



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 22 kwietnia 2016 r.

Pozycja 344

POSTANOWIENIE z dnia 8 stycznia 2016 r. Sygn. akt Ts 275/14

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat,

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

art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.) z art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 oraz 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 sporządzonej przez adwokata ustanowionego pełnomocnikiem z urzędu skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 29 września 2014 r. (data nadania), K.B. (dalej: skarżący) zarzucił niezgodność art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.) z art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 oraz art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

2. Skarga konstytucyjna wiąże się z następującą sprawą:

Wyrokiem z listopada 2013 r. Sąd Okręgowy w K. oddalił powództwo skarżącego przeciwko Skarbowi Państwa – Prezesowi Sądu Rejonowego w K. o zapłatę tytułem odszkodowania za szkodę wyrządzoną postanowieniem Sądu Rejonowego w K. z września 2011 r., utrzymującym w mocy postanowienie prokuratora Prokuratury Rejonowej w K. z maja 2011 r. w sprawie zatwierdzenia postanowienia Policji z kwietnia 2011 r. o umorzeniu dochodzenia.

Jako jedną z podstaw oddalenia powództwa sąd wskazał okoliczność, że sąd cywilny nie ma uprawnień do orzekania w kwestii zgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu karnego; art. 417¹ § k.c. stanowi bowiem, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym jego niezgodności z prawem. Skarżący tymczasem nie przedstawił stosownego prejudykatu stwierdzającego niezgodność z prawem postanowienia utrzymującego w mocy rozstrzygnięcie w sprawie umorzenia dochodzenia, co uniemożliwiało uwzględnienie powództwa odszkodowawczego.

Apelacja skarżącego od powyższego orzeczenia została oddalona przez Sąd Apelacyjny w K. wyrokiem z maja 2014 r., w którym sąd ten podzielił argumentację sądu pierwszej instancji.

3. Zdaniem skarżącego art. 417¹ § 2 k.c. jest niezgodny z prawem do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji) oraz prawem do dochodzenia na drodze sądowej naruszonych wolności i praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji) w powiązaniu z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) przez to, że „w celu skutecznego dochodzenia odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie niezgodnego z prawem postanowienia sądu [karnego] utrzymującego w mocy postanowienie prokuratora o umorzeniu postępowania przygotowawczego statuuje obowiązek przedstawienia prejudykatu stwierdzającego wydanie danego postanowienia sądowego niezgodnie z prawem, w sytuacji gdy prawo nie przewiduje żadnego właściwego postępowania, w którym możliwe byłoby uzyskanie takiego prejudykatu”.

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. poz. 1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) z dniem 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 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 ustawy w postępowaniu przed Trybunałem w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe, tzn. przepisy ustawy o TK z 1997 r.

2. Zgodnie z art. 36 ust. 1 w związku z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa 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 wniesienia skargi podlegałoby umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r.

3. Zaskarżony w niniejszej sprawie art. 417¹ § 2 k.c. stanowi: „Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą”.

Przedstawiony przez skarżącego problem dotyczy zasadności wymogu przedstawienia przez powoda prejudykatu stwierdzającego wydanie orzeczenia niezgodnie z prawem (pozbawiającego – jego zdaniem – jednostkę prawa do sądu oraz prawa do dochodzenia wynagrodzenia szkody wyrządzonej w związku z wykonywaniem władzy publicznej) w sytuacji, gdy przepisy proceduralne (*in casu*: regulacje postępowania karnego w odniesieniu do postępowania przygotowawczego) nie przewidują właściwego trybu, w którym możliwe byłoby uzyskanie takiego prejudykatu.

4. Ze względu na sposób sformułowania zarzutów przez skarżącego (zakwestionowanie interpretacji zaskarżonego przepisu) Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności zbadał, czy analizowana skarga konstytucyjna nie jest w istocie tzw. skargą na stosowanie prawa.

4.1. Orzekające w sprawie skarżącego sądy cywilne obu instancji uznały, że dochodzenie roszczenia odszkodowawczego w odniesieniu do postanowienia sądu karnego utrzymującego w mocy rozstrzygnięcie o umorzeniu dochodzenia wymaga przedstawienia przez powoda (skarżącego) stosownego prejudykatu. Brak takiego orzeczenia wyklucza bowiem uwzględnienie powództwa, gdyż sądy cywilne *de lege lata* nie mają kompetencji do samodzielnej oceny rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu karnym. Należy jednak zauważyć, że pogląd o braku kognicji sądów cywilnych w tym zakresie nie jest jednolity w orzecznictwie.

W części judykatów prezentowane jest stanowisko o niedopuszczalności (ze względu na treść art. 417¹ § 2 k.c.) kontroli przez sądy cywilne rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu karnym ze względu na brak możliwości uzyskania przez powoda stosownego prejudykatu (zob. np.: wyrok SA w Białymstoku z 20 marca 2014 r., sygn. akt I ACa 848/13, „Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych”; wyrok SA w Krakowie z 12 sierpnia 2014 r., sygn. akt I ACa 678/14, „Legalis”).

Z kolei w innych orzeczeniach uznano, że jeżeli przepisy nie przewidują procedury prejudycjalnej dla jakiegoś rodzaju (kategorii) prawomocnych orzeczeń, to w razie szkody wyrządzonej przez wydanie takiego orzeczenia, do odpowiedzialności Skarbu Państwa ma zastosowanie art. 417 k.c., a nie art. 417¹ § 2 k.c., gdyż nie można przyjąć, że tylko ze względu na brak postępowania prejudycjalnego, poszkodowany pozbawiony jest możliwości uzyskania odszkodowania za wydanie niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia o charakterze np. incydentalnym. Takie stanowisko przyjmowane jest w odniesieniu do szkód wyrządzonych przez wydanie prawomocnych orzeczeń w postępowaniu karnym, nieobjętych regulacją przewidzianą w art. 552 i n. ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.), dla których brak przepisów przewidujących postępowanie prejudycjalne o stwierdzenie ich niezgodności z prawem. Podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa stanowi wówczas art. 417 § 1 k.c. i sąd cywilny w sprawie odszkodowawczej samodzielnie bada i ustala, czy wydane w sprawie karnej orzeczenie, wskazane przez powoda jako przyczyna szkody, jest zgodne z prawem czy bezprawne (zob. np.: wyroki SN z 5 października 2012 r., sygn. akt IV CSK 165/12, „Legalis” oraz 13 czerwca 2013 r., sygn. akt V CSK 348/12, „Legalis”; wyrok SA w Katowicach z 6 lutego 2014 r., sygn. akt I ACa 950/13, „Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych”). Stanowisko to jest także podzielane w literaturze (zob. np. Z. Banaszczyk, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, red. K. Pietrzykowski, wyd. 5, Warszawa 2008, s. 1275).

4.2. W myśl utrwalonego poglądu Trybunału Konstytucyjnego, normatywna treść przepisów może być kształtowana przez organy stosujące prawo. Jeżeli organy te nadają przepisom utrwalone i jednolite rozumienie, to powinno być ono uwzględniane przez Trybunał przy ocenie zarzutu niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją. Z kolei dotyczące wykładni przepisów rozbieżności w orzecznictwie organów stosujących prawo – w szczególności sądów – mogą wskazywać, że źródłem ewentualnego naruszenia konstytucyjnych praw skarżącego są nie same przepisy, lecz ich nieprawidłowe zastosowanie (zob. np. postanowienie TK z 6 marca 2008 r., Ts 26/07, OTK ZU nr II/B/2014, poz. 731). W niniejszej sprawie występuje taka sytuacja, a merytoryczne rozpoznanie zarzutu skarżącego byłoby w istocie orzeczeniem w sprawie aktu stosowania prawa, polegającym na rozstrzygnięciu rozbieżności interpretacyjnych w orzecznictwie sądowym przez Trybunał Konstytucyjny, który *de lege lata* nie ma do tego kompetencji, gdyż – co należy szczególnie podkreślić – jest sądem prawa, a nie organem prowadzącym nadzór judykacyjny nad sądami.

4.3. W związku z powyższym – na podstawie 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. – należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej ze względu na niedopuszczalność orzekania.

5. Niezależnie od powyższego Trybunał zwraca uwagę także na to, że skarżący w istocie kwestionuje również brak określonej regulacji normatywnej, tj. specjalnego trybu w sprawie badania zgodności z prawem orzeczeń wydanych w postępowaniu karnym, a nieobjętych hipotezą art. 540 i n. k.p.k. (vide s. 9-11 uzasadnienia skargi).

5.1. 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 badanych aktach prawnych nie brakuje pewnych elementów, koniecznych 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).

Ze względu na niebezpieczeństwa związane z korzystaniem z tej możliwości (ryzyko wkroczenia przez Trybunał Konstytucyjny w uprawnienia władzy ustawodawczej, wbrew jego ustrojowej roli „negatywnego ustawodawcy”; 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 zakresu 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.

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 o sygn. 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 często bywa trudne, co zresztą przyznaje sam Trybunał Konstytucyjny (por. np. 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.

W świetle dotychczasowego 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 o sygn. 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 beczynności regulacyjnej ustawodawcy i rodzaj luki prawnej poddanej ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Całkowity brak regulacji danej kwestii (jej jakościowa odmienność od materii unormowanych w zaskarżonym przepisie) traktowany jest jako zanie-

chaniu 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 pominięć prawodawczych 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).

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

Skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym także wyjątkowej staranności. Jak stwierdzono w przywołanym już wyroku o sygn. 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 (...)”. Dotyczy to 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).

Powyższe zasady były wielokrotnie wyjaśniane przez Trybunał Konstytucyjny. Reprezentatywnym przykładem może być postanowienie z 18 czerwca 2013 r. o sygn. SK 1/12 (OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70), w którym wskazano, że 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 materiałami, które znalazły swój wyraz w treści kwestionowanego przepisu, może spowodować wykroczenie przez Trybunał poza sferę kontroli prawa”.

5.2. W ocenie Trybunału regulacja kwestionowana (choć w tym miejscu lepszym określeniem byłoby „postulowana”, gdyż skarżącemu w istocie chodzi o wprowadzenie do procedury karnej specjalnego trybu w sprawie badania zgodności z prawem orzeczeń nieobjętych hipotezą art. 540 i n. k.p.k.) w analizowanej skardze konstytucyjnej nie spełnia żadnego z powyższych warunków i należy ją zakwalifikować jako zaniechanie ustawodawcze, które nie podlega kontroli polskiego sądu konstytucyjnego.

5.3. Powyższe przemawiało również 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.).

W tym stanie rzeczy należało postanowić jak w sentencji.