



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 9 marca 2016 r.

Pozycja 164

POSTANOWIENIE

z dnia 26 lutego 2016 r.

Sygn. akt Ts 292/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej S.G. w sprawie zgodności:

art. 98 § 1 w związku z art. 102 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.) z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 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 sporządzonej przez adwokata skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 17 sierpnia 2015 r. (data nadania), S.G. (dalej: skarżący) zarzucił niezgodność art. 98 § 1 w związku z art. 102 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U.2014.101, ze zm.; dalej: k.p.c.) z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 w związku z art. 2 Konstytucji.

2. Skarga konstytucyjna wiąże się z następującą sprawą:

2.1. Wyrokiem z marca 2014 r. Sąd Rejonowy w W. zasądził od skarżącego (będącego pozwanym) na rzecz strony powodowej kwotę 2 000,00 zł. W wyniku apelacji wniesionej przez skarżącego, Sąd Okręgowy w G. wyrokiem z listopada 2014 r. zmienił zaskarżone orzeczenie w ten sposób, że obniżył wysokość zasądzonej kwoty do 500,00 zł oraz nie obciążył strony powodowej kosztami postępowania apelacyjnego.

2.2. W dniu 22 stycznia 2015 r. skarżący złożył zażalenie na rozstrzygnięcie o kosztach procesu w postępowaniu apelacyjnym, w którym wniósł – uznawszy zasadność nieobciążania strony powodowej tymi kosztami – o zwrot poniesionych kosztów procesu od Skarbu Państwa.

2.3. Postanowieniem z maja 2015 r. Sąd Okręgowy w G. oddalił zażalenie skarżącego. W uzasadnieniu tego orzeczenia sąd stwierdził, że orzeczenie zgodnie z wnioskiem skar-

żącego było niedopuszczalne z uwagi na to, iż przepisy postępowania nie przewidują możliwości zasądzenia od Skarbu Państwa na rzecz wygrywającej strony poniesionych kosztów postępowania w sytuacji, gdy strona przegrywająca została zwolniona z obowiązku ich poniesienia.

3. Zdaniem skarżącego art. 98 § 1 w związku z art. 102 k.p.c. przez to, że nie reguluje kwestii zasądzenia przez sąd od Skarbu Państwa zwrotu kosztów procesu w postępowaniu apelacyjnym na rzecz strony wygrywającej w przypadku nieobciążenia strony przegrywającej kosztami procesu w ogóle, narusza konstytucyjne prawo do sądu w związku z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 138 w związku z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.102.643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Zgodnie z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy w postępowaniu przed Trybunałem w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe, tzn. przepisy ustawy o TK. Rozpatrywana skarga konstytucyjna została wniesiona przed dniem wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r., dlatego do jej wstępnej kontroli zastosowanie mają przepisy ustawy o TK z 1997 r.

2. Zgodnie z art. 36 ust. 1 w związku z art. 49 ustawy o TK z 1997 r., skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymogom, a także czy postępowanie wszczęte na skutek jej wniesienia podlegałoby umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r.

3. Zaskarżone w niniejszej sprawie przepisy k.p.c. stanowią odpowiednio:

„Strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (koszty procesu)” (art. 98 § 1);

„W wypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może zasądzić od strony przegrywającej tylko część kosztów albo nie obciążać jej w ogóle kosztami” (art. 102).

4. Ze względu na sposób sformułowania zarzutu przez skarżącego (zakwestionowanie braku określonej regulacji normatywnej) Trybunał Konstytucyjny rozważył, czy analizowana skarga konstytucyjna nie jest w istocie skargą na zaniechanie prawodawcze.

4.1. W świetle art. 188 Konstytucji rolą Trybunału Konstytucyjnego jest przede wszystkim badanie istniejących norm prawnych („tego, co prawodawca unormował”). Ze względu na założenie o zupełności systemu prawa oraz konieczność zapewnienia skuteczności przepisów konstytucyjnych, dopuszczalne jest także kontrolowanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy w kontrolowanych aktach prawnych nie brakuje elementu, koniecznego z punktu widzenia Konstytucji (a więc „tego, czego ustawodawca nie unormował”, choć był do tego zobowiązany przez ustawę zasadniczą; por. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52).

4.1.1. Ze względu na istniejące tu ryzyko wkroczenia przez Trybunał Konstytucyjny w uprawnienia władzy ustawodawczej, wbrew jego ustrojowej roli „negatywnego ustawo-

dawcy” (por. w szczególności wyrok TK z 19 listopada 2001 r., K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251 oraz np. postanowienie TK z 31 lipca 2014 r., Ts 240/13, OTK ZU nr 1/B/2015, poz. 41), podlega ona szczególnym rygorom. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego ogranicza się wyłącznie do tzw. pominięć prawodawczych, które mogą polegać na brakach proceduralnych (np. niezapewnieniu sądowej ochrony praw konstytucyjnych; por. wyrok TK z 22 października 2013 r., SK 14/13, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 100) albo – co w praktyce jest bardziej kontrowersyjne – materialnoprawnych (np. zbyt wąskiego i arbitralnego zakreslenia przesłanek realizacji praw konstytucyjnych; por. wyrok TK z 16 grudnia 2009 r., K 49/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 169). Nie obejmuje ona natomiast luk innego rodzaju – tzw. zaniechań prawodawczych.

4.1.2. Podział nieistniejących regulacji prawnych na zaniechania i pominięcia prawodawcze pojawił się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jeszcze przed wejściem w życie obecnej Konstytucji (por. przywołane orzeczenie w sprawie K 25/95 oraz wyrok TK z 6 maja 1998 r., K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33, podtrzymujący tę linię orzecznictwa po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r.). Jest on powszechnie stosowany także w najnowszych judykatach (por. np. obszerne podsumowanie dotychczasowego orzecznictwa w wyrokach TK z: 13 czerwca 2011 r., SK 41/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 40 i 6 listopada 2012 r., K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119). Nie zmienia to jednak faktu, że zakwalifikowanie określonych sytuacji do jednej z tych dwóch kategorii w praktyce bywa trudne, co zresztą przyznaje sam Trybunał Konstytucyjny (por. postanowienie z 11 grudnia 2002 r., SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98), pomimo prób ustalenia jednoznacznych kryteriów pozwalających na ich odróżnienie.

4.1.3. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, punktem wyjścia dla oceny, czy rozwiązanie postulowane przez podmiot inicjujący postępowanie jest zaniechaniem, czy pominięciem ustawodawczym, powinno być zbadanie, czy materie pozostawione poza zakresem danego przepisu i materie w nim unormowane wykazują „jakościową tożsamość” (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo; por. przywołane orzeczenie w sprawie K 25/95, a także wyroki TK z 15 kwietnia 2014 r., SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40 oraz 3 czerwca 2014 r., K 19/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 60).

Na tej podstawie można ustalić zakres bezczynności regulacyjnej ustawodawcy i rozdzaj luki prawnej poddanej ocenie Trybunału Konstytucyjnego.

Całkowity brak regulacji danej kwestii (jej jakościowa odmienność od materii unormowanych w zaskarżonym przepisie) traktowany jest jako zaniechanie ustawodawcze (w doktrynie zwane także zaniechaniem właściwym albo absolutnym), nie podlegające kontroli Trybunału. Jej uregulowanie w sposób niepełny (niewystarczający, niekompletny, przy założeniu jakościowej tożsamości brakujących elementów z elementami ujętymi w zaskarżonym przepisie) stanowi zaś pominięcie prawodawcze (zwane także zaniechaniem względnym albo częściowym). Może ono być badane przez Trybunał – jednak tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje „norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej” (postanowienie TK z 1 marca 2010 r., SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29), czyli w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania kwestii pominiętych w określony sposób.

Pomocniczym kryterium stosowanym niekiedy do odróżnienia zaniechania od pominięcia ustawodawczego jest przesłanka celowego i świadomego działania prawodawcy (ustawodawcy).

Jeżeli dane rozwiązanie zostało w zamierzony sposób pozostawione poza zakresem regulacji, należy je kwalifikować jako zaniechanie ustawodawcze (por. np. wyrok TK z 8 września 2005 r., P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90).

Wystąpienie pominięcia prawodawczego jest natomiast bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych

z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcyjnych (por. np. wyrok TK z 13 listopada 2007 r., P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123).

4.1.4. Przy orzekaniu o „jakościowej tożsamości” materii pominiętych i unormowanych w zaskarżonym przepisie konieczna jest ostrożność: „zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu, grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykraczanie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym” (przywołane postanowienie w sprawie SK 17/02).

4.1.5. Skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym także wyjątkowej staranności. Jak Trybunał stwierdził w wyroku w sprawie K 3/00:

„postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w ustawie zasadniczej (...)”.

4.1.6. Powyższe dotyczy w szczególności autorów skarg konstytucyjnych:

„Sformułowanie zarzutu pominięcia prawodawczego [w skardze konstytucyjnej] wymaga (...) wykazania związku zachodzącego między treścią przepisu a sposobem naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. (...) Skarżący nie może domagać się jednak wprowadzenia nowego zakresu normowania, byłaby to bowiem skarga konstytucyjna na zaniechanie prawodawcze. Powinien natomiast podnieść, że przepis, którego zakres normowania wykazuje związek ze stawianym przez niego zarzutem, ma zbyt wąski zakres zastosowania. Innymi słowy, skarżący powinien określić normę prawną, która nie znajduje do niego zastosowania, wskazać jej usytuowanie w odpowiedniej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego oraz wykazać, że niezastosowanie normy jest wynikiem zbyt wąskiego zakresu jej zastosowania, to z kolei jest źródłem naruszenia jego konstytucyjnych praw” (postanowienie TK z 8 września 2009 r., Ts 95/08, OTK ZU nr 5/B/2009, poz. 398).

4.1.7. Kwestia ta była wielokrotnie stawiana przez Trybunał Konstytucyjny. Reprezentatywnym przykładem jest postanowienie z 18 czerwca 2013 r. w sprawie SK 1/12 (OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70), w którym wskazano:

„[określona regulacja] może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne z punktu widzenia przedmiotu i celu tej regulacji. Ocena, czy ustawodawca dopuścił się pominięcia prawodawczego, wymaga więc *a casu ad casum* zbadania danego unormowania w kontekście wzorców i wartości konstytucyjnych, które ze względu na naturę tej regulacji muszą zostać poszerzone o daną kategorię podmiotów lub zachowań. To znaczy, że z norm konstytucyjnych da się odtworzyć wzorzec instytucji prawnej kształtowanej w akcie normatywnym, lecz instytucja w akcie tym ukształtowana konstytucyjnemu wzorcowi nie odpowiada (...). Niezbędnym warunkiem tej analizy jest ustalenie, że w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem, gdyż zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieuregulowanych z materiami, które znalazły swój wyraz w treści kwestionowanego przepisu, może spowodować wykroczenie przez Trybunał poza sferę kontroli prawa”.

4.2. Przenosząc te ustalenia na grunt niniejszej sprawy, Trybunał stwierdza, że rozpoznanie merytoryczne analizowanej skargi konstytucyjnej byłoby niedopuszczalne, gdyż jej przedmiotem jest zaniechanie legislacyjne, którego badanie pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący wskazuje na brak regulacji pozytywnej dotyczącej specjalnego trybu przyznawania zwrotu poniesionych kosztów postępowania dla strony wygrywającej w sytuacji, gdy wobec strony przegrywającej sąd korzysta z instytucji uregulowanej w art. 102 *in fine* k.p.c. Materia ta, jak słusznie zauważa skarżący, nie została unormowana przez ustawodawcę. Zatem skoro w k.p.c. ustawodawca całkowicie zaniechał uregulowania wskazanej kwestii, to nie sposób przyjąć, że mamy do czynienia jedynie z pominięciem prawodawczym. W rozpatrywanej sprawie nie chodzi bowiem o niepełne – ze względu na wymagania konstytucyjne – uregulowanie pewnych kwestii, lecz o ich całkowite pozostawienie poza regulacją normatywną. Sytuacja prawna skarżącego (oddalenie jego zażalenia przez sąd z powodu stwierdzonego braku regulacji normatywnej nakazującej zasądzenie od Skarbu Państwa kosztów na rzecz strony wygrywającej proces – *in casu* postępowanie apelacyjne) wynika zatem z braku jakichkolwiek przepisów, które dotyczyłyby wskazywanego przez skarżącego problemu. W tej sytuacji sformułowany w skardze konstytucyjnej zarzut niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji w istocie stanowi „postulat legislacyjny” (skarżącemu chodzi o wprowadzenie do procedury cywilnej specjalnego trybu przyznawania zwrotu poniesionych kosztów postępowania dla strony wygrywającej w sytuacji, gdy wobec strony przegrywającej sąd korzysta z instytucji uregulowanej w art. 102 *in fine* k.p.c.) którego adresatem *de lege lata* może być wyłącznie ustawodawca (Sejm), a nie sąd konstytucyjny.

4.3. Powyższe przemawia za odmową nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej ze względu na niedopuszczalność orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r.).

5. Ponadto – w kontekście sformułowanego zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji – Trybunał zauważa, że skarżący wniósł zażalenie na rozstrzygnięcie odnośnie do nieobciążenia strony pozwanej kosztami postępowania odwoławczego (punkt III wyroku Sądu Okręgowego w G. z listopada 2014 r., III Ca 939/14), w którym domagał się zasądzenia od Skarbu Państwa poniesionych przez niego kosztów postępowania. Zażalenie to zostało – w trybie art. 394² § 1 k.p.c. – rozpatrzone i oddalone postanowieniem tego sądu z maja 2015 r. Zatem skarżący zrealizował swoje prawo do zaskarżenia rozstrzygnięć wydanych po raz pierwszy, w zakresie odnoszącym się do prawa zaskarżenia rozstrzygnięcia o nieobciążaniu kosztami postępowania strony przegrywającej sprawę (por. postanowienie TK z 8 czerwca 2009 r., SK 26/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 92).

W tym stanie rzeczy należało postanowić jak w sentencji.