



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 6 listopada 2017 r.

Pozycja 205

POSTANOWIENIE

z dnia 6 czerwca 2017 r.

Sygn. akt Ts 22/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej O.J. w sprawie zgodności:

art. 110 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2016 r. poz. 1713, ze zm.) z art. 32 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 2 lutego 2017 r. (data nadania) O.J. (dalej: skarżący) wystąpił o stwierdzenie, że art. 110 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2016 r. poz. 1713, ze zm.; dalej: k.p.s.w.) jest niezgodny z art. 32 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującą sprawą. Skarżący od 1 marca 2015 r. do 2 marca 2015 r. był zatrzymany w związku z podejrzeniem popełnienia wykroczenia. 18 sierpnia 2015 r. pełnomocnik skarżącego złożył wniosek o zadośćuczynienie za niewątpliwie niesłuszne zatrzymanie. Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z listopada 2015 r. oddalił wniosek skarżącego. Powyższe orzeczenie zostało utrzymane w mocy wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Ł. z kwietnia 2016 r. Pełnomocnik skarżącego wniósł od tego orzeczenia kasację. Zarządzeniem z lipca 2016 r. Przewodnicząca Wydziału II Karnego Sądu Apelacyjnego w Ł. odmówiła przyjęcia kasacji do rozpoznania, wskazując, że na podstawie art. 110 § 1 k.p.s.w. uprawnienie do wniesienia kasacji posiadają jedynie Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich. Postanowieniem z października 2016 r. Sąd Najwyższy utrzymał zaskarżone zarządzenie w moc.

Zdaniem skarżącego zakwestionowany przepis w sposób nieuzasadniony różnicuje sytuację prawną osób dochodzących na drodze sądowej odszkodowania lub zadośćuczynienia za oczywiście niesłuszne zatrzymanie, gdyż nie przewiduje prawa do złożenia kasacji od orzeczenia sądu II instancji, podczas gdy w postępowaniu karnym osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji prawnej, takie prawo posiadają. W jego ocenie prowadzi to do: „naruszenia konstytucyjnego prawa do równości w prawie do odpowiedniego ukształtowania pro-

cedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości oraz wynikającego z niego prawa do równego dostępu do środków zaskarżenia orzeczeń sądowych, w tym kasacji (art. 32 ust. 1 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji), a także prawa do niedyskryminacji w prawie do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości oraz wynikającego z niego prawa do niedyskryminacji w dostępie do środków zaskarżenia orzeczeń sądowych, w tym do kasacji (art. 32 ust. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji)”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o 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, a także gdy zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 59 ust. 1 pkt 2-4 ustawy o TK.

Jak stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie o TK, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Innymi słowy, przedmiotem rozpoznania Trybunału Konstytucyjnego w trybie skargi konstytucyjnej jest przepis aktu normatywnego, którego zastosowanie w konkretnej sprawie doprowadziło do naruszenia przysługujących skarżącemu konstytucyjnych wolności lub praw (zob. m.in. postanowienie TK z 28 sierpnia 2009 r., Ts 114/08, OTK ZU nr 2/B/2010, poz. 87). Przedmiotem skargi nie może być zaniechanie prawodawcze.

Dokładne wyjaśnienie, dlaczego poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego pozostaje badanie zaniechań prawodawczych, a także kryteriów rozróżnienia tego rodzaju luki od pominięcia ustawodawczego jest przedstawione w postanowieniu TK z 2 grudnia 2014 r. (SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123). Trybunał stwierdził w nim, że „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 z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52)”. Jak wywodzi dalej Trybunał: „W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, punktem wyjścia dla oceny, czy rozwiązanie postulowane przez podmiot inicjujący postępowanie stanowi zaniechanie, czy pominięcie ustawodawcze, powinno być zbadanie, czy materie pozostawione poza zakresem danego przepisu i materie w nim unormowane wykazują „jakościową tożsamość” (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo, por. wspomniane orzeczenie o sygn. K 25/95, a z najnowszego orzecznictwa np. wyroki z: 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40, i 3 czerwca 2014 r., sygn. K 19/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 60). Na tej podstawie można ustalić zakres bezczynności regulacyjnej ustawodawcy i rodzaj luki prawnej poddanej ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Całkowity brak regulacji danej kwestii (jej jakościowa odmiennność od materii unormowanych w zaskarżonym przepisie) traktowany jest jako zaniechanie ustawodawcze (w doktrynie zwane także zaniechaniem właściwym albo absolutnym), niepodlegające kontroli Trybunału. Jej uregulo-

wanie 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 z 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29), czyli w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania kwestii pominiętych w określony sposób.

Skarżący, kwestionując art. 110 k.p.s.w., zarzuca, że przepis ten cechuje niewątpliwe, niekonstytucyjne pominięcie prawodawcze. Na poparcie swoich tez podnosi, że: „wiele wskazuje na to, że celem ustawodawcy było w rzeczywistości wyłączenie prawa do kasacji jedynie w sprawach, w których przedmiotem jest wykroczenie, a nie również w sprawach, w których orzeka się o roszczeniach związanych z nielegalnym pozbawieniem wolności”.

W świetle poczynionych wyżej uwag Trybunał przypomina, że sytuacja, w której ustawodawca zdecydował się nie uregulować danej kwestii na poziomie danego aktu prawnego (lub w razie jej jakościowej odmienności od materii unormowanych w zaskarżonym przepisie) oceniania jest jako zaniechanie ustawodawcze, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. W art. 110 k.p.s.w. ustawodawca przyznał uprawnienie do wniesienia kasacji jedynie tzw. podmiotom szczególnym, tj. Prokuratorowi Generalnemu i Rzecznikowi Praw Obywatelskich, a w wyjątkowych kategoriach spraw także Zastępcy Prokuratora Generalnego do Spraw Wojskowych oraz Rzecznikowi Praw Dziecka. Nieprzyznania takiego uprawnienia dla stron postępowania w sprawach o wykroczenia nie można traktować jako pominięcia ustawodawczego, gdyż ustawodawca w ogóle na poziomie analizowanego aktu prawnego takiej możliwości nie przewidział, co wynika także z fragmentów uzasadnienia projektu k.p.s.w. przytoczonych przez skarżącego. Ze względu na to, że skarżący, wyznaczając przedmiot kontroli, wyraźnie wnosi o zbadanie zaniechania ustawodawczego, stwierdzić należy, iż rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej nie mieści się w zakresie kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Okoliczność ta, na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 ustawy o TK, stanowi samodzielną podstawę odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

Niezależnie od powyższego Trybunał stwierdza, że postawiony w skardze zarzut – dotyczący braku możliwości złożenia kasacji od wyroku sądu drugiej instancji przez osobę dochodzącą na podstawie przepisów k.p.s.w. odszkodowania lub zadośćuczynienia – jest oczywiście bezzasadny.

W skardze konstytucyjnej skarżący wskazał, że na skutek braku możliwości wniesienia kasacji od wyroku Sądu Apelacyjnego w Ł. z kwietnia 2016 r. został pozbawiony prawa do merytorycznej oceny zasadności wydanego orzeczenia. Trybunał zwraca jednak uwagę na to, że sprawa skarżącego została poddana kontroli instancyjnej w ramach zwyczajnych środków odwoławczych. Skarżący wykorzystał przysługującą mu możliwość zaskarżenia wyroku sądu I instancji, w wyniku czego uzyskał prawomocne orzeczenie. W ten sposób zrealizował przysługujące mu, na podstawie art. 45 ust. 1 Konstytucji, prawo do sądu. Trybunał raz jeszcze przypomina, że kasacja w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym stanowi tzw. nadzwyczajny środek odwoławczy. Oznacza to, że skorzystanie z niego ma charakter dodatkowy, ponadprogramowy, wykraczający ponad konstytucyjny standard prawa do sądu. Charakter tego środka spowodował, że możliwość realizacji uprawnienia do wniesienia kasacji została ograniczona do szczególnych, wyjątkowych sytuacji, co pozostaje w zgodzie z konstytucyjnymi standardami w zakresie prawa do sądu (zob. wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2). Tym samym twierdzenie skarżącego o pozbawieniu go prawa do merytorycznej kontroli orzeczenia jest oczywiście bezzasadne.

Trybunał uznaje również bezzasadność argumentacji w zakresie, w jakim skarżący podnosi, że zakwestionowane przepisy różnicują sytuację podmiotów znajdujących się w ta-

kiej samej sytuacji prawnej. Z uwagi na nadzwyczajny charakter kasacji, której wniesienie możliwe jest dopiero po wyczerpaniu zwyczajnych środków odwoławczych, dopuszczalne jest wprowadzenie istotnych ograniczeń w zakresie skorzystania z tego ponadprogramowego środka. Wprowadzenie tego typu rozwiązań pozostaje w całkowitej gestii ustawodawcy, który zachowuje pełną swobodę w zdefiniowaniu kryteriów uprawniających do skorzystania z tego typu instytucji tak długo, jak długo warunki ich wnoszenia pozostają równe dla każdego.

W związku z powyższym i w kontekście dokonywania oceny zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 32 ust. 1 Konstytucji wyrażającym zasadę równości oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji wyrażającym zasadę zakazu dyskryminowania, fundamentalne znaczenie ma ustalenie, czy mamy do czynienia z cechą istotną (relevantną) w ramach prowadzonego przez Trybunał tzw. testu równości (zob. wyrok TK z 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się tą cechą powinny być traktowane równo, a więc według równej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości, należy przede wszystkim rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, wzięwszy pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej (zob. wyroki TK z: 20 października 1998 r., sygn. K 7/99; OTK ZU nr 6/1998, poz. 96; 12 lipca 2016 r., sygn. SK 40/14; OTK ZU nr A/2016, poz. 57). Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału na ocenę dopuszczalności różnicowania sytuacji prawnej podmiotów może mieć ponadto wpływ to, z jakim konkretnym prawem czy wolnością to różnicowanie będzie się wiązać, lub też jakie konkretne prawo będzie ograniczać (zob. wyrok TK z 9 maja 2006 r., sygn. SK 14/04; OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 47). Dlatego Trybunał Konstytucyjny raz jeszcze podkreśla, że skarżący w postępowaniu karnym zrealizował swoje prawo do sądu, uzyskując wyrok sądu I instancji, a następnie, w wyniku wniesionego środka odwoławczego, sądu II instancji. Nie ulega natomiast wątpliwości, że sytuacja uczestników postępowania w sprawach o wykroczenia jest zdecydowanie odmienna od sytuacji uczestników postępowania karnego. Wynika to m.in. z przedmiotu prowadzonego postępowania, tj. wagi czynów podlegających rozpoznaniu. W postępowaniu w sprawach o wykroczenia co do zasady rozpoznawane są sprawy, których społeczna szkodliwość nie przekracza pewnego, umiarkowanego stopnia, podczas gdy w postępowaniu karnym rozpoznawane są sprawy, których społeczna szkodliwość jest wyższa niż znikoma. Jest zatem oczywiste, że sytuacja prawna, jak i status uczestników obu tych postępowań są zasadniczo różne, co przesądza o tym, że nie można mówić w takim przypadku o relewantności obu sytuacji.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.