



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 28 listopada 2019 r.

Pozycja 223

POSTANOWIENIE

z dnia 31 października 2018 r.

Sygn. akt Ts 24/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Justyn Piskorski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej T.K. w sprawie zgodności:

art. 163 § 2 w związku z art. 158 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2062) z art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 51 ust. 3 i 4, art. 60, art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 7 lutego 2017 r. (data nadania) T.K. (poprzednio T.W., dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 163 § 2 w związku z art. 158 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2062; dalej: p.u.s.p.) w zakresie, w jakim przewidując obowiązek sporządzenia opinii Rady Miasta o kandydacie na ławnika, pomija on obowiązek sporządzenia uzasadnienia tej opinii, z art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 51 ust. 3 i 4, art. 60 oraz art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym.

Uchwałą nr [...] z 20 października 2011 r. Rada Miasta W. wybrała 41 osób do pełnienia funkcji ławnika w Sądzie Okręgowym w W. – Sądzie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, odrzucając 5 kandydatów, m.in. także kandydaturę skarżącego. Wyrokiem z 18 września 2013 r. (sygn. akt [...]) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę złożoną przez skarżącego na wskazaną wyżej uchwałę. Następnie Sąd Rejonowy w W. wyrokiem z 7 maja 2015 r. (sygn. akt [...]) oddalił powództwo skarżącego przeciwko miastu W. o zapłatę kwoty 9 000 zł tytułem zadośćuczynienia za naruszenie dóbr osobistych, tj. dobrego imienia skarżącego przez przypisanie mu w trakcie naboru na ławników, w 2011 r., w trakcie naboru, braku nieskazitelnego charakteru oraz niewybranie go na ławnika. Wyrokiem z 14 września 2016 r.

(sygn. akt [...]) Sąd Okręgowy w W. XXVII Wydział Cywilny-Odwoławczy oddalił apelację skarżącego od wskazanego wyżej wyroku.

3. Skarżący podniósł, że w jego sprawie „rażąco naruszona została zasada państwa prawnego, która, prawidłowo stosowana, zakłada, że władze publiczne, wkraczając w domenę dóbr osobistych [jednostki], powinny uzasadniać swoje decyzje tak, aby można je było zweryfikować pod kątem legalności, słuszności czy też prawdziwości przesłanek, na których zostały oparte” (art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji). W przekonaniu skarżącego treść opinii zespołu powołanego przez Radę Miasta W. o braku nieskazitelnego charakteru dyskryminuje go i uniemożliwia skuteczne ubieganie się o dostęp do służby publicznej (art. 60 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji). Skarżący podał, że nie są mu znane motywy, na podstawie których sporządzono opinię. Zdaniem skarżącego doszło do naruszenia przysługującego mu prawa dostępu do informacji będących podstawą opinii o nim, jako o kandydacie na ławnika i prawo do żądania ich sprostowania (art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji). W przekonaniu skarżącego ograniczenie mu prawa do gromadzonych przez władze publiczne informacji dotyczących jego osoby naruszyło jego wolność i godność (art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 w związku z art. 51 Konstytucji). Zdaniem skarżącego wydanie przez Sąd Okręgowy w W. wyroku z 14 września 2013 r. pozbawiło go prawa do ochrony czci i dobrego imienia (art. 30 Konstytucji) oraz skutkowało naruszeniem prawa do odszkodowania za naruszenie jego dóbr osobistych (art. 77 ust. 1 Konstytucji).

4. W zarządzeniu sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 23 lutego 2017 r. skarżący został wezwany do uzupełnienia braków formalnych rozpatrywanej skargi konstytucyjnej, m.in. przez wykazanie, że zaskarżony art. 163 § 2 w związku z art. 158 § 1 pkt 2 p.u.s.p. był podstawą orzeczenia ostatecznego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

W piśmie procesowym z 7 marca 2017 r. skarżący ustosunkował się do wezwania.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p. TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Służy ono wyeliminowaniu – już w początkowej fazie postępowania – spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia. Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu, gdy nie spełnia ona określonych przez prawo wymagań, jest oczywiście bezzasadna bądź gdy nie usunięto w terminie braków formalnych skargi (art. 61 ust. 4 pkt 1-3 u.o.t.p. TK).

2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji warunkiem merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest wydanie przez organ władzy publicznej, na podstawie zakwestionowanych w skardze regulacji prawnych, ostatecznego orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego.

3. Jak wynika z treści złożonej do Trybunału Konstytucyjnego skargi konstytucyjnej, powyższe warunki nie zostały spełnione.

Skarżący zakresowo zaskarżył art. 163 § 2 w związku z art. 158 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 23, ze zm.; dalej: p.u.s.p.). Zgodnie z art. 163 § 2 p.u.s.p. przed przystąpieniem do wyboru ławników sądowych rada gminy powołuje zespół, który przedstawia na sesji rady gminy swoją opinię o zgłoszonych kandydatach, w szczególności w zakresie spełnienia przez nich wymogów określonych

w ustawie. Jak stanowi art. 158 § 1 pkt 2 p.u.s.p., ławnikiem może być wybrany ten, kto jest nieskazitelnego charakteru.

Skarżący skonstruował podstawę wniesionej skargi konstytucyjnej w oparciu o art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 51 ust. 3 i 4, art. 60 i art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Jako orzeczenie ostateczne, z wydaniem którego wiąże naruszenie gwarantowanych mu konstytucyjnie praw i wolności, skarżący wskazał wyrok Sądu Okręgowego w W. (dalej: Sąd Okręgowy) z 14 września 2016 r. (sygn. akt [...]) oddalający apelację skarżącego od wyroku Sądu Rejonowego w W. VI Wydział Cywilny (dalej: Sąd Rejonowy) z 7 maja 2015 r. (sygn. akt [...]) oddalającego powództwo skarżącego o zadośćuczynienie za naruszenie dóbr osobistych.

3.1. W pierwszej kolejności Trybunał zwraca uwagę na to, że skarżący zarzucił niekonstytucyjność art. 163 § 2 w związku z art. 158 § 1 pkt 2 p.u.s.p. w zakresie, w jakim kwestionowana norma nie przewiduje obowiązku sporządzenia uzasadnienia opinii zespołu powołanego przez radę gminy o kandydacie na ławnika. Z uwagi na taki sposób sformułowania zarzutu, tj. zaskarżenie braku określonej regulacji normatywnej, Trybunał stwierdza, że merytoryczne rozpatrzenie analizowanej skargi konstytucyjnej w podanym wyżej zakresie jest niedopuszczalne. Rozpoznawanie skarg, których przedmiotem są wyłącznie postulaty legislacyjne, pozostaje bowiem poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 pkt 1-5 Konstytucji).

3.2. Niezależnie od powyższego, za zasadnością odmówienia nadania skardze dalszego biegu przemawia brak możliwości powiązania z orzeczeniem, wskazanym jako ostateczne, naruszenia praw, wynikających z przepisów ustawy zasadniczej powołanych w *petitum* skargi i jej uzasadnieniu. Wydaje się, że tego związku nie dostrzega także sam skarżący, który zarzuty niezgodności kwestionowanej normy odnosi w istocie do treści wydanej opinii o nim jako kandydacie na ławnika sądu powszechnego, nie zaś do orzeczenia wskazanego w skardze jako ostateczne w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega też związku między standardami ustalonymi we wskazanych przepisach ustawy zasadniczej a zaskarżonymi przepisami, bowiem każda z tych norm odnosi się do innej sfery objętej regulacją prawną.

3.2.1. Skarżący wskazał, że brak obowiązku sporządzenia uzasadnienia opinii, o której mowa w art. 163 § 2 p.u.s.p., powoduje, że nie poddaje się ona weryfikacji pod kątem legalności, słuszności czy też prawdziwości przesłanek, na których została oparta, co pozbawia skarżącego prawa do sądowej kontroli zarzutów dotyczących braku nieskazitelnego charakteru. Powyższe przesądza, zdaniem skarżącego, o niezgodności skarżonej normy z powołanym w uzasadnieniu skargi art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał przypomina, że prawo do poszukiwania ochrony praw i wolności w ramach gwarancji prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie jest uprawnieniem uniwersalnym. Nie przysługuje każdej jednostce w każdej sytuacji, a jedynie tej, której sprawa ma być przedmiotem rozpoznania przez sąd. Nie budzi wątpliwości, że sporządzenie o skarżącym opinii w trybie art. 163 § 2 p.u.s.p. przez zespół opiniujący kandydatów na ławników nie jest „sprawą skarżącego”, w toku której doszło do definitywnego rozstrzygnięcia o jego prawach. Opinia wydana przez zespół opiniujący kandydatów na ławników nie wywołuje żadnych skutków prawnych (nie jest to uchwała rady gminy rozstrzygająca w przedmiocie wyboru ławników) i bezpośrednio nie dotyczy praw ani wolności konstytucyjnych skarżącego.

Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) w wyroku z 18 września 2013 r. (sygn. akt [...]), konstrukcja normatywna art. 163 § 1 p.u.s.p. zakłada, że zespół opiniodawczy powinien wskazać w swojej opinii, które zgłoszenia kandydatów na ławników

nie spełniają ustawowych wymogów formalnych i z jakich względów, a także którzy kandydaci i z jakich powodów nie spełniają materialnoprawnych przesłanek określonych w art. 158 i art. 159 p.u.s.p. Zespół opiniujący ma za zadanie jedynie sporządzić opinie o kandydatach i przedstawić je radnym, którzy w głosowaniu tajnym podejmują decyzję, czy opinia wystawiona o konkretnym kandydacie przekonuje ich co do posiadanych przez kandydata kwalifikacji. Opinia, o której mowa w art. 163 § 2 p.u.s.p., ma zatem charakter jedynie formalny i nie jest wiążąca dla rady gminy. To uchwała rady gminy odrzucająca kandydaturę konkretnej osoby na ławnika, nie zaś opinia zespołu, pozbawia kandydata uprawnienia do dalszego udziału w procedurze wyborów.

Zatem w rozpoznawanej sprawie naruszenie prawa do sądu, w opisany przez skarżącego sposób można by ewentualnie wiązać z wydaniem uchwały Rady m. W. z 20 października 2011 r. w sprawie wyboru ławników do Sądu Okręgowego w W., Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, utrzymanej w mocy wyrokiem NSA z 18 września 2013 r., sygn. akt [...]. Stwierdzić należy, że orzeczeniem kształtującym ostatecznie sytuację prawną skarżącego w omawianym zakresie, w którym to orzeczeniu rozstrzygnięto – na podstawie kwestionowanych przepisów – o jego prawach, był wyrok NSA z 18 września 2013 r., sygn. akt [...]. Nie jest natomiast zasadne wiązanie przez skarżącego upatrywanego naruszenia z wyrokiem Sądu Okręgowego z 14 września 2016 r. (sygn. akt [...]). W orzeczeniu tym sąd, rozpoznając zasadność roszczenia odszkodowawczego sformułowanego przez skarżącego na podstawie art. 448 w związku z art. 23 i art. 24 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025; dalej: k.c.), przesądził, że w sprawie skarżącego nie doszło do naruszenia jego dóbr osobistych przez Miasto W. w drodze sporządzenia negatywnej opinii zespołu własnego o kandydaturze skarżącego na ławnika, w tym co do kwestii nieskazitelnosci jego charakteru, oraz że działanie to nie było bezprawne.

3.2.2. Odnosnie do art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji jako wzorca kontroli art. 163 § 2 w związku z art. 158 § 1 pkt 2 p.u.s.p., istota zarzutów skarżącego sprowadza się do twierdzenia, że zakwestionowana norma w zakresie, w jakim nie przewiduje obowiązku sporządzenia uzasadnienia opinii o kandydacie na ławnika, pozbawia skarżącego prawa dostępu do informacji będących podstawą opinii i prawa do żądania ich sprostowania, przez co narusza jego wolność i godność. Trybunał stwierdza, że wyrok wskazany przez skarżącego jako orzeczenie ostateczne nie rozstrzyga o dostępie skarżącego do dotyczących go zbiorów danych, sprostowaniu czy usunięciu informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą, tj. o prawach określonych w art. 51 ust. 3 i 4 Konstytucji.

3.2.3. Orzeczenie wskazane przez skarżącego jako ostateczne nie kształtuje ponadto przysługujących skarżącemu praw lub wolności określonych w art. 60 Konstytucji, związanych z dostępem do służby publicznej.

Jedynie na marginesie Trybunał wskazuje, że prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach nie należy postrzegać – jak chciałby tego skarżący – jako gwarancji przyjęcia do służby publicznej. Prawo dostępu do służby publicznej nie stwarza także roszczenia egzekwowlanego na drodze prawnej, zwłaszcza sądowej, którego przedmiotem byłoby przyjęcie czy to do służby publicznej w ogólności, czy na konkretnie określone stanowisko w ramach tej służby (zob. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., K 21/99 i 23 maja 2018 r., SK 8/14).

3.2.4. Jeśli zaś chodzi o wzorzec z art. 77 Konstytucji, wyrażający prawo do odszkodowania za bezprawne działanie organów państwa, Trybunał wskazuje, że skarżący nie sprecyzował, w jaki sposób przepisy będące przedmiotem skargi ingerują w prawo wyrażone w tym przepisie. Niezależnie od powyższego, Trybunał wskazuje, że jedną z zasadniczych przesłanek określonego w art. 77 ust. 1 Konstytucji prawa do wynagrodzenia szkody jest niezgodność z prawem działania organu władzy publicznej. Jak natomiast ustaliły sądy

orzekające w sprawie skarżącego, takiej kwalifikacji nie sposób przypisać zachowaniu organu Miasta W., które to zachowanie znajdowało podstawę prawną w przepisach p.u.s.p.

3.2.5. Trybunał zauważa ponadto, że powołane przez skarżącego przepisy art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji są niesamoistnymi wzorcami konstytucyjnymi. Każdy z nich mógłby stanowić wzorzec kontroli w razie wskazania przez skarżącego, jaka jego wolność lub prawo, wynikające z innych przepisów, są uregulowane wbrew zasadom wynikającym z wymienionych przepisów Konstytucji. Skarżący nie spełnił powyższego wymogu.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności kwestionowanej normy z art. 30 Konstytucji, Trybunał wielokrotnie wyjaśniał, że godność ludzka może być traktowana jako samoistny wzorzec konstytucyjny w sprawach zainicjowanych wniesieniem skargi konstytucyjnej, jedynie wyjątkowo. W niniejszej sprawie powołanie tego wzorca kontroli nie może skutkować przekazaniem sprawy do rozpoznania merytorycznego, bowiem zarzuty skargi odnoszą się do zaniechania prawodawczego polegającego na braku uregulowania (dot. obowiązku sporządzenia uzasadnienia opinii), podczas gdy o naruszeniu godności można mówić wtedy, gdy działania ustawodawcy prowadzą do sytuacji, w której człowiek staje się przedmiotem działań podejmowanych przez władzę.

Jednocześnie Trybunał wskazuje, że nawet gdyby rozpatrywać wzorce art. 2, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji związkowo z pozostałymi przepisami Konstytucji powołanymi przez skarżącego (art. 45 ust. 1, art. 51 ust. 3 i 4, art. 60 i art. 77 ust. 1), to nie mogą one stanowić podstawy kontroli konstytucyjności art. 163 § 2 w związku z art. 158 § 1 pkt 2 p.u.s.p. z uwagi na uchybienia formalne skargi, omówione w punktach 3.2.1.-3.2.4 uzasadnienia.

W tym stanie rzeczy Trybunał stwierdza, że skarga nie odpowiada warunkom określonym w art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 53 ust. 1 pkt 1-3 u.o.t.p. TK, oraz na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p. TK odmawia nadania skardze dalszego biegu.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p. TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty jego doręczenia.