



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 22 kwietnia 2016 r.

Pozycja 345

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

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel – przewodniczący
Piotr Pszczółkowski – sprawozdawca
Julia Przyłębska,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia K.B. na postanowienie z 8 stycznia 2016 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnić zażalenia.

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej, sporządzonej przez adwokata i wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 29 września 2014 r. (data nadania), K.B. (dalej: skarżący) postawił zarzut niezgodności art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U.2014.121, ze zm.; dalej: k.c.) z art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 oraz art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

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) z tego powodu, 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”.

2. Postanowieniem z 8 stycznia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.102.643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.) w związku z art. 134 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) – odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej ze względu na niedopuszczalność orzekania. Skarga dotyczyła bowiem aktu stosowania prawa, tj. przyjętej przez orzekające w sprawie skarżącego sądy powszechne obu instancji wykładni art. 417¹ § 2 k.c., wedle której dochodzenie roszczenia odszkodowawczego w postępowaniu cywilnym w odniesieniu do postanowienia sądu karnego utrzymującego w mocy rozstrzygnięcie o umorzeniu dochodzenia

wymaga przedstawienia przez powoda stosownego prejudykatu, 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 orzeczenia. Jak wskazał Trybunał, w orzecznictwie kwestia ta nie jest ujmowana jednolicie. 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, mimo braku możliwości uzyskania przez powoda stosownego prejudykatu (zob. np.: wyrok SA w Białymstoku z 20 marca 2014 r., I ACa 848/13, „Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych”; wyrok SA w Krakowie z 12 sierpnia 2014 r., 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.89.555, 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., IV CSK 165/12, „Legalis” oraz 13 czerwca 2013 r., V CSK 348/12, „Legalis”; wyrok SA w Katowicach z 6 lutego 2014 r., I ACa 950/13, „Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych”). Pogląd ten jest także podzielany w literaturze (zob. np. Z. Banaszczyk, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, red. K. Pietrzykowski, wyd. 5, Warszawa 2008, s. 1275).

Niezależnie od powyższego Trybunał zwrócił także uwagę na to, że skarżący w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej w istocie kwestionował brak określonej regulacji normatywnej oraz zawarł postulat legislacyjny dotyczący wprowadzenia do procedury karnej specjalnego trybu w sprawie badania zgodności z prawem orzeczeń nieobjętych hipotezą art. 540 i n. k.p.k.

Odpis postanowienia Trybunału został doręczony pełnomocnikowi skarżącego 18 stycznia 2016 r.

3. W sporządzonym przez pełnomocnika z urzędu piśmie procesowym, które zostało wniesione do Trybunału Konstytucyjnego 25 stycznia 2016 r. (data nadania), skarżący złożył zażalenie na postanowienie z 8 stycznia 2016 r. Zarzucił w nim Trybunałowi: po pierwsze – naruszenie art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.2217; dalej: ustawa grudniowa) oraz art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w związku z art. 20 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 379 pkt 4 w związku z art. 397 § 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U.2014.101, ze zm.) przez wydanie zaskarżonego postanowienia „w warunkach tzw. nieważności postępowania, a to z uwagi na niewłaściwy skład orzekający”; po drugie – błędne przyjęcie, że skarga konstytucyjna została skierowana przeciwko aktowi stosowania prawa; po trzecie – błędne przyjęcie, że przedmiotem zaskarżenia jest „zaniechanie (bądź pominięcie) legislacyjne”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 4 w związku z art. 49 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał,

w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b *in fine* w związku z art. 36 ust. 6 i 7 w związku z art. 49 ustawy o TK z 1997 r.). Na etapie rozpatrzenia zażalenia Trybunał Konstytucyjny bada przede wszystkim, czy w zaskarżonym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

2. Pierwszy zarzut sformułowany w zażaleniu Trybunał uznaje za niezasadny i niepodlegający uwzględnieniu.

Należy zauważyć, że art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. stanowi, iż w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy w postępowaniu przed Trybunałem – w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania (skarg konstytucyjnych i wniosków) – stosuje się przepisy dotychczasowe, czyli zawarte w ustawie o TK z 1997 r. Na mocy art. 36 ust. 1 w związku z art. 49 ustawy o TK z 1997 r. skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu, którego dokonuje jednoosobowo sędzia Trybunału.

W myśl art. 2 ust. 1 ustawy grudniowej, w sprawach, w których do dnia wejścia w życie tej ustawy Prezes Trybunału nie zawiadomił uczestników postępowania o przekazaniu wniosku, pytania prawnego lub skargi do rozpoznania przez skład orzekający postępowanie prowadzi się na zasadach określonych w niniejszej ustawie; jednakże w każdym przypadku skład orzekający ustala się według przepisów niniejszej ustawy.

Przytoczony przepis ustawy grudniowej miał charakter regulacji intertemporalnej i – co wynika wprost z jego językowej wykładni – wiązał się ściśle ze zmianami wprowadzonymi przez art. 1 pkt 9 tej ustawy do art. 44 ust. 1-3 ustawy o TK z 2015 r. Innymi słowy: dotyczył ustalania składów orzekających na etapie rozpoznania merytorycznego wniosków, pytań prawnych lub skarg konstytucyjnych; nie odnosił się natomiast do kwestii składów orzekających w przedmiocie rozpoznania wstępnego skarg lub wniosków, które zostały wniesione do Trybunału przed 30 sierpnia 2015 r., gdyż – co wynika wprost z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r., mającego charakter *lex specialis* – te miały być wyznaczane na zasadzie przepisów ustawy o TK z 1997 r.

3. Drugi zarzut sformułowany w zażaleniu Trybunał również uznaje za niezasadny i niepodlegający uwzględnieniu.

W zaskarżonym postanowieniu Trybunał zwrócił uwagę na to, że zarzut niekonstytucyjności art. 417¹ § 2 k.c. opiera się na skutkach stosowania tego przepisu w sprawie skarżącego, nie zaś na jego błędnej konstrukcji normatywnej. To oznacza, że skarżący kwestionuje sądową wykładnię przepisu, a tym samym prawidłowość jego stosowania przez sądy powszechne obu instancji orzekające w jego sprawie.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, wypracowanym na tle art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46 i art. 47 ustawy o TK z 1997 r., nie jest dopuszczalne kwestionowanie za pomocą skargi konstytucyjnej jednostkowych aktów stosowania prawa. Nie leży bowiem w kompetencjach Trybunału kontrola prawidłowości ustaleń organów stosujących prawo ani kontrola sposobu wykładni obowiązujących przepisów. Wyjątek dotyczy sytuacji, gdy jednolita i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu. Wówczas przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką (zob. np. postanowienia TK z: 21 września 2005 r., SK 32/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 95 oraz 16 października 2007 r., SK 13/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 115, a także wyroki TK z: 3 października 2000 r., K 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188 oraz 31 marca 2005 r., SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29).

W zaskarżonym postanowieniu Trybunał przywołał różne wypowiedzi Sądu Najwyższego i sądów powszechnych wskazujące na rozbieżną praktykę orzecniczą w zakresie wykładni zakwestionowanego przepisu, która uniemożliwia merytoryczną kontrolę art. 417¹ § 2 k.c. Trybunał w obecnym składzie podziela te ustalenia i w konsekwencji stwierdza, że rozpatrywana skarga jest skargą na stosowanie prawa, co wyklucza kognicję sądu konstytucyjnego i zasadnie powodowało konieczność odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu ze względu na niedopuszczalność orzekania.

4. Także trzeci zarzut sformułowany w zażaleniu Trybunał uznaje za niezasadny i niepodlegający uwzględnieniu.

4.1. Zgodnie z art. 188 Konstytucji Trybunał ma kompetencję do orzekania o wskazanych w nim przepisach prawa stanowionego, natomiast ocenianie konstytucyjności aktów prawnych pod względem zupełności regulacji dopuszcza się – zarówno w doktrynie, jak i w samym orzecznictwie TK – na zasadzie wyjątku. Trybunał w swoim orzecznictwie dąży do zróżnicowania obu wskazanych wyżej sytuacji. Rozróżnienie zaniechania prawodawczego, które nie podlega jego kognicji, i pominięcia prawodawczego, które może być przedmiotem badania przez Trybunał, nie jest jednak oparte na wystarczająco precyzyjnych kryteriach i nadal rodzi liczne wątpliwości (zob. postanowienia TK z: 11 grudnia 2002 r., SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98; 29 listopada 2010 r., P 45/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 125; 5 marca 2013 r., K 4/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 30 oraz wyroki TK z: 8 września 2005 r., P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90; 6 listopada 2012 r., K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119; zob. także: P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, J. Karp, G. Kuca, A. Kulig, P. Mikuli, A. Opalek, Kraków 2007, s. 397-405; P. Radziejewicz, *Kontrola konstytucyjności zaniechań ustawodawczych przez Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 9, s. 3-7). Trybunał zatem musi podchodzić z ostrożnością do zarzutów odnoszących się do istnienia luki normatywnej, aby działalnością orzecniczą nie wkraczać w sferę tworzenia prawa, zastrzeżoną dla władzy ustawodawczej. Możliwość oceny konstytucyjności pominięć prawodawczych podlega regule *excepciones non sunt extendendae*.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału „z zaniechaniem prawodawczym związany jest całkowity brak ingerencji prawodawcy w system prawa wtedy, gdy jest on do tego zobowiązany przez wiążącą go normę prawną. Inaczej jest w przypadku pominięcia: prawodawca tworzy przepisy prawne, dając wyraz temu, że normuje pewną dziedzinę spraw, lecz czyni to z punktu widzenia Konstytucji wadliwie. Jest przy tym obojętne, czy jego aktywność legislacyjna podjęta jest w następstwie wykonania ciężącego na nim obowiązku uregulowania jakichś spraw, czy też uczynił użytek z kompetencji prawodawczej, ponieważ uznał to za celowe” (wyrok TK w sprawie K 21/11). Trybunał stwierdził bowiem, że „o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie unormować w drodze ustawowej, to skoro decyzja taka zostaje już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymogów konstytucyjnych” (wyrok TK z 24 października 2001 r., SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216).

Należy przypomnieć, że Trybunał, dopuszczając możliwość oceny konstytucyjności pominięć prawodawczych, wskazuje, że „w ramach kompetencji do kontrolowania konstytucyjności obowiązującego prawa, Trybunał Konstytucyjny ocenia zawsze pełną treść normatywną zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji” (wyrok z 8 września 2005 r., P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90; zob. także: postanowienia TK z: 8 września 2004 r., SK 55/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 86 i 9 maja 2000 r., Ts 84/99, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 244). Dopuszczalne jest zatem badanie również braków pewnych elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia regulacji konstytucyjnej (zob. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52 oraz wyrok TK z 8 września 2005 r., P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). Ponadto, w piśmiennictwie wskazuje się, 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 (zob. M. Grzybowski, *Legislative omission in practical jurisprudence of the Polish Constitutional Tribunal*, [w:] *Problems of legislative omission in constitutional jurisprudence*, red. E. Jarašiūnas, Wilno 2009, s. 698). Pominięcia te są związane na ogół z niezapewnieniem właściwej realizacji konstytucyjnych wolności lub praw przysługujących danej kategorii podmiotów. Największa grupa wyroków w sprawie pominięcia ustawodawczego dotyczy właśnie nieprzyznania pewnych praw

określonej kategorii podmiotów (np. wyroki TK z: 16 czerwca 2009 r., SK 5/09, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 84; 28 kwietnia 2009 r., K 27/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 54). W przypadkach pominięcia ustawodawczego regulacja prawna jest obarczona wadą, a wada ta dotyczy materialnych rozwiązań przewidzianych w akcie normatywnym, nie zaś jego formy. Wada ta ma przy tym charakter konstytucyjny: ukształtowana przez prawodawcę regulacja nie odpowiada standardom konstytucyjnym (zob. wyrok TK w sprawie K 21/11).

4.2. Odnosząc powyższe ustalenia do rozpatrywanej sprawy, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zarzuty skarżącego nie dotyczą pominięcia prawodawczego, a zaniechania legislacyjnego. Na stronach 9-11 uzasadnienia skargi konstytucyjnej skarżący wprost kwestionuje brak regulacji normatywnej, która umożliwiałaby mu uzyskanie orzeczenia stwierdzającego niezgodność z prawem orzeczeń wydanych w reżimie procedury karnej, a nieobjętych hipotezą art. 540 i n. k.p.k. Skarżący wskazuje przy tym, że „na tle procedury karnej brak jest »wentyla bezpieczeństwa« w rodzaju art. 424^{1b} k.p.c., w myśl którego w wypadku prawomocnych orzeczeń cywilnych, od których skarga o stwierdzenie niezgodności orzeczenia z prawem nie przysługuje, odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem można domagać się bez uprzedniego stwierdzenia niezgodności orzeczenia z prawem w postępowaniu ze skargi, chyba że strona nie skorzystała z przysługujących jej środków prawnych” (s. 11 uzasadnienia skargi).

W związku z tym należy przypomnieć, że jednym z kryteriów odróżnienia pominięcia od zaniechania prawodawczego może być zakres ingerencji ustawodawcy, niezbędny do przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją: konieczność dokonania daleko idących zmian, stworzenia nowej regulacji prawnej, wskazuje na zaniechanie legislacyjne, nie zaś – pominięcie. Trybunał, jako tzw. ustawodawca negatywny, nie może „uzupełniać” obowiązującego stanu prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia skarżącego. Jego kompetencja nie sięga tam, gdzie ustawodawca pozostawia określoną kwestię poza uregulowaniem prawnym. Do ustawowego uregulowania kwestii sygnalizowanej przez skarżącego (która *nota bene* wyeliminowałaby rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego względem art. 417¹ § 2 k.c.) konieczna jest zatem interwencja ustawodawcy. To zaś przemawia za uznaniem, że skarżący domagał się kontroli zaniechania ustawodawczego, którego merytoryczna kontrola przez Trybunał jest niedopuszczalna.

Z przedstawionych wyżej powodów Trybunał postanowił jak w sentencji.