



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 15 marca 2011 r.

PG VIII TK 123/10
SK 12/10

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną M K o stwierdzenie, że art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.) jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 33 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

przedstawiam następujące stanowisko:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) postępowanie podlega umorzeniu, ze względu na utratę, w zaskarżonym zakresie, mocy obowiązującej art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.).

UZASADNIENIE

M K w złożonej do Trybunału Konstytucyjnego skardze twierdziła, że art. 12 ust. 4 w związku z art. 12 ust. 2 w związku z art. 8 ust. 2 i art. 15 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.) [dalej: ustawa o skardze] jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Małgorzaty Koźbiał w zakresie odnoszącym się do art. 12 ust. 2 w związku z art. 8 ust. 2 i art. 15 ustawy o skardze.

Powyższa skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Postanowieniem z dnia kwietnia 2008 r. Sąd Okręgowy w W stwierdził przewlekłość postępowania w sprawie prowadzonej przez Sąd Rejonowy dla W , sygn. , i nie uwzględnił wniosku Skarżącej o zasądzenie żądanej kwoty.

Podstawą wydania ostatecznego orzeczenia w sprawie Skarżącej był, między innymi, przepis art. 12 ust. 4 ustawy o skardze, w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 kwietnia 2009 r., który uprawniał (nie zobowiązywał) sąd do przyznania od Skarbu Państwa, na żądanie osoby występującej z takim żądaniem, odpowiedniej sumy pieniężnej.

Podstawowym zarzutem Skarżącej pod adresem art. 12 ust. 4 ustawy o skardze jest brak obowiązku zasądzenia odszkodowania, wynikający z użytego w tym przepisie sformułowania „sąd może”, niegwarantującego efektywności skargi na przewlekłość postępowania, które oznacza, że przyznanie, określonej

w tym przepisie „odpowiedniej sumy pieniężnej”, ma charakter fakultatywny, a nie obligatoryjny.

W uzasadnieniu skargi Skarżąca wskazuje na ukształtowaną i utrwaloną praktykę niezasądzania żadnej sumy pieniężnej w przypadku stwierdzenia przewlekłości postępowania. Skarżąca podnosi też brak w ustawie określenia przesłanek, w oparciu o które następuje odmowa zasądzenia „odpowiedniej sumy pieniężnej”, co, w Jej ocenie, powoduje całkowitą dowolność rozstrzygnięcia sądu. Dowolność ta, zdaniem Skarżącej, jest tym większa, że ustawodawca nie określił charakteru cywilnoprawnego „odpowiedniej sumy pieniężnej”.

Pismem z dnia 26 sierpnia 2010 r. udział w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej M K zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich, który przedstawił stanowisko, że art. 12 ust. 4 ustawy o skardze, w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 61, poz. 498), jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) [dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym], ze względu na utratę, w zaskarżonym zakresie, mocy obowiązującej art. 12 ust. 4 ustawy o skardze.

M K skarży art. 12 ust. 4 ustawy o skardze, w następującym brzmieniu tego przepisu:

„4. Uwzględniając skargę, sąd może, na żądanie skarżącego, przyznać od Skarbu Państwa, a w przypadku skargi na przewlekłość postępowania prowadzonego przez komornika - od komornika, odpowiednią sumę pieniężną w

wysokości nieprzekraczającej 10.000 złotych. W wypadku przyznania odpowiedniej sumy pieniężnej od Skarbu Państwa, wypłaty dokonuje sąd prowadzący postępowanie, w którym nastąpiła przewlekłość postępowania, ze środków własnych tego sądu.”.

Przepis ten stanowi o „możliwości przyznania odpowiedniej sumy pieniężnej”, a więc pozostawia sądowi orzekającemu swobodę uznania, czy w ogóle suma ta powinna być przyznana, a jeżeli tak - to w jakiej wysokości.

Zasadniczym zarzutem Skarżącej pod adresem art. 12 ust. 4 ustawy o skardze jest brak obowiązku (w przepisie tym mowa jest jedynie o możliwości) zasądzenia odszkodowania, wynikający z użytego w tej regulacji sformułowania „sąd może”.

W związku z tym należy podnieć, że analizowany stan prawny, poczynszy od dnia 1 maja 2009 r., **uległ zmianie, zgodnie z oczekiwaniem Skarżącej.**

W dniu 1 maja 2009 r. weszła bowiem w życie ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 61, poz. 498) [dalej: ustawa zmieniająca], która nadała art. 12 ust. 4 następujące nowe brzmienie:

„4. Uwzględniając skargę, sąd na żądanie skarżącego przyznaje od Skarbu Państwa, a w przypadku skargi na przewlekłość postępowania prowadzonego przez komornika - od komornika, sumę pieniężną w wysokości od 2.000 złotych do 20.000 złotych.”.

Zachodzi w związku z tym pytanie, czy treść wyrażona w dawnym tekście art. 12 ust. 4 ustawy o skardze (przed nowelizacją) może być przedmiotem kontroli zgodności z Konstytucją, skoro, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w sytuacji, gdy akt normatywny, w zakwestionowanym zakresie, utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, postępowanie podlega umorzeniu.

Problem sprowadza się więc do ustalenia, czy przepis art. 12 ust. 4 ustawy o skardze może być (w zakwestionowanym zakresie) zaliczony do przepisów mających nadal „moc obowiązującą”.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przepis obowiązuje w systemie prawa, dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał też, że badając, czy uchylony przepis może być nadal stosowany i tym samym zachowuje moc obowiązującą, należy kierować się treścią miarodajnej normy międzyczasowej (intertemporalnej). Normy takie - rozgraniczające czasowy zakres stosowania kolejno obowiązujących przepisów przez wskazanie, który z nich należy stosować w danej sytuacji - z reguły zawarte są w przepisach przechodnich (przejściowych i dostosowujących), towarzyszących przepisom uchylającym przepisy wcześniejsze. Normę taką uwzględnić należy także wtedy, gdy nowy przepis zmienia w całości lub części tekst przepisu wcześniejszego, powodując w ten sposób nadanie odmiennej treści wyrażonej w nim normie prawnej (*vide* - na przykład - wyroki Trybunału Konstytucyjnego: w pełnym składzie z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; z dnia 23 marca 2010 r., sygn. SK 47/08, OTK ZU seria A nr 3/2010, poz. 25 oraz z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. SK 37/08, LEX nr 658234).

W powołanym wyroku z dnia 29 listopada 2010 r. Trybunał Konstytucyjny przypomniał, iż z art. 79 Konstytucji wynika, że *„skarga konstytucyjna służy nie ochronie praw w ogóle, ale ochronie praw podstawowych, określonych w ustawie zasadniczej. Subsydiarność skargi konstytucyjnej polega na tym, że przysługuje ona dopiero wtedy, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych wolności i praw, i to dopiero z chwilą, gdy sąd lub*

organ administracji orzekł ostatecznie. Subsydiarność skargi konstytucyjnej polega również na tym, że jest ona środkiem prawnym nadzwyczajnym, dopuszczalnym tylko wtedy, gdy skutki zarzucanego naruszenia praw podstawowych nie mogą być usunięte w inny sposób.

W odróżnieniu od skargi powszechnej (actio popularis), inicjujący skargę konstytucyjną działa (...) nie w obronie prawa w ogóle, ale w obronie swojego własnego prawa o szczególnej wartości konstytucyjnej, w sytuacji gdy fakt naruszenia nastąpił rzeczywiście, a nie tylko mógł nastąpić potencjalnie. Celem takiego działania, motywowanym interesem prawnym skarżącego, jest usunięcie skutków naruszenia osobistego, bezpośredniego i aktualnego (...). W przeciwnym razie skarga konstytucyjna przekształciłaby się w actio popularis, a tego w żadnym razie nie przewiduje art. 79 Konstytucji (...). Z tego względu kwestia aktualności naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych skarżącego winna podlegać ocenie w trakcie badania merytorycznego skargi konstytucyjnej; standardowym instrumentem ochrony praw lub wolności powinna być możliwość weryfikacji treści orzeczenia i jego zmiany przez określony organ. (...)

Skarga konstytucyjna spełnia bowiem dwie, nierozzerwalnie związane ze sobą funkcje: ochrony naruszonych konstytucyjnych wolności lub praw jednostki oraz środka prawnego zmierzającego do eliminacji niekonstytucyjnego porządku prawnego. Rozerwanie tej więzi obu wymienionych funkcji prowadziłoby do pozbawienia skargi jej nadzwyczajnego i subsydiarnego charakteru, a więc cech stanowiących o jej istocie” (op. cit.).

Biorąc pod uwagę powołane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego należy zauważyć, że ustawa zmieniająca nie zawiera przepisów przejściowych, zatem przepisów, które mogłyby wskazywać, czy, na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy o skardze w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją, są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa.

Powyższe oznacza, że art. 12 ust. 4 ustawy o skardze, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, obowiązuje od dnia 1 maja 2009 r. i dotyczy wszystkich możliwych sytuacji faktycznych.

Inaczej mówiąc, przepis art. 12 ust. 4 ustawy o skardze, w zaskarżonym zakresie, z dniem 1 maja 2009 r. „całkowicie” utracił moc obowiązującą, w tym znaczeniu, że z tym dniem nie jest możliwe jego zastosowanie do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej.

Trzeba też pamiętać, że skarga konstytucyjna jest środkiem prawnym **zmierzającym do eliminacji** niekonstytucyjnego porządku prawnego. Tymczasem ów niekonstytucyjny porządek prawny został już wyeliminowany.

Jednak stwierdzenie, że art. 12 ust 4 ustawy o skardze „całkowicie” utracił moc obowiązującą, nie jest wystarczające dla umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Zgodnie bowiem z art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, przepisu ust. 1 pkt 3 tej ustawy nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Przesłanką uzasadniającą kontrolę konstytucyjności przepisu jest więc ustalenie istnienia związku pomiędzy zaskarżoną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności Skarżącej.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 maja 2001 r. sygn. SK 15/00, *„związek ten zachodzi wówczas, gdy spełnione są trzy przesłanki:*

- *po pierwsze, przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych;*
- *po drugie, nie istnieje żaden alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby*

spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą;

- po trzecie, ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek dla przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej” (OTK ZU nr 4/2001, poz. 85, s. 510; vide też - postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2009 r., sygn. SK 45/07, OTK ZU seria A nr 11/2009, poz. 174).

Biorąc pod uwagę powołane poglądy Trybunału Konstytucyjnego, w pierwszej kolejności należy odpowiedzieć na pytanie, czy przepis art. 12 ust. 4 ustawy o skardze, w zaskarżonym zakresie i w brzmieniu przed nowelizacją, „zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych”.

Jako podstawowy wzorzec kontroli zaskarżonej regulacji MK wskazała art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji wprowadza gwarancję konstytucyjnego prawa do odszkodowania z tytułu szkód spowodowanych niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej, przy czym wywodzoną z niego zasadą jest pełne odszkodowanie, z możliwością różnicowania zakresu kompensacji przy zachowaniu wymogu proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) i racjonalności (*vide* na przykład - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, OTK ZU seria A, nr 7/2003, poz. 76, s. 918).

W wyroku z dnia 3 marca 2004 r., sygn. K 29/03, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *„przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji nie określa bezpośrednio, w jakich granicach szkoda wyrządzona zachowaniem organu władzy publicznej podlega naprawieniu. Nie może być jednak dla oceny treści gwarancji zawartych w art. 77 ust. 1 Konstytucji obojętne (...), że regułą podstawową na gruncie współczesnych systemów prawnych pozostaje - w stosunku do szkody podlegającej kompensacji - zasada pełnego odszkodowania.*

Ten generalny kierunek rozwiązań przyjmowanych w dziedzinie odpowiedzialności odszkodowawczej musi więc wpływać także na wykładnię art. 77 ust. 1 Konstytucji w tej części, w której przepis ów mówi o wynagrodzeniu szkody. Pojęcie to należy rozumieć jako każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym. Zakres i sposób ustalenia wielkości szkody oraz jej kompensacji określają ogólne reguły prawa cywilnego” (OTK ZU seria A, nr 3/2004, poz. 17, s. 255).

W piśmiennictwie również przyjmuje się, że przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji wyraża, co do zasady, prawo do pełnego odszkodowanie (por. M. Haczkowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 100 oraz P. Graniecki, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r., SK 18/00*, *Palestra* z 2002 r., z. 11-12, s. 224-225).

W wyroku z dnia 3 marca 2004 r., sygn. K 29/03, Trybunał Konstytucyjny zwrócił jednocześnie uwagę, że „*takie założenie (zasada pełnej kompensacji – przyp. wł.) nie oznacza jednak, że art. 77 ust. 1 Konstytucji wyklucza wszelkie zróżnicowanie obowiązku odszkodowawczego, łącząc w sposób kategoryczny z każdą postacią odpowiedzialności władzy publicznej obowiązek naprawienia szkody w pełnej wysokości. (...) nie wszystkie sytuacje objęte hipotezą normy konstytucyjnej art. 77 ust. 1 - dają podstawę do kreowania konstytucyjnego prawa podmiotowego do odszkodowania w zakresie pełnej kompensacji. Zasada pełnego odszkodowania, wyznaczając bowiem ogólny kierunek przyjętych na gruncie danej gałęzi prawa rozwiązań, stanowić może punkt odniesienia dla konkretnych, często zróżnicowanych regulacji normatywnych. Odrębności w zakresie obowiązku kompensacyjnego mogą być uzasadnione o ile jednocześnie jest respektowany system zasad i wartości konstytucyjnych. Funkcje kompensacyjne są realizowane przez różnorodne mechanizmy odpowiedzialności odszkodowawczej, dla której zasada pełnego*

odszkodowania pozostaje zasadą kierunkową. Nawet na gruncie prawa cywilnego dopuszczalne są zróżnicowane mechanizmy miarkowania odszkodowania, związane z naturą powiązań kauzalnych i przyczynieniem się poszkodowanego, zasadami słuszności, rodzajem szkody itp.” (op. cit.; por. także wyrok z dnia 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, op. cit., s. 918-919).

Uściślając te poglądy, Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, stwierdził, że *„mechanizmy prowadzące do wynagrodzenia wszelkich szkód wyrządzonych w warunkach art. 77 Konstytucji mogą być zróżnicowane, na skutek odmienności wynikających z odmienności uregulowania w ustawach tych fragmentów poszczególnych mechanizmów, które nie są objęte regulacją samego art. 77 Konstytucji. Fragmenty te (np. określenie rozmiarów szkody podlegającej naprawieniu) muszą jednak podlegać ocenie z punktu widzenia zachowania przez ustawodawcę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) i racjonalności” (op. cit., s. 918).*

Biorąc pod uwagę powołane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego należy rozważyć, czy „odpowiednia suma pieniężna”, o której mowa w art. 12 ust. 4 ustawy o skardze, stanowi odszkodowanie z tytułu szkody spowodowanej niezgodnym z prawem działaniem organu władzy publicznej, w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Pozytywna odpowiedź na to pytanie może bowiem wskazywać na bezpośredni merytoryczny związek treści wyrażonej w dawnym tekście art. 12 ust. 4 ustawy o skardze, w zaskarżonym zakresie, z wzorcem kontroli z art. 77 ust. 1 Konstytucji, zatem wskazywać, że zaskarżona regulacja zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery prawa konstytucyjnie chronionego w art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Ustawodawca nie przesądził, jaki charakter prawny miała „suma pieniężna”, przewidziana w art. 12 ust. 4 ustawy o skardze w brzmieniu sprzed 1 maja 2009 r., i sytuacja ta nie ulegała zmianie także po nowelizacji tej ustawy.

W wyroku z dnia 17 lutego 2010 r., sygn. I SA/Bd 680/09, WSA w Bydgoszczy stwierdził, że „[z] art. 15 ustawy z 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki nie wynika charakter prawny kwoty zasądzonej w następstwie uwzględnienia skargi na podstawie art. 12 ust 4 tej ustawy” (LEX nr 570470).

Jednocześnie w powołanym wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy, analizując charakter prawny „odpowiedniej sumy pieniężnej” i stwierdzając, że w orzecznictwie sądowym oraz piśmiennictwie „[n]iewątpliwie kwestia ta nie została dotąd w sposób jednoznaczny przesądzona”, jednocześnie uznał za uzasadnione, że suma ta „nie ma charakteru odszkodowawczego w znaczeniu naprawienia szkody materialnej, albowiem ustawa z góry narzuca sądowi ograniczenie, co do wysokości kwot, które mogą być przyznane. Taka konstrukcja koliduje z podstawowym składnikiem roszczenia odszkodowawczego, jakim jest wykazanie i wyliczenie szkody - jej wysokość pozostawałaby bez wpływu na zasądzoną kwotę.

Jednakże inaczej (...) wygląda kwestia zadośćuczynienia a więc świadczenia przyznawanego tytułem naprawienia szkód niematerialnych. W postanowieniu z 6 stycznia 2006 r. w sprawie III SPP 154/05 Sąd Najwyższy stwierdził, że przyznanie odpowiedniej sumy pieniężnej na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki stanowi sankcję dla państwa za wadliwe zorganizowanie wymiaru sprawiedliwości oraz rekompensatę dla skarżącego za krzywdę moralną spowodowaną przewlekłością postępowania.

Akceptując tezę, że zasądzona kwota stanowi sankcję dla państwa, należy zastanowić się, jaki charakter ma ona dla strony, której jest wypłacana. Wydaje się, że **skoro strona (Skarb Państwa), której działanie skutkuje zasadnością skargi naruszyła obowiązujące zasady postępowania, to**

zachowanie takie nabiera charakteru swoistego deliktu (podkr. wł.) potwierdzonego pozytywnym wyrokiem sądu uwzględniającym skargę na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. W postanowieniu z 24 czerwca 2005 r. w sprawie II S 13/05 Sąd Apelacyjny we Wrocławiu stwierdził, że odpowiednia suma pieniężna uzależniona jest <od uznania przez sąd rozpoznający skargę, że zadośćuczynienie w tej formie stanowi *in concreto* spełnienie powinności dyktowanych ideą humanitaryzmu postępowania sądowego i będzie stanowić słuszną rekompensatę za krzywdzące swą nadmiernością negatywne doznania moralne i przeżycia psychiczne wnioskodawcy>.

(...) zasądzona kwota ma charakter i cel zbliżony do zadośćuczynienia, o którym stanowi art. 445 § 1 k.c. W piśmiennictwie takie stanowisko wyraziła także m.in. Sędzia SN K. Gonera w artykule <Przewlekłość postępowania w sprawach cywilnych> (Przeгляд Sądowy nr 11-12 z 2005 r.)

Akceptowana jest teza, że w przypadku wystąpienia strony, na rzecz której sąd zasądził odpowiednią sumę pieniężną, z powodztwem na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, zasądzona kwota powinna być uwzględniona przy ustalaniu wysokości należnego zadośćuczynienia (P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński Komentarz, Oficyna 2007)” [op. cit.].

W orzecznictwie sądowym oraz w piśmiennictwie wypowiedane są również odmienne poglądy na temat charakteru prawnego „odpowiedniej sumy pieniężnej”.

W cytowanym, w powołanym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 stycznia 2006 r., sygn. III SPP 154/05, Sąd Najwyższy, odnosząc się do określonej w art. 12 ust. 4 ustawy o skardze „możliwości przyznania odpowiedniej sumy pieniężnej”, stwierdził, że nie jest to „odszkodowanie za poniesione straty i

utracone korzyści (art. 361 § 2 k.c.). Nie jest to również zadośćuczynienie pieniężne za doznaną krzywdę w rozumieniu art. 445 k.c. (art. 24 § 1 i 448 k.c.). Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. (ustawa o skardze – przyp. wł.) jest w znacznym zakresie aktem o charakterze publicznoprawnym, gdyż jej podstawową funkcją jest wymuszenie nadania sprawie odpowiedniego, sprawnego biegu procesowego (...). <Przyznanie odpowiedniej sumy pieniężnej> pełni więc rolę sankcji dla państwa za wadliwe zorganizowanie wymiaru sprawiedliwości. Powinno ono też stanowić względem skarżącego rekompensatę tego, co w orzecznictwie Trybunału określane jest jako <szkoda niepieniężna>, <szkoda niemajątkowa>, <krzywda moralna>” (LEX nr 201305).

W podobnym tonie, nawiązując przy tym wprost do powołanego wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 stycznia 2006 r., wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, w wyroku z dnia 4 lutego 2010 r., sygn. I SA/Łd 768/09, stwierdzając że „[w] piśmiennictwie spotyka się tezę, iż <odpowiednia suma pieniężna> z cytowanego art. 12 ust. 4 stanowi w istocie nowe pojęcie, zupełnie nie przystające do znanych już pojęć <odszkodowanie> i <zadośćuczynienie>. Mając to na względzie przyjmuje się, że możliwość zasądzenia <odpowiedniej sumy pieniężnej> stanowi odrębną instytucję, znaną wyłącznie omawianej ustawie. Suma pieniężna przyznana od Skarbu Państwa stanowi jedynie rekompensatę za naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki i nie stanowi naprawienia szkody (Zbrojewska Monika, Palestra 2004.11 - 12.21, Skarga na przewlekłość postępowania karnego, teza nr 9).

Kwota pieniężna, którą sąd fakultatywnie może zasądzić w przypadku uwzględnienia skargi na przewlekłość postępowania, i tylko na wyraźne żądanie skarżącego zawarte w treści skargi, nie ma charakteru odszkodowania za szkody, jakie ewentualnie podmiot poniósł w związku z przewlekłością postępowania (Krakowiak Michał, PPE.2005.1-6.19, Skarga o stwierdzenie przewlekłości postępowania egzekucyjnego, teza nr 2)” (LEX nr 570740).

W dalszej części uzasadnienia wyroku z dnia 4 lutego 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi przytoczył i poparł argumenty Sądu Najwyższego, zawarte w wyroku tego Sądu z dnia 6 stycznia 2006 r., przemawiające za tezą, że „odpowiednia suma pieniężna” z art. 12 ust. 4 ustawy o skardze nie jest ani odszkodowaniem, ani zadośćuczynieniem, w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego, i dodał, iż „za takim stanowiskiem przemawia jeszcze jeden argument. Mianowicie, gdyby ustawodawca, z założenia będący racjonalnym, chciał aby niniejsza kwota była odszkodowaniem lub zadośćuczynieniem, to tak by ją właśnie określił konstruując omawianą ustawę. Skoro jednak tego nie uczynił, określając tę kwotę jako <odpowiednią sumę pieniężną>, to właśnie z tego względu aby nie <mylono> jej z funkcjonującymi już instytucjami zadośćuczynienia i odszkodowania” (op. cit.).

Mając na uwadze powołane wyżej orzecznictwo sądowe oraz cytowane w tych orzeczeniach poglądy doktryny należy dojść do wniosku, że, skoro „odpowiednia suma pieniężna” z art. 12 ust. 4 ustawy o skardze obejmuje niewymierne straty moralne i dolegliwości związane z przeciągającym się postępowaniem sądowym czy egzekucyjnym, to stanowi ona **specyficzną formę zadośćuczynienia**.

W konsekwencji, suma pieniężna, przyznana w postępowaniu prowadzonym w trybie ustawy o skardze, powinna być uwzględniana przez sąd cywilny w razie wytoczenia przez stronę Skarbowi Państwa odrębnego powództwa o zadośćuczynienie w związku ze szkodami niemajątkowymi powstałymi na tle przeciągającego się postępowania (sądowego, egzekucyjnego, sądownoadministracyjnego czy postępowania przygotowawczego).

Niemniej, gdyby nawet wynik sporu o charakter prawny „odpowiedniej sumy pieniężnej” należało rozstrzygnąć odmiennie, przyznając rację pogładowi, że nie jest ona ani odszkodowaniem, ani zadośćuczynieniem, a pełni jedynie rolę sankcji dla państwa za wadliwe zorganizowanie wymiaru sprawiedliwości,

to i tak nie będzie to miało znaczenia dla oceny merytorycznego związku art. 12 ust. 4 ustawy o skardze z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Miarodajne w tym względzie jest bowiem ustalenie, że „odpowiednia suma pieniężna” stanowi formę kompensaty za krzywdę moralną poniesioną przez skarżącego w związku z przewlekłością postępowania, **wynikającą z wadliwego zorganizowania przez państwo wymiaru sprawiedliwości.**

Wszak warunkiem jej zasądzenia jest wyrządzenie szkody obywatelowi przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny i **nie mogą być utożsamiane z pojęciami funkcjonującymi w szczegółowych gałęziach prawa** (*vide* na przykład - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2010 r., sygn. P 20/09, OTK ZU seria A nr 2/2010, poz. 13).

Przyjmując założenie, iż „odpowiednia suma pieniężna” stanowi wynagrodzenie za szkodę (niematerialną), w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji, w dalszej kolejności należałoby przeprowadzić test zgodności treści, wyrażonej w dawnym tekście art. 12 ust 4 ustawy o skardze, w zaskarżonym zakresie, z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jednak przeprowadzenie tego testu nie wydaje się konieczne wobec odnowienia się przesłanki umorzenia postępowania z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z uwagi na brak możliwości wyłączenia tego przepisu przez stanowiący *lex specialis* art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Wprawdzie nie istnieje żaden alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej Skarżącej, ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą (stronie nie przysługuje środek odwoławczy od orzeczeń i innych rozstrzygnięć wydanych w toku postępowania

prowadzonego na podstawie ustawy o skardze; vide - postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 2005 r., sygn. I KZP 44/05, LEX nr 167011 oraz uchwała o mocy zasady prawnej Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2006 r., sygn. III SPZP 3/05, LEX nr 175152), niemniej ewentualna eliminacja zaskarżonej regulacji z systemu prawnego **nie będzie stanowić skutecznego środka dla przywrócenia ochrony praw naruszonych jej obowiązywaniem.**

Trzeba bowiem na wstępie zauważyć, iż, jak wynika z uzasadnienia skargi konstytucyjnej, Skarżąca w istocie wskazuje **ściśle określoną regulację, której brak** powoduje, że, w Jej ocenie, zaskarżony przepis ma zbyt wąski zakres zastosowania. Zasadniczym zarzutem Skarżącej pod adresem art. 12 ust. 4 ustawy o skardze (w brzmieniu przed nowelizacją) jest bowiem brak obowiązku (jest w nim mowa jedynie o możliwości) zasądzenia odszkodowania, wynikający z użytego w tym przepisie sformułowania „**sąd może**”.

Przedmiotem skargi konstytucyjnej jest zatem **pominięcie ustawodawcze** (vide na przykład - postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09, OTK ZU seria A nr 9/2010, poz. 125).

Powyższe oznacza, że ewentualne, jedyne dopuszczalne w przedstawionych warunkach, zakresowe orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie mogłoby zmienić zaskarżonego przepisu w taki sposób, aby na jego podstawie była możliwa „prokonstytucyjna rekonstrukcja” orzeczenia zapadłego w indywidualnej sprawie Skarżącej (oczywiście pod warunkiem przyjęcia, że na gruncie ustawy o skardze dopuszczalne jest wznowienie postępowania).

Trybunał Konstytucyjny nie jest wszak ustawodawcą pozytywnym.

Dlatego też konsekwencją stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny wspomnianego pominięcia może być tylko podjęcie, przez podmioty do tego uprawnione, inicjatywy legislacyjnej, zmierzającej do zastąpienia w art. 12 ust. 4 ustawy o skardze wyrażenia „sąd może, na żądanie skarżącego, przyznać”, wyrażeniem „sąd, na żądanie skarżącego, przyznaje”, i ta inicjatywa, o czym

wcześniej była mowa, została już podjęta i w jej rezultacie kwestionowany przepis uległ postulowanej zmianie.

W przedstawionych warunkach, ewentualne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, podzielające argumentację i wnioski Skarżącej, *per se* nie mogłoby doprowadzić do zmiany jej sytuacji faktycznej i prawnej. W dalszym ciągu w stanie prawnym brakowałoby bowiem normy pozytywnej, koniecznej dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw Skarżącej.

W badanej sprawie jedynym możliwym rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego, koniecznym i zarazem skutecznym dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw Skarżącej - oczywiście przy założeniu, że treść wyrażona w dawnym tekście art. 12 ust 4 ustawy o skardze, w zaskarżonym zakresie, nie spełnia testu zgodności z art. 77 ust. 1 Konstytucji - mogłoby być orzeczenie o pominięciu ustawodawczym, polegającym na braku zawarcia w ustawie zmieniającej przepisu przejściowego, odnoszącego się do przypadków, w których, mimo stwierdzenia przewlekłości, sąd nie orzekł „odpowiedniej sumy pieniężnej”.

Niemniej tego rodzaju rozstrzygnięcie jest w niniejszej sprawie niedopuszczalne wobec związania Trybunału Konstytucyjnego granicami skargi (art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

Z tych względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego