

Sygn. akt I CSK 16/09

## **POSTANOWIENIE**

Dnia 5 listopada 2009 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Dariusz Zawistowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Zbigniew Kwaśniewski

SSN Katarzyna Tyczka-Rote

w sprawie z powództwa X.Y.

przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Trybunał Konstytucyjny

o ustalenie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 5 listopada 2009 r.,

skargi kasacyjnej powódki od postanowienia Sądu Apelacyjnego

z dnia 15 września 2008 r., sygn. akt [...],

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od powódki na rzecz Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 120 zł (sto dwadzieścia) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

## Uzasadnienie

Sąd Okręgowy w W. postanowieniem z dnia 27 maja 2008 r. odrzucił pozew wniesiony przez X.Y.. przeciwko Skarbowi Państwa – Trybunałowi Konstytucyjnemu o ustalenie, że powódce przysługuje prawo do wykonywania mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie tego Sądu sprawa zawisła na skutek wniesienia pozwu przez powódkę X.Y. nie ma charakteru sprawy cywilnej. Z tego względu zachodziła niedopuszczalność drogi sądowej i pozew podlegał odrzuceniu.

Zażalenie powódki na to postanowienie zostało oddalone przez Sąd Apelacyjny postanowieniem z dnia 15 września 2008 r. Sąd drugiej instancji podzielił ocenę Sądu Okręgowego o niedopuszczalności drogi sądowej. Sąd Apelacyjny podkreślił, że powódka zrzekła się stanowiska sędziego Trybunału Konstytucyjnego, w następstwie czego Zgromadzenie Sędziów Trybunału Konstytucyjnego podjęło w dniu 21 marca 2007 r. uchwałę o wygaśnięciu mandatu powódki. Z brzmienia art. 173 Konstytucji wynika zasada autonomii Trybunału Konstytucyjnego, co oznacza, że wyłącznie do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego należy między innymi decydowanie o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i stwierdzaniu wygaśnięcia ich mandatu. Działalność Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie nie podlega kontroli sądów powszechnych. Roszczenie powódki zmierzało zaś w istocie do zakwestionowania uchwały Zgromadzenia Sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Rozpoznawana sprawa nie była zatem sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c.

Skarga kasacyjna powódki została oparta o obie podstawy określone w art. 398<sup>3</sup> § 1 k.p.c. Skarżąca zarzuciła naruszenie art. 45 ust 1 w zw. z art. 77 ust 2 Konstytucji, art. 177 w zw. z art. 8 ust 2 Konstytucji, art. 6 ust 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 91 Konstytucji, art. 14 ust 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych w zw. z art. 91 Konstytucji, art. 173 Konstytucji, art. 1 w zw. z art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. oraz art. 378 § 1 w zw. z art. 397 § 2 k.p.c. W oparciu o te zarzuty wniosła o uchylenie zaskarżonego postanowienia oraz poprzedzającego go postanowienia Sądu

Okręgowego w W. z dnia 27 maja 2008 r. i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W skardze kasacyjnej bezzasadnie zarzucono nie rozpoznanie przez Sąd Apelacyjny części zarzutów zawartych w zażaleniu powódki (zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, art. 177 w zw. z art. 8 ust. 1 i ust 2 Konstytucji, art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 91 Konstytucji, art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych w zw. z art. 91 Konstytucji). O tego rodzaju uchybieniu procesowym nie świadczy powołanie przez Sąd Apelacyjny jako podstawy rozstrzygnięcia jedynie art. 1 k.p.c. Należy bowiem uwzględnić, że powyższe przepisy zostały wyraźnie wskazane przez Sąd Apelacyjny jako podstawa zażalenia. W uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia podniesiono również, że w ocenie skarżącego stanowią one samodzielną podstawę właściwości sądów powszechnych we wszystkich sprawach. Stwierdzenie Sądu Apelacyjnego, że zażalenie nie jest zasadne, a także wyrażona ocena, że rozpoznawana sprawa nie ma charakteru sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 k.p.c. i z tego względu zachodziła niedopuszczalność drogi sądowej nakazywały przyjąć, że Sąd Apelacyjny nie podzielił stanowiska skarżącej co do znaczenia powołanych wyżej przepisów Konstytucji i umów międzynarodowych. Taki sposób uzasadnienia orzeczenia przez Sąd Apelacyjny może budzić zastrzeżenia, jednakże w skardze kasacyjnej nie podniesiono zarzutu naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. Musiałoby one mieć przy tym istotny wpływ na wynik sprawy (art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 2 k.p.c.).

Skarżąca zakwestionowała ocenę Sądu drugiej instancji o niedopuszczalności drogi sądowej, zarzucając błędną wykładnię art. 1 k.p.c. w zw. z art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. zarówno z uwagi na uznanie, że sprawa nie jest sprawą cywilną w znaczeniu materialnym i formalnym, jak też z uwagi na pominięcie przepisów Konstytucji (art. 45 ust 1, 77 ust 1 i 177). W skardze kasacyjnej podniesiono zasadnie, że w orzecznictwie widoczna jest tendencja do nadawania pojęciu sprawy cywilnej szerokiego znaczenia. Jest to związane z koncepcją zakładającą, że podstawę do uznania sprawy za sprawę cywilną stanowi ocena roszczenia w znaczeniu

procesowym. Przedmiot procesu określają wówczas twierdzenia powoda dotyczące stanu faktycznego sprawy oraz charakter opartego o nie roszczenia. W tym kontekście skarżąca akcentowała, że jest podmiotem prawa prywatnego i oparła żądanie pozwu na zdarzeniach prawnych, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych. Powołała również przykłady orzeczeń Sądu Najwyższego, w których uznano, że w sprawach dotyczących stosunku służbowego sędziego dopuszczalna jest droga sądowa. Skarżąca podniosła, że o istnieniu stosunku służbowego sędziego Trybunału Konstytucyjnego decyduje zaś to, że mandat sędziego nie wygasł.

Ocena, że stosunek służbowy sędziego jest związany z istnieniem mandatu sędziowskiego jest uzasadniona, jednakże z punktu widzenia dopuszczalności drogi sądowej, brak jest podstaw do jednakowego traktowania stosunku służbowego sędziego Trybunału Konstytucyjnego i stosunku związanego z samym istnieniem mandatu sędziego. Wymaga w związku z tym podkreślenia, że powódka domagała się ustalenia, że przysługuje jej prawo do wykonywania mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Żądanie pozwu dotyczyło zatem wyraźnie stosunku, który powstał na skutek powierzenia powódce stanowiska sędziego Trybunału Konstytucyjnego przez Sejm, co skarżąca podkreślała też w uzasadnieniu skargi kasacyjnej. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazała również wyraźnie, że jej roszczenie jest konsekwencją nieważności uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2007 r., w której stwierdzono wygaśnięcie jej mandatu. Ma to istotne znaczenie, gdyż właśnie czynność procesowa jaką jest wniesienie określonego pozwu wyznacza przedmiot postępowania sądowego.

Pojęcie mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego należy rozumieć jako uprawnienie do zajmowania stanowiska sędziego Trybunału Konstytucyjnego na okres kadencji wynoszącej 9 lat. Związany z tym stosunek prawny pomiędzy sędzią a Państwem ma charakter publicznoprawny. Jego nawiązanie i wygaśnięcie należy wyłącznie do kompetencji wskazanych w przepisach organów państwa. Wygaśnięcie mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego przed upływem kadencji może nastąpić tylko w przypadkach wyraźnie określonych w ustawie. Należy do nich zrzeczenie się stanowiska sędziego Trybunału Konstytucyjnego

(art. 11 ust 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ). Stwierdzenie wygaśnięcia mandatu z tego powodu zastrzeżono do uprawnień zgromadzenia ogólnego sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Uchwała podjęta w tym zakresie powoduje utratę stanowiska przez sędziego i wywiera nieodwracalny skutek. W następstwie jej podjęcia ustaje również stosunek służbowy sędziego, który ma charakter stosunku pracy. Z brzmienia art. 6 ust. 8 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wynika, że w zakresie odrębnie nieuregulowanym do praw i obowiązków sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz ich odpowiedzialności dyscyplinarnej stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące sędziów Sądu Najwyższego. Stosunek służbowy nie jest stosunkiem publicznoprawnym. Wobec istotnej różnicy między charakterem stosunku służbowego sędziego i stosunku związanego z powierzeniem sędziemu mandatu, nie można przyjąć, że dopuszczalność drogi sądowej do dochodzenia roszczeń ze stosunku służbowego sędziego, którą dopuszczono w orzecznictwie, oznacza automatycznie dopuszczalność drogi sądowej także dla drugiego z tych stosunków.

Przy uwzględnieniu przedmiotu sporu i charakteru stosunku prawnego, który stanowił podstawę żądania pozwu usprawiedliwiona była zatem ocena Sądu Apelacyjnego, że sprawa nie jest sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c. (w znaczeniu formalnym lub materialnym).

Z przyczyn wyżej wskazanych bezzasadny był również zarzut błędnej wykładni i niewłaściwego zastosowania art. 173 Konstytucji. Z uwagi na sposób jego sformułowania w skardze kasacyjnej wymaga podkreślenia, że w rozstrzyganej sprawie nie było istotne rozstrzygnięcie, czy zasada autonomii Trybunału Konstytucyjnego, do której odwołał się Sąd drugiej instancji, dotyczy wszelkiego rodzaju spraw związanych z jego organizacją i funkcjonowaniem. Przedmiot postępowania nakazywał dokonanie jedynie oceny, czy kwestia stwierdzenia wygaśnięcia mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego, należy wyłącznie do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, czy też może być przedmiotem oceny sądu powszechnego w sprawie, w której roszczenie dochodzone przed sądem wymagałoby dokonania oceny zasadności podjęcia uchwały o wygaśnięciu mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego. W tym zakresie usprawiedliwiona była ocena Sądu Apelacyjnego. Wymagała ona jednak

uwzględnienia dodatkowo regulacji zawartej w art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 177 Konstytucji.

Przechodząc do oceny zarzutów naruszenia powołanych w skardze kasacyjnej przepisów Konstytucji i umów międzynarodowych w wyniku ich niezastosowania, należy zaznaczyć, że nie było celowe rozważanie oddzielnie zarzutów naruszenia art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Prawa Człowieka i podstawowych Wolności w zw. z art. 91 Konstytucji oraz art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych w zw. z art. 91 Konstytucji. Istnieją bowiem uzasadnione podstawy by stwierdzić, że prawo dostępu do sądu ustanowione przez wskazane wyżej przepisy zostało w sposób zbliżony uregulowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji (można przyjąć, że unormowanie to jest nawet szersze). Dlatego też uwagi dotyczące tego przepisu, jako normy zapewniającej prawo do sądu, będą odnosiły się odpowiednio także do tych przepisów. Zasygnalizować należy jednocześnie związaną z tym kwestię znaczenia art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 177 Konstytucji dla sposobu wykładni art. 1 k.p.c., która budzi kontrowersje w orzecznictwie i doktrynie. Jej rozważenie byłoby jednak celowe jedynie po stwierdzeniu, że wskazane wyżej przepisy istotnie znajdowały zastosowanie w rozstrzyganej sprawie.

Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji stanowiąc o prawie dostępu do sądu odnosi to uprawnienie do rozpatrzenia „sprawy” przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Należy przyjąć, że pojęcie sprawy użyte w tym przepisie należy wyklądać na gruncie przepisów Konstytucji i ma ono w związku z tym inne znaczenie, niż pojęcie sprawy użyte w art. 1 k.p.c. Skarżąca zasadnie podniosła zatem, że przy ocenie dopuszczalności drogi sądowej należało uwzględnić także pojęcie sprawy w znaczeniu konstytucyjnym. Błędnie jednak twierdziła, że art. 45 ust. 1 odnosi się do wszelkiej kategorii spraw, w których jedna ze stron sporu jest podmiotem prawa prywatnego. Prezentując taką ocenę skarżąca odwołała się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97 (OTK 1998, Nr 4, poz. 50). W jego uzasadnieniu istotnie stwierdzono, że prawo do sądu nie obejmuje sporów, w których nie występuje chociażby jeden podmiot prawa prywatnego. Także w innych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego przyjmowano, że o pojęciu sprawy w znaczeniu konstytucyjnym rozstrzyga aspekt

podmiotowy (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK 2000, nr 5, poz. 143). W większości przypadków aspekt podmiotowy sporu będzie istotnie wystarczającą przesłanką dla stwierdzenia istnienia prawa do sądu. Nie wynika z tego jednak wniosek, że każde żądanie skierowane do sądu przez podmiot prawa prywatnego jest wystarczające dla przyjęcia istnienia prawa do sądu. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego podkreśla bowiem równocześnie, że prawo do sądu nie dotyczy wszystkich spraw i niewątpliwie nie odnosi się do przypadku, gdy w sporze występują wyłącznie podmioty prawa publicznego. W tym przypadku jest bowiem oczywiste, że łączący je stosunek ma charakter publicznoprawny. Nie powinno też budzić wątpliwości, że podmiotami prawa do sądu nie są organy władzy publicznej.

Prawo do sądu ma natomiast służyć innym celom – zapewnieniu możliwości realizacji przez jednostki ich praw podmiotowych. Za takim rozumieniem prawa do sądu opowiedziano się w literaturze. Przemawia za tym także wzgląd na cel, któremu ma służyć prawo do sądu. Jest nim zapewnienie efektywnej ochrony prawnej praw podmiotowych. Wskazuje na to nie tylko brzmienie art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdzie jest mowa o prawie do rozpatrzenia sprawy przez sąd ale również treść art. 77 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności i praw. W orzecznictwie z kolei podkreślono (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 2008 r., II CSK 303/08, Biuletyn Sądu Najwyższego 2009, nr 5), że prawo do sądu powstaje wówczas, gdy istnieje sprawa w znaczeniu konstytucyjnym, co może mieć miejsce wtedy, gdy ochrona określonych interesów jest w ogóle możliwa w postępowaniu sądowym (przed sądami powszechnymi lub administracyjnymi). Należy zatem przyjąć, że dla powstania prawa do sądu nie jest wystarczające samo odpowiednie ukształtowanie strony podmiotowej sporu (udział w sporze podmiotu prawa prywatnego). O powstaniu prawa do sądu decyduje również przedmiot tego sporu. Skarżąca ograniczając się do stwierdzenia, że powódka jest podmiotem prawa prywatnego pominęła też, że domagając się ustalenia istnienia prawa do wykonywania mandatu sędziego wytoczyła powództwo w tym zakresie, jako były funkcjonariusz publiczny, co również miało znaczenie dla oceny zagwarantowania jej w tym zakresie prawa dostępu do sądu,

szczególnie w oparciu o przepisy powołanych w skardze kasacyjnej umów międzynarodowych. Wskazuje na to orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (por. wyrok z dnia 8 grudnia 1999 r., skarga nr 28541/95).

Domaganie się ustalenia istnienia prawa do wykonywania mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego odnosi się do stosunku publicznoprawnego i nie ma cech realizacji prawa podmiotowego. Osobie dochodzącej takiego żądania nie przysługuje zatem prawo do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 i 77 ust. 2 Konstytucji. W konsekwencji należy przyjąć, że wyklucza to spory dotyczące powierzenia lub pozbawienia mandatu sędziego Trybunału Konstytucyjnego z zakresu drogi sądowej także w oparciu o powołane wyżej przepisy Konstytucji. Podobne stanowisko jest prezentowane w literaturze w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych i sędziów Sądu Najwyższego.

Bezzasadny był również zarzut naruszenia art. 177 Konstytucji. Przepis ten wprowadza domniemanie właściwości sądów powszechnych w sprawach, które nie zostały ustawowo zastrzeżone dla właściwości innych sądów. Użyte w nim pojęcie sprawy jest tożsame z występującym w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przy bezpośrednim stosowaniu przepisów Konstytucji art. 177 Konstytucji wprowadza zatem domniemanie drogi sądowej jedynie w przypadku, gdy art. 45 ust. 1 Konstytucji zapewnia jednocześnie jednostce dostęp do sądu. W rozpoznawanej sprawie, w której ten wymóg nie został spełniony, art. 177 Konstytucji nie został naruszony w wyniku jego nie zastosowania. Wymaga też podkreślenia, że Sąd Apelacyjny nie naruszył powołanych w skardze kasacyjnej przepisów postępowania przez to, że poprzestał na odrzuceniu pozwu i w uzasadnieniu swojego orzeczenia nie wskazał sądu, do którego właściwości rozpoznanie sprawy zostało zastrzeżone. Taki obowiązek spoczywałby na sędziu tylko w przypadku, gdyby w sprawie miały zastosowanie przepisy gwarantujące prawo dostępu do sądu i jednocześnie istniały przepisy wskazujące na właściwość innego sądu niż sąd powszechny.