w ujęciu abstrakcyjnym traktowane jako jego ograniczenie [...]. Nie oznacza to jednak, że sposób, w jaki ustawodawca wyznacza krąg podmiotów, które mogą skutecznie uruchomić postępowanie sądowe lub wziąć w nim udział, w relacji do przedmiotu tego postępowania, nie podlega kontroli z perspektywy art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Dotyczyć to może przypadków, w których ustawa, normując legitymację do wszczęcia postępowania lub zasady uczestnictwa w postępowaniu, w sposób nieuzasadniony wykluczałaby osoby, na których sytuację prawną rzutuje rozstrzygnięcie, nie gwarantując zarazem wystarczających mechanizmów ochronnych” (P. Grzegorzczak, K. Weitz, *op.cit.*, s. 1105).

Przedewszystkim jednak pewne formalne rygory procesowe (powszechnie przyjęte i ogólnie stosowane we wszystkich rodzajach postępowań), od których uzależnione jest zainicjowanie prawa do sądu (w tym zdolność sądowa) nie powinny być postrzegane w kategorii naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu. Tym samym nietrafiona jest teza skarżącego, jakoby instytucja zdolności sądowej ograniczała prawo do sądu poprzez ustawowe redefiniowanie i zawężenie konstytucyjnego prawa dostępu do sądu. Jak bowiem stwierdza się w doktrynie, „[o]kreślenie sposobu, w jakim dochodzi do wszczęcia postępowania, należy do ustawodawcy, na którym spoczywa ciężar unormowania postępowania przed sądami [...]. Dostęp do sądu w jurydycznym, właściwym znaczeniu, może zostać bowiem zagwarantowany wyłącznie w ramach określonego postępowania, regulowanego normami prawa procesowego, które ustawodawca zobligowany jest ustanowić. Normy te mogą, a wręcz muszą przewidywać wymagania, od których uzależnione jest skuteczne uruchomienie postępowania sądowego lub uzyskanie w nim merytorycznego rozstrzygnięcia, w tym instrumenty przeciwdziałające nadużywaniu ochrony sądowej. Do wymagań tych należy zaliczyć m.in. zdolność sądową, zdolność procesową, legitymację procesową [...]. Warunki te, z których część pełni rolę przesłanek procesowych poszczególnych postępowań, są utrwalone w tradycji prawa procesowego i w ujęciu abstrakcyjnym są elementem konstytucyjnego standardu prawa do sądu, zapewniając jego prawidłową realizację. W konsekwencji nie są one jego ograniczeniami [...] lecz współkształtują jego treść, co nie oznacza, że nie podlegają konstytucyjnej ocenie” (P. Grzegorzczak, K. Weitz, *op. cit.*, s. 1111).

Decyzja w przedmiocie zakwalifikowania poszczególnych organów państwowych jako jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa oraz kształtu uregulowania reprezentacji Skarbu Państwa w sprawach odpowiedzialności za wykonywanie władzy publicznej mieści się w zakresie swobody ustawodawczej parlamentu. Zgodnie bowiem z treścią art. 218 Konstytucji „Organizację Skarbu Państwa oraz sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa określa ustawa”. Konstytucja nie zawiera definicji Skarbu Państwa, „odwołując się do jego rozumienia ugruntowanego w ustawodawstwie (zwłaszcza w KC)” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1055). Innymi słowy, ustrojodawca pozostawił wskazaną materię do uregulowania przez Sejm, który dysponuje w tym zakresie znaczną swobodą decyzyjną. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zarządzaniu mieniem państwowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 735, ze zm.;

dalej: ustawa o zarządzaniu mieniem państwowym) w art. 6 ust. 4 stanowi, że w sprawach odpowiedzialności Skarbu Państwa za wykonywanie władzy publicznej, Skarb Państwa reprezentowany jest przez organ władzy publicznej, z którego działalnością wiąże się dochodzone roszczenie.

W ocenie Sejmu skarżący nie wykazał naruszenia przez kwestionowane przepisy prawa do sądu w aspekcie prawa dostępu do sądu, a więc do uruchomienia procedury przed sądem (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Skarżący miał dostępną drogę sądową w zakresie dochodzenia odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (m.in. art. 417 k.c.), jednak zainicjowana przez skarżącego sprawa indywidualna nie dotyczyła realizacji na drodze sądowej konstytucyjnego prawa gwarantowanego przez art. 77 ust. 1 Konstytucji.

10. Rozważenia wymaga także sposób ujęcia i uzasadnienia niekonstytucyjności przepisów wskazywanych w skardze konstytucyjnej jako przedmiot kontroli (art. 33 i art. 33¹ § 1 k.c. oraz art. 199 § 1 pkt 3 k.p.c.). Jak już zostało zasygnalizowane, uzasadnienie skargi sformułowane zostało metodą zbiorczą, a więc polegającą na łącznym wykazywaniu niezgodności wszystkich przepisów będących przedmiotem zaskarżenia z postanowieniami Konstytucji powoływanymi jako wzorce kontroli. Łączną argumentację mającą przemawiać za niekonstytucyjnością kilku zaskarżonych przepisów można byłoby uznać za dopuszczalną w sytuacji „związkowego” ujęcia przedmiotu zaskarżenia (z której skarżący nie skorzystał). Jest to formuła służąca „wskazaniu co najmniej dwóch powiązanych ze sobą – w wąskim bądź szerokim znaczeniu – przepisów prawnych, będących łącznie podstawą odtworzenia określonego unormowania lub jego fragmentu” (M. Hermann, A. Łyszkowska, *Związkowe ujęcie przedmiotu kontroli w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, red. M. Smolak, Warszawa 2016, s. 181). W uzasadnieniu nie zostało wskazane wprost, ani też nie wynika z niego w sposób niebudzący wątpliwości, że przedmiotem zaskarżenia miałyby być konkretna norma wywodzona ze wskazanych w *petitum* przepisów. Z uwagi na to, że skarżący kwestionuje poszczególne przepisy z osobna, metoda zbiorczego uzasadnienia niekonstytucyjności wszystkich skarżonych przepisów nie może być uznana za dopuszczalną i spełniającą wymogi prawidłowego uzasadnienia zarzutów niekonstytucyjności.

Co więcej, wątpliwe jest również to, czy kwestionowane przez skarżącego treści normatywne w ogóle wynikają z przepisów wskazywanych jako przedmiot zaskarżenia. Dokumentacja dołączona do skargi konstytucyjnej oraz kluczowe wywody zawarte w uzasadnieniu skargi odnoszą się przede wszystkim do zdolności sądowej organów państwowych będących jednostkami organizacyjnymi Skarbu Państwa. Sąd odrzucił pozew skarżącego nie ze względu na brak osobowości prawnej pozwanych, lecz z uwagi na brak zdolności sądowej. Jako przedmiot kontroli skarżący wskazał natomiast art. 33 i art. 33¹ § 1 k.c., a więc przepisy wyrażające tzw. normatywną metodę regulacji osobowości prawnej. Problematyka zdolności sądowej jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi (tj. zdolności występowania w procesie jako strona) regulowana jest w szczególności przez art. 64 § 1¹ k.p.c., zgodnie z którym „Zdolność sądową mają także jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną”. Należy zatem uznać, że skarżący formułował zarzuty przeciwko niewłaściwym przepisom. W zbiorczym uzasadnieniu skargi trudno ponadto zidentyfikować jakąkolwiek argumentację przemawiającą za niekonstytucyjnością przepisu uznającego brak zdolności sądowej za przesłankę odrzucenia pozwu (art. 199 § 1 pkt 3 k.p.c.). Wydaje się również, że problemy poruszane w skardze konstytucyjnej determinowane są przede wszystkim treścią art. 6 ust. 4 ustawy o zarządzaniu mieniem państwowym, który reguluje kwestię reprezentacji Skarbu Państwa w sprawach odpowiedzialności za wykonywanie władzy publicznej.

W uzasadnieniu skargi brak jest wywodu wskazującego na to, jaki wpływ na sytuację prawną skarżącego mogłoby wywrzeć potencjalne wyeliminowanie zaskarżonych przepisów z systemu prawa. W ocenie Sejmu merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał analizowanej skargi konstytucyjnej – niezależnie od kierunku rozstrzygnięcia – nie wpłynie na sferę praw lub wolności skarżącego (postanowienie TK z 21 września 2006 r., sygn. akt SK 10/06). Jak już zostało wykazane we wcześniejszych wywodach, „niekorzystne względem skarżącego rozstrzygnięcie zapadło nie tylko w wyniku zastosowania zaskarżonego przepisu, lecz także z innych przyczyn, których skarżący nie kwestionuje w swojej skardze. W takiej sytuacji nawet w przypadku uwzględnienia skargi konstytucyjnej oraz wznowienia postępowania na zasadach określonych w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, nie będzie mogła nastąpić restytucja interesów skarżącego” (L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa*, *op. cit.*, s. 133-134). Abstrahując od trafności

doboru przepisów stanowiących przedmiot kontroli do stawianego problemu konstytucyjnego, derogowanie przez Trybunał któregokolwiek z zaskarżonych przepisów nie otworzyłoby skarżącemu drogi do skutecznego pozwania i zobowiązania Prezydenta RP oraz Krajowej Rady Sądownictwa do powstrzymania się od wykonywania konstytucyjnych kompetencji ze sfery *imperium* działalności państwa.

Skarżący zakwestionował w istocie brak w procedurze cywilnej regulacji umożliwiającej bezpośrednio pozywanie konstytucyjnych organów państwowych oraz brak możliwości domagania się na drodze sądowej zaprzestania wykonywania przez te organy swoich kompetencji. Swoje żądanie oparł na twierdzeniu, że wskazane przez niego konstytucyjne organy państwowe są jednostkami odrębnymi od Skarbu Państwa. Sąd orzekający w sprawie skarżącego, powołując się na uchwałę Sądu Najwyższego z 19 kwietnia 2001 r. (sygn. akt III CZP 10/01), nie mógł z urzędu oznaczyć Skarbu Państwa jako strony postępowania, ponieważ skarżący twierdził, że nie ma żadnych roszczeń względem Skarbu Państwa. Skarżący dążył do tego, aby sąd cywilny zakazał Prezydentowi RP korzystania z prerogatywy w zakresie powoływania sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa.

Sposób skonstruowania badanej skargi konstytucyjnej pozwala odnieść wrażenie, że przedmiotem zaskarżenia nie jest treść normatywna przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli, lecz brak regulacji umożliwiającej pozywanie konstytucyjnych organów państwowych „z pominięciem” Skarbu Państwa. Można jedynie spekulować, że w ocenie skarżącego dopuszczalność „bezpośredniego” pozywania konkretnych organów państwowych skutkowałaby jednocześnie możliwością zobowiązania tychże organów przez sąd cywilny do powstrzymania się od określonych działań leżących w sferze *imperium* państwa. Kwestionowany jest zatem brak regulacji, której istnienie w systemie prawa wywoływałoby skutek procesowy pożądaný z perspektywy skarżącego. Dla oceny dopuszczalności merytorycznego rozpoznania niniejszej skargi konstytucyjnej istotne znaczenie ma więc przesądzenie, czy dotyczy ona pominięcia (które może podlegać ocenie Trybunału) czy zaniechania ustawodawczego (które pozostaje poza zakresem kognicji Trybunału).

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).

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 jakiejś 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 zakresu 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).

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 przyznaných kompetencji lub uprawnień bądź też 2) nie przewidział odpowiednich gwarancji zabezpieczających egzekwowanie albo kontrolę wykonywania rozważanych obowiązków, kompetencji czy uprawnień.

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 przez Trybunał w przedmiocie pominięć powinny być rozumiane i stosowane ściśle, zatem 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 podmiotu inicjującego postępowanie 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, która w przekonaniu skarżącego powinna 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).

Formułowanie zarzutów pominięcia ustawodawczego w trybie skargi konstytucyjnej obwarowane jest dodatkowymi rygorami wynikającymi z samej specyfiki instytucji skargi konstytucyjnej. Skarżący powinien wykazać związek zachodzący między niepełną – z perspektywy Konstytucji – treścią przepisu a sposobem naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw podmiotowych. 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, a to z kolei jest źródłem naruszenia jego konstytucyjnych praw (postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14).

Uzasadnienie skargi konstytucyjnej nie zawiera jednak wywodów wskazujących na to, że brak określonej regulacji w systemie prawa postrzegany byłby przez skarżącego w kategoriach pominięcia ustawodawczego, a więc tego rodzaju niepełności regulacji z perspektywy Konstytucji, która mogłaby podlegać ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Nie jest możliwe kwestionowanie za pomocą skargi konstytucyjnej (ani w żadnym innym trybie postępowania przed Trybunałem) braku w systemie prawa konkretnego uregulowania, którego istnienie byłoby pożądane z punktu widzenia podmiotu inicjującego postępowanie (wyrok TK z 5 października 2010 r., sygn. akt SK 26/08).

Przyjmując założenie, że skarga konstytucyjna została skierowana przeciwko niepodlegającemu kognicji Trybunału zaniechaniu ustawodawczemu, konieczne byłoby **umorzenie** postępowania w całości, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK).

11. Badana skarga konstytucyjna w istocie dąży do wykreowania wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego podstawy prawnej do „bezpośredniego” pozywania Prezydenta RP i Krajowej Rady Sądownictwa, a tym samym oceniania, kwestionowania i wstrzymywania na drodze postępowania cywilnego wykonywania przez Prezydenta RP konstytucyjnej prerogatywy w zakresie powoływania sędziów (na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa), a więc kompetencji ze sfery *imperium* działalności państwa. Oczekiwany przez skarżącego efekt nie jest jednak możliwy do

osiągnięcia za pomocą środka ochrony konstytucyjnych wolności lub praw w postaci skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w przedmiocie charakteru prawnego prerogatyw prezydenckich przede wszystkim w zakresie nadawania obywatelstwa polskiego (wyrok TK z 18 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 5/09), podpisania ustawy, odmowy podpisania, bądź skierowania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z 13 listopada 2013 r., P 25/12), prawa łaski (wyroki TK z: 17 lipca 2018 r., sygn. akt K 9/17; 26 czerwca 2019 r., sygn. akt K 8/17) czy też powoływania sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (wyroki TK z: 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09; 4 marca 2020 r., sygn. akt P 22/19; 20 kwietnia 2020 r., sygn. akt U 2/20; 2 czerwca 2020 r., sygn. akt P 13/19).

Prerogatywa prezydencka jest to kompetencja Prezydenta RP o charakterze władczym i osobistym, która nie wymaga dla swej ważności uzyskania kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Za realizację prerogatywy „głowa państwa nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed parlamentem” i korzysta z niej „kierując się racjami, które uzna za słuszne, uwzględniając [...] wyznaczone [...] konstytucyjnie zadania i sposób ich wykonywania” (wyrok TK z 18 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 5/09). Prerogatywa „pozostaje w sferze wyłącznej gestii i odpowiedzialności Prezydenta, aczkolwiek nie znaczy to, że może on działać całkowicie dowolnie – wiążą go zasady i wartości wyrażone w Konstytucji, nad której przestrzeganiem, zgodnie z art. 126 ust. 2 Konstytucji, ma obowiązek czuwać” (wyrok TK z 5 czerwca 2012 r., sygn. akt K 18/09).

W myśl art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji powoływanie sędziów należy do kategorii prerogatyw prezydenckich, co oznacza, że „sędziowie powoływani są przez Prezydenta w wyniku realizacji przez niego swojej prerogatywy. Jako prerogatywa, powołanie to nie wymaga ani żadnej uprzedniej decyzji czy zatwierdzenia, ani jakiegokolwiek następczej kontroli. Ustrojodawca nie przewidział w tekście Konstytucji ani żadnej innej ustawy procedury, która pozwalałaby zbadać sędziowskie powołania. Jedynym gwarantem tego, że Prezydent nie powoła na stanowisko sędziego osoby, która nie spełnia warunków takiego powołania jest Krajowa Rada Sądownictwa, która kieruje do niego wnioski w tej sprawie. Jest to jedyne ograniczenie nałożone na Prezydenta w tym względzie. [...] Ani w prawie konstytucyjnym, ani – tym bardziej – w prawie procesywnym czy administracyjnym nie ma procedury weryfikacyjnej powołania sędziego. Nie ma

również żadnego formalnego środka ograniczenia zakresu kompetencji określonego sędziego ze względu na kwestie związane z jego powołaniem. Innymi słowy, nie można powołać sędziego w żadnej formie ułomnej: na pewien czas, do określonej sprawy, czy określonego typu spraw, dlatego też w polskim systemie prawnym nie ma żadnego środka kwestionowania powołania danego sędziego ani instytucji władnej to powołanie oceniać bez względu na podnoszone okoliczności” (wyrok TK z 2 czerwca 2020 r., sygn. akt P 13/19).

Trybunał podkreślił również, że „skoro zarówno z tekstu Konstytucji, jak i z dotychczasowych orzeczeń Trybunału wynika, że kompetencje Prezydenta do powoływania sędziów nie mogą być w żaden sposób ograniczane ustawowo, to tym bardziej nie mogą one być ograniczane w drodze aktów stosowania prawa. Akty stanowienia prawa, będące efektem działań ustawodawcy mają charakter generalno-abstrakcyjny i stosowane są powszechnie. W tym sensie da się je stosować w sposób równy wobec każdego Prezydenta i każdego sędziego, którego Prezydent powołuje. Skoro więc Konstytucja nie zezwala na taką dodatkową ocenę, nie można za pomocą znanych Trybunałowi sposobów wykładni wyprowadzić z jej tekstu twierdzenia, że sędziowie mogą być oceniani w procesie stosowania prawa, a więc w drodze aktów indywidualno-konkretnych. Nie sposób wyobrazić sobie żadnej procedury karnej, cywilnej czy administracyjnej, w ramach której sąd, konkretny skład sędziowski, mógłby oceniać prawidłowość powołania innych sędziów. Uprawnień takich nie ma ani w przepisach Konstytucji, ani w przepisach ustawowych” (wyroki TK z: 4 marca 2020 r., sygn. akt P 22/19; 2 czerwca 2020 r., sygn. akt P 13/19). Nie jest możliwa ani ustawowa modyfikacja prerogatywy Prezydenta RP, „ani wprowadzenie mechanizmu jej weryfikacji w akcie podkonstytucyjnym albo w orzecznictwie sądów i trybunałów” (wyrok TK z 17 lipca 2018 r., sygn. akt K 9/17).

Z przywołanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika zatem, że nie jest możliwe dokonywanie na drodze postępowania cywilnego oceny sposobu korzystania przez Prezydenta RP z prerogatywy w zakresie powoływania sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, ani ingerowanie w realizację tej prerogatywy.

Ewentualne orzeczenie negatywne Trybunału, którego skutkiem byłaby derogacja zaskarżonych przepisów, nie wpłynęłoby na sytuację procesową skarżącego również z tego względu, że skarżący dąży do stworzenia możliwości bezpośredniego pozywania w postępowaniu cywilnym konstytucyjnych organów państwowych w związku z wykonywaniem przez nie kompetencji ze sfery *imperium*

działalności państwa. Należy podzielić wyrażony w doktrynie pogląd, zgodnie z którym „Jeżeli państwo działa jako władza na podstawie prawa konstytucyjnego i ustaw o charakterze ustrojowym, niebędącymi normami prawa cywilnego, to nie występuje jako Skarb Państwa – osoba prawna. Państwo, działając w ramach *imperium*, nie wkracza w stosunki cywilnoprawne. Nie ma przy tym żadnego znaczenia, że te same państwowe jednostki organizacyjne mogą występować zarówno wówczas, gdy państwo działa w ramach *imperium*, jak i w ramach *dominium*” (G. Bieniek, *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu cywilnym*; LEX/el, 2006). Sąd Najwyższy w uchwale składu 7 sędziów z 21 września 1993 r. (sygn. akt III CZP 72/93; OSNCP 1994, nr 3, poz. 49) stwierdził, że sfera działania państwa określona mianem „imperium” cechuje się w szczególności „dominującym elementem władczości i odrębnym systemem ochrony praw podległych podmiotów (jednostek) – z ograniczoną rolą sądów powszechnych. W ramach «imperium» państwo czerpie upoważnienie do ingerencji w sferę praw (również majątkowych) jednostek z systemu prawa konstytucyjnego, ustaw o charakterze ustrojowym, ustaw zwykłych i norm wydawanych na podstawie ich upoważnienia. Nie są to jednak normy prawa cywilnego. [...] Zasadnicza odmiennność źródeł prawa regulujących funkcje państwa w zakresie «imperium» i «dominium», inny sposób ochrony podmiotów pozostających z państwem w stosunkach prawnych jednej i drugiej sfery jego działalności, zróżnicowane bezpośrednio cele omawianych funkcji, a wreszcie konieczność przestrzegania granic kompetencji wynikających z podziału władz [...], nie pozwalają na dowolność w posługiwaniu się przez nie instytucjami prawa cywilnego w sferze działalności określonej jako «imperium», uregulowanej przepisami prawa publicznego”.

12. Podsumowując dotychczasowe ustalenia, za umorzeniem postępowania w niniejszej sprawie przemawiają następujące powody.

Po pierwsze, skarżący nie uzasadnił w sposób nadający się do rozpoznania przez Trybunał zarzutów niezgodności ze wskazywanymi przez siebie wzorcami kontroli (art. 2 i art. 77 ust. 2 Konstytucji) lub nie wykazał naruszenia przez skarżone przepisy konstytucyjnych praw podmiotowych (art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji). Skarżący miał możliwość uruchomienia procedury dochodzenia

odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 417 k.c.), jednakże jego sprawa indywidualna nie dotyczyła realizacji na drodze sądowej konstytucyjnego prawa gwarantowanego przez art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Po drugie, istnieją wątpliwości co do tego, czy jako przedmiot kontroli wskazane zostały adekwatne przepisy, które znalazły zastosowanie w sprawie skarżącego. Można mieć poważne wątpliwości czy skarga w ogóle odnosi się do treści normatywnej zawartej w skarżonych przepisach i czy nie została skierowana przeciwko zaniechaniu prawodawczemu. W istocie kwestionowany jest brak możliwości domagania się na drodze cywilnej zaprzestania wykonywania przez konstytucyjne organy państwowe kompetencji leżących w sferze *imperium* działalności państwa. Ukształtowanie oczekiwanego przez skarżącego stanu prawnego nie jest możliwe do osiągnięcia za pomocą skargi konstytucyjnej.

Po trzecie, ewentualne orzeczenie Trybunału o niekonstytucyjności przepisów kwestionowanych przez skarżącego nie wywarłoby wpływu na sferę praw lub wolności skarżącego. Trybunał stwierdził niedopuszczalność dokonywania przez sądy prawnie wiążącej oceny sposobu korzystania przez Prezydenta RP z konstytucyjnych prerogatyw, w szczególności w zakresie powoływania sędziów na wnioski Krajowej Rady Sądownictwa.

Niezależnie od powyższych wątpliwości, do składu Trybunału badającego sprawę na etapie rozpoznania merytorycznego należy ocena, czy sposób skonstruowania i uzasadnienia analizowanej skargi pozwala na odniesienie się przez Trybunał do stawianych w niej zarzutów. Uzasadnienie skargi zostało sformułowane w sposób zdawkowy i niejasny, przybierając formę łącznego wyводу mającego służyć za uzasadnienie niekonstytucyjności wszystkich skarżonych przepisów. Sformułowane w *petitum* skargi liczne zarzuty nie znajdują odzwierciedlenia w jej uzasadnieniu.

Kwestionowane przez skarżącego uregulowania należą do utrwalonych i powszechnie uznanych instytucji prawa cywilnego oraz postępowania cywilnego. Przykładowo, przepis art. 33 k.c. obowiązuje w niezmiennym kształcie od 1 października 1990 r., natomiast art. 199 § 1 pkt 3 k.p.c. obowiązuje wciąż w pierwotnym brzmieniu, a więc od wejścia w życie k.p.c. z początkiem 1965 r.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wyraził pogląd, zgodnie z którym chcąc skutecznie zaskarżyć utrwalone, obowiązujące od lat uregulowania, podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem powinien przedstawić szczególnie przekonywujące argumenty przemawiające za niekonstytucyjnością. Innymi słowy, wymogi dotyczące uzasadnienia skargi konstytucyjnej są proporcjonalnie wyższe w sprawach, w których za siłą domniemania konstytucyjności przemawia fakt, że zaskarżony przepis należy do powszechnie i od dawna uznanych instytucji systemu prawa (postanowienie TK z 15 grudnia 1999 r., sygn. akt Ts 111/99).

Analizowana skarga konstytucyjna nie zawiera tego rodzaju pogłębionej argumentacji zdolnej do przełamania domniemania konstytucyjności skarżonych regulacji. Co więcej, można mieć poważne wątpliwości, czy skarga nie jest oczywiście bezzasadna. Nadanie skardze dalszego biegu nie oznacza jednak konwalidacji takich wad, jak braki formalne czy oczywista bezzasadność. Sejm nie dostrzega możliwości merytorycznego odniesienia się przez Trybunał Konstytucyjny do stawianych w skardze zarzutów niekonstytucyjności.

13. Mając na uwadze powyższe, postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej o sygn. akt SK 120/20 powinno podlegać **umorzeniu** w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK).

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek