SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 72/20
BAS-WAK-1629/20

Warszawa, 15 lipca 2021 r.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej I K z dnia 24 lutego 2020 r. (sygn. akt SK 72/20), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na zbędność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Występująca ze skargą konstytucyjną I K (dalej: skarżąca) przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie uczyniła art. 394^1 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.; dalej: k.p.c.).

Zaskarżony przepis stanowi, że: „[z]ażalenie do Sądu Najwyższego przysługuje na postanowienie sądu drugiej instancji odrzucające skargę kasacyjną oraz na postanowienie sądu drugiej lub pierwszej instancji odrzucające skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia".

Skarżąca nie kwestionuje całej treści normatywnej tego przepisu, ale zarzuca mu niezgodność z Konstytucją w zakresie, „w jakim nie daje podstaw do zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów procesu, zasądzonych po raz pierwszy po rozpatrzeniu skargi kasacyjnej wyrokiem przez Sąd Najwyższy i rozpoznanej w trybie art. 398^{16} k.p.c.".

Powołany związkowo w *petitum* skargi art. 398^{16} k.p.c. przewiduje, że: „[j]eżeli podstawa naruszenia prawa materialnego jest oczywiście uzasadniona, a skargi kasacyjnej nie oparto także na podstawie naruszenia przepisów postępowania lub podstawa ta okazała się nieuzasadniona, Sąd Najwyższy może na wniosek skarżącego uchylić zaskarżony wyrok i orzec co do istoty sprawy. Przepis art. 415 k.p.c. stosuje się odpowiednio".

Przepis art. 415 k.p.c. stanowi, że: „[u]chylając lub zmieniając wyrok, sąd na wniosek skarżącego w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie orzeka o zwrocie spełnionego lub wyegzekwowanego świadczenia lub o przywróceniu stanu poprzedniego. Nie wyłącza to możliwości dochodzenia w osobnym procesie, także od Skarbu Państwa, naprawienia szkody poniesionej wskutek wydania lub wykonania wyroku". Ta regulacja nie ma jednak znaczenia w niniejszej sprawie, ponieważ nie odnosi się do kwestii kosztów postępowania.

Sposób sformułowania skargi oznacza dodatkowe zawężenie zakresu przedmiotowego kontroli, chodzi bowiem o problem zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów procesu zawartego w wyroku Sądu Najwyższego (dalej

także: SN) wydanym w wyniku rozpatrzenia skargi kasacyjnej, ale tylko w sytuacji, gdy SN uchylił zaskarżony wyrok i orzekł co do istoty sprawy.

II. Stan faktyczny i prawny sprawy

Treść uzasadnienia skargi konstytucyjnej oraz dołączone do niej załączniki pozwalają na zrekonstruowanie następujących istotnych elementów stanu faktycznego i prawnego sprawy skarżącej.

Wyrokiem z października 2019 r. (sygn. akt) Sąd Najwyższy – Izba Cywilna po rozpoznaniu skargi kasacyjnej wniesionej od wyroku Sądu Apelacyjnego w P z maja 2017 r. (sygn. akt) uchylił zaskarżony wyrok i oddalił apelację strony powodowej – w tym skarżącej – od wyroku Sądu Okręgowego w P z grudnia 2014 r. (sygn. akt) oraz stwierdził, że „koszty postępowania apelacyjnego i kasacyjnego ponosi powódka" (tj. skarżąca w niniejszym postępowaniu), a szczegółowe ich rozliczenie pozostawił referendarzowi w Sądzie Okręgowym w P (pkt II wyroku). Z uwagi na wskazany wcześniej przedmiot skargi, która dotyczy problemu zaskarżania rozstrzygnięcia SN o kosztach procesu, analizowanie przedmiotu i dokładnego przebiegu postępowania instancyjnego („głównego") w sprawie skarżącej nie wydaje się konieczne.

Skarżąca złożyła do Sądu Najwyższego zażalenie na zawarte w powołanym wyroku Sądu Najwyższego rozstrzygnięcie w zakresie kosztów postępowania i wniosła o jego zmianę. Postanowieniem z lutego 2020 r. (sygn. akt) Sąd Najwyższy odrzucił zażalenie jako niedopuszczalne. W uzasadnieniu stwierdzono, że z unormowań zawartych w art. 394^1 § 1 i § 1^1 k.p.c. wynika, że zażalenia nie przysługują od orzeczeń Sądu Najwyższego, bowiem nie jest on sądem drugiej instancji. Oznacza to, że nie można skutecznie złożyć zażalenia na postanowienie SN w przedmiocie kosztów postępowania zawarte w wyroku rozstrzygającym skargę kasacyjną.

Wobec tego, że na wyżej wymienione postanowienie Sądu Najwyższego nie przysługiwały żadne zwyczajne środki odwoławcze, stanowiło ono ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie skarżącej. Uwzględnić tu należy, że przedmiotem skargi są przepisy dotyczące środków zaskarżenia, a nie przepisy regulujące sposób obciążenia stron kosztami postępowania kasacyjnego.

III. Zarzuty skarżącej

W ocenie skarżącej kwestionowana regulacja ustawowa jest niezgodna z art. 176 ust. 1, art. 78, art. 45 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Podkreślić należy, że uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności ujęte zostało w skardze w sposób „zbiorczy", tj. bez wyraźnie wyodrębnionego ich przedstawienia w odniesieniu do poszczególnych wzorców kontroli.

W pierwszej kolejności skarżąca wskazuje, że orzeczenie o kosztach procesu ma charakter akcesoryjny i odrębny od merytorycznej treści wyroku, a przez to wywołuje inne skutki prawne dla stron postępowania niż rozstrzygnięcie „sprawy głównej". Orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego i apelacyjnego w sytuacji opisanej w art. 398^{16} k.p.c. nie ma charakteru orzeczenia kontrolnego (jako orzeczenia wydanego przez sąd II instancji), lecz jest ono rozstrzygnięciem samoistnym, wydanym po raz pierwszy „w tej sprawie". Skarżąca podkreśla, że nie jest wykluczone, iż także Sąd Najwyższy może w tym zakresie podjąć błędną decyzję.

Skarżąca powołuje się na to, że w wyroku z 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 3/05, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że rozstrzygnięcie o kosztach powinno podlegać weryfikacji niezależnie od kontroli samego wyroku w jego warstwie merytorycznej oraz że w zakresie orzekania o kosztach procesu za sąd I Instancji należy uznać ten sąd, który orzekł o zwrocie kosztów procesu w danym zakresie „po raz pierwszy". Oznacza to, że z punktu widzenia jego weryfikacji bez różnicy jest, czy postanowienie końcowe o kosztach procesu wydaje sąd II Instancji, czy też Sąd Najwyższy.

W ocenie skarżącej powoduje to, że w sytuacji, gdy o kosztach postępowania rozstrzyga „po raz pierwszy" Sąd Najwyższy, mamy do czynienia z odrębną sprawą, a zaskarżalność orzeczenia w tej materii wynika z ogólnego wymogu ukształtowania procedury sądowej zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Zdaniem skarżącej ustawodawca, wprowadzając w 2004 r. zaskarżony przepis do porządku prawnego, nie tylko nie zastosował się do wspomnianych przepisów i zasad wynikających z Konstytucji, ale także nie przewidział wszystkich następstw wynikających z tego przepisu, m.in. w zakresie postanowienia w przedmiocie kosztów procesu. Nie przewidział w szczególności dwuinstancyjności

co do postanowienia o kosztach procesu obowiązkowo orzekanych w wyroku wydanym przez Sąd Najwyższy w trybie art. 398^{16} k.p.c., która winna być również w tym przypadku przestrzegana (art. 176 ust. 1 Konstytucji).

Dodatkowo skarżąca zauważa, że w przypadku postanowienia o kosztach procesu wydanego w trybie art. 398^{16} k.p.c., jest to jedyny przypadek w systemie prawa cywilnego, gdzie ustawodawca nie przewidział zaskarżenia takiego postanowienia.

Skarżąca podnosi ponadto, że orzeczenie w jej sprawie Sąd Najwyższy podjął na posiedzeniu niejawnym i bez ustosunkowania się do jej sytuacji majątkowej i osobistej (oraz zgłoszonych w tym zakresie dowodów), przez co doszło do naruszenia prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, co powoduje naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 32 Konstytucji.

IV. Analiza formalnoprawna

1. Na wstępie podkreślić należy, że „w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej Trybunał nie jest uprawniony do kontroli prawidłowości rozstrzygnięć sądowych wydanych w sprawie, na kanwie której skarżący wniósł skargę. Trybunał nie jest bowiem instancją odwoławczą od orzeczeń sądów ani nie sprawuje nadzoru judykacyjnego nad sądami, a skarga konstytucyjna nie jest kolejnym środkiem zaskarżenia ostatecznych rozstrzygnięć sądowych. Innymi słowy, ocena sposobu wykładni i zastosowania prawa przez sądy, które orzekały w sprawie skarżącego, nie leży w kompetencji Trybunału i nie może stanowić przedmiotu postępowania sądowokonstytucyjnego [...]. Przeprowadzenie kontroli konstytucyjności w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest możliwe tylko wtedy, gdy zarzucana niekonstytucyjność dotyczy treści normatywnej przepisu prawa, a nie sposobu jego zastosowania w indywidualnej sprawie skarżącego" (wyrok TK z 18 listopada 2020 r., sygn. akt SK 5/20). Oznacza to, że poza zakresem niniejszego postępowania pozostać muszą zarzuty skarżącej co do prawidłowości rozstrzygnięcia o kosztach zawartego w wyroku SN z października 2019 r. oraz co do przebiegu postępowania przed Sądem Najwyższym.

2. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (dalej: również Trybunał lub TK) przyjmuje się konsekwentnie, że rozpoznając sprawę, na

każdym etapie postępowania powinno się badać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. m.in. wyrok TK z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14; postanowienia TK z: 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06; 18 listopada 2009 r., sygn. akt SK 12/09; 25 września 2013 r., sygn. akt SK 44/12; 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 54/12; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15; 14 listopada 2017 r., sygn. akt SK 4/16; 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 7/19). Pogląd ten ukształtował się w okresie obowiązywania ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), ale Trybunał zajął analogiczne stanowisko również pod rządami ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o TK). Trybunał podkreśla również obecnie, że „merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności" (wyrok TK z 25 września 2019 r., sygn. akt SK 31/16).

Z powołanych wcześniej orzeczeń wynika ponadto, że składu wyznaczonego do rozpoznania sprawy co do *meritum* nie wiąże stanowisko zajęte w postanowieniu Trybunału o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu, wydanym na podstawie art. 61 ust. 2 ustawy o TK. Potwierdza to – przywołany już – wydany w pełnym składzie wyrok TK z 25 września 2019 r. (sygn. akt SK 31/16). Trybunał wyraził także pogląd, że nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie oznacza konwalidacji jej wad formalnych (zob. postanowienie TK z 27 listopada 2019 r., sygn. akt SK 17/19).

Wobec tego również na obecnym etapie postępowania oceny wymaga to, czy skarga konstytucyjna spełnia w całości wszystkie warunki jej dopuszczalności.

3. Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK skarga konstytucyjna powinna zawierać określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją. Z tak rozumianego przepisu prawa wynikać może wiele norm prawnych, w szczególności, jeśli uwzględnić jego związek z innymi przepisami. Skarżący może kwestionować zgodność z Konstytucją tylko niektórych z tych norm, a więc tylko części „treści normatywnej" danej jednostki systematycznej tekstu

prawnego. Za niedopuszczalne uznać natomiast należy rozszerzenie lub zmodyfikowanie w ten sposób zakresu kontroli TK poprzez takie określenie zakresu zaskarżenia, który wykracza poza „zbiór norm", jakie wynikają z danego przepisu (przepisów) ustawy lub innego aktu normatywnego.

Użyta w skardze formuła, opisująca zakres zaskarżenia, w postaci zwrotu: „w zakresie, jakim nie daje podstaw [...]", wskazuje, że skarżąca kwestionuje w rzeczywistości zgodność z Konstytucją braku określonej regulacji ustawowej. W uzasadnieniu skargi nie stwierdzono jednak wprost, o jaki rodzaj braku regulacji chodzi. Rodzi to pytanie, czy zarzut niezgodności z Konstytucją dotyczy tzw. zaniechania, czy też tzw. pominięcia prawodawczego. Odpowiedź na to pytanie jest istotna, ponieważ zaniechanie prawodawcze – rozumiane jako świadome pozostawienie przez ustawodawcę danej materii poza regulacją prawną – pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał jest natomiast uprawniony do kontrolowania kwestii pominięcia w istniejącej regulacji prawnej kwestii, które zgodnie z Konstytucją powinny być tą regulacją objęte (M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 261 i powołane tam orzecznictwo TK).

Podobnie jak to przyjął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 października 2015 r. (sygn. akt SK 63/12) założyć należy, że również w niniejszej sprawie występuje ten drugi przypadek, mamy bowiem do czynienia z sytuacją, której ustawodawca uregulował m.in. w art. 394 § 1 pkt 6 i art. 394^2 § 1^1 pkt 3 k.p.c. kwestię dopuszczalności zaskarżania orzeczeń w przedmiocie określenia zasad ponoszenia przez strony kosztów procesu (obciążenia kosztami sądowymi, zwrotu kosztów procesu), a zastrzeżenia natury konstytucyjnej podniesione przez skarżącą polegają na tym, że zakres zastosowania tej regulacji jest określony „zbyt wąsko" i nie obejmuje pewnych sytuacji, które – w jej ocenie – zgodnie z Konstytucją powinny być analogicznie traktowane. Stąd też analizowaną skargę konstytucyjną rozpatrywać należy w kontekście ewentualnego niezgodnego z ustawą zasadniczą pominięcia prawodawczego.

Należy jednak w tym miejscu podkreślić, że ustalenie powyższe ma istotne znaczenie w kontekście innych wymagań odnoszących się do dopuszczalności skargi konstytucyjnej (zob. poniżej pkt 4 i pkt 6).

4. W ocenie Sejmu kluczowe znaczenie dla dopuszczalności wydania orzeczenia merytorycznego w niniejszej sprawie ma jednak kwestia skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 października 2015 r., sygn. akt SK 63/12. Trybunał orzekł w nim, że art. 394^1 § 3 k.p.c. w zakresie, „w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania wydanego po raz pierwszy przez Sąd Najwyższy", jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz stwierdził, że przepis ten nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Już proste zestawienie sentencji przywołanego wyroku z *petitum* analizowanej skargi konstytucyjnej prowadzi do wniosku, że norma prawna, którą oceniał Trybunał, jest w rzeczywistości niemal tożsama z normą kwestionowaną w niniejszym postępowaniu. Różnica między wyrażeniami „w zakresie, w jakim nie daje podstaw do zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów procesu, zasądzonych po raz pierwszy po rozpatrzeniu skargi kasacyjnej wyrokiem przez Sąd Najwyższy i rozpoznanej w trybie art. 398^{16} k.p.c." a „w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania wydanego po raz pierwszy przez Sąd Najwyższy" polega bowiem jedynie na tym, że w skardze konstytucyjnej wskazano dokładniej jeden z przypadków, kiedy to Sąd Najwyższy orzeka „po raz pierwszy" o kosztach postępowania. Również wskazanie wzorców kontroli jest w istocie identyczne.

Należy tu zaznaczyć, że błędny jest pogląd skarżącej dotyczący zakresu orzeczenia „po raz pierwszy" o kosztach postępowania przez Sąd Najwyższy w jej sprawie. Jak bowiem wynika z dołączonej do skargi kopii wspomnianego wcześniej wyroku Sądu Apelacyjnego w P z maja 2017 r. w punktach II i III zawarte jest rozstrzygnięcie dotyczące ściągnięcia opłaty od apelacji oraz zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym. A więc co do kosztów postępowania apelacyjnego wyrok Sądu Najwyższego z października 2018 r. nie był niewątpliwie „pierwszym" orzeczeniem, który to konkretne zagadnienie rozstrzygał. W istocie zmieniał on tylko rozłożenie kosztów tego postępowania między jego uczestnikami.

O wiele bardziej istotne jest to, że z uzasadnienia powołanego wyroku TK wynika, iż Trybunał dokonał rozstrzygnięcia wątpliwości konstytucyjnych co do pominięcia prawodawczego, polegającego na ograniczeniu prawa do zaskarżania orzeczeń sądowych jeśli chodzi o wydawane przez Sąd Najwyższy rozstrzygnięcia co do kosztów procesu, o których po raz pierwszy orzeka ten sąd. Obejmuje to więc

m.in. orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego z wyjątkiem sytuacji, gdy uchylając zaskarżone orzeczenie Sąd Najwyższy przekaże sprawę do ponownego rozpatrzenia i pozostawi właściwemu sądowi rozstrzygnięcie o kosztach instancji kasacyjnej.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 października 2015 r. zaznaczył przy tym, że kwestionowana w sprawie niezaskarżalność wynikała z niezaliczenia przez ustawodawcę pewnego typu postanowień, wydawanych przez Sąd Najwyższy do określonego w art. 394^1 k.p.c. (bez wskazania konkretnego paragrafu) katalogu orzeczeń zaskarżalnych do Sądu Najwyższego (pkt 2.1 uzasadnienia). Należy podkreślić, że z sentencji oraz uzasadnienia powołanego wyroku nie wynika, aby miał on odniesienie tylko do pewnych rodzajów postępowań przed Sądem Najwyższym.

W tym miejscu należy powołać się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, dotyczące interpretacji przesłanki umorzenia postępowania opisanej w art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Trybunał stwierdził w szczególności, że „[z]będność orzekania zachodzi wówczas, gdy zgodność z Konstytucją kwestionowanego aktu normatywnego była już w innej sprawie przedmiotem kontroli. Zastosowanie zasady *ne bis in idem* znajduje pełne uzasadnienie zarówno w wypadku wcześniejszego orzeczenia Trybunału o zgodności albo niezgodności badanej normy prawnej ze wskazanym wzorcem kontroli, jak i w wypadku, gdy Trybunał uznał wskazany wzorzec za nieadekwatny do jej badania, czyli w sytuacjach, gdy przedmiot kontroli pozostaje nadal w systemie prawa" (postanowienie TK z 28 lutego 2018 r., sygn. akt SK 28/17).

W ocenie Sejmu dokonane wcześniej porównanie normy prawnej, która była wcześniej przedmiotem oceny Trybunału, z normą zakwestionowaną przez skarżącą, oraz tożsamość wzorców kontroli wskazują na to, że w sprawie występuje ujemna przesłanka procesowa (*ne bis in idem*), a zatem powinien znaleźć zastosowanie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Wniosek taki znajduje potwierdzenie w treści uzasadnienia postanowienia TK z 3 września 2020 r. (sygn. akt Ts 166/19). W postanowieniu tym Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, w której zakwestionowano zgodność „art. 394^1 § 1, 1^1, 2 lub 3 w związku z art. 398^{21} w związku z art. 397 § 2 w związku z art. 370" k.p.c. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1, art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 oraz z art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1

Konstytucji powołując się m.in. na zbędność orzekania. Zażalenie na to rozstrzygnięcie nie zostało przez Trybunał uwzględnione (postanowienie z 16 grudnia 2020 r., sygn. akt Ts 166/19). Trybunał podkreślił, że w postanowieniu z 3 września 2020 r. zasadnie przyjęto w sprawie wystąpienia negatywnej przesłanki procesowej w postaci zbędności orzekania. Należy tu koniecznie zwrócić uwagę, że art. 394^1 § 1 k.p.c. był w tym postępowaniu wskazany jako przedmiot kontroli, a z uzasadnienia postanowienia TK z 3 września 2020 r. wynika, iż skarżący kwestionował pominięcie ustawodawcze, polegające na braku przepisu, który ustanawiałby prawo do złożenia zażalenia na postanowienie co do kosztów procesu, które były przedmiotem rozstrzygnięcia po raz pierwszy w postępowaniu przed Sądem Najwyższym. Był to więc przedmiot postępowania w istocie tożsamy z zarzutami podniesionymi w niniejszym postępowaniu.

Nawiązać tu jeszcze należy do wcześniejszego ustalenia, zgodnie z którym skarżąca kwestionuje określone pominięcie prawodawcze. W ocenie Sejmu w sytuacji pominięcia prawodawczego skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego łączyć należy przede wszystkim z treścią normy, która była przedmiotem kontroli, a nie z oznaczeniem w sentencji wyroku TK konkretnego przepisu (przepisów). Istotą pominięcia prawodawczego jest bowiem brak w całym systemie prawnym określonej normy, a nie to, czy jest ona wyrażona (a dokładniej niewyrażona) w tej lub w innej jednostce redakcyjnej.

5. Ponadto dla oceny dopuszczalności wydania w niniejszej sprawie rozstrzygnięcia co do istoty znaczenie ma wyrok TK z 15 listopada 2016 r., sygn. akt SK 46/15. Trybunał rozpoznał w tej sprawie zarzut niezgodności art. 15 § 1 pkt 1, art. 173 § 1 i art. 194 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości zaskarżenia postanowienia o kosztach procesu orzeczonych po raz pierwszy przez Naczelny Sąd Administracyjny, z art. 45 ust. 1, art. 78, art. 176 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 64 Konstytucji oraz z zasadą sprawiedliwości, zasadą bezpieczeństwa prawnego i zasadą poprawnej legislacji wywodzonymi z art. 2 Konstytucji. Trybunał stwierdził w tym wyroku zgodność regulacji ustawowej z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi.

W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał wyraźnie nawiązał do poglądów prawnych wyrażonych w wyroku z 13 października 2015 r., sygn. akt SK 63/12,

stwierdzając w szczególności, że o nieuwzględnieniu skargi w tejże sprawie „zdecydowała szczególna pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego, a także okoliczność, że kwestionowane orzeczenie o kosztach zapadło w wyniku rozpatrzenia nadzwyczajnego środka zaskarżenia Rozstrzygnięcie o kosztach, wydane w postępowaniu wznowieniowym, z jednej strony może być kwalifikowane jako wydane przez sąd pierwszej instancji (w rozumieniu art. 78 Konstytucji), z drugiej jednak jest wydane przez organ sądowniczy, którego orzeczenia nie podlegają już kontroli. W wyroku z 13 października 2015 r. [...] Trybunał, dostrzegając tę podwójną kwalifikację rozstrzygnięcia o kosztach wydanego przez Sąd Najwyższy, pozycję tego organu uznał za decydującą. W efekcie stwierdził, że nieprzewidzenie przez ustawę środka zaskarżenia nie naruszało Konstytucji" (pkt. 4.3). Przytoczony fragment świadczy o tym, że poglądy prawne wyrażone przez Trybunał w wyroku z 13 października 2015 r. stały się podstawą ukształtowania pewnej linii orzecznictwa, co potwierdzają również postanowienia powołane w punktach 4 i 5 niniejszego stanowiska.

Zwrócić tu należy uwagę, że problem braku możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego wydanego (po raz pierwszy) przez Naczelny Sąd Administracyjny stał się przedmiotem kolejnej skargi konstytucyjnej. Istotne z punktu widzenia niniejszej sprawy jest to, że postanowieniem TK z 23 lutego 2021 r., sygn. akt SK 33/20, Trybunał umorzył postępowanie, a w uzasadnieniu stwierdził, że: „[w]yrok Trybunału w sprawie o sygn. SK 46/15 został wydany przed wniesieniem skargi konstytucyjnej rozpoznawanej w niniejszym postępowaniu. Powinien być więc znany zarówno skarżącemu, jak i reprezentującemu go pełnomocnikowi. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący nie przedstawił jednak żadnych nowych argumentów ani dowodów, które wskazywałyby na konieczność ponownego zbadania kwestii zgodności przepisów p.p.s.a. – w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego wydanego przez NSA – z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1, a także art. 176 ust. 1 Konstytucji. Okoliczność powołania przez skarżącego art. 227 § 1 p.p.s.a., którego formalnie nie obejmuje sentencja wyroku o sygn. SK 46/15, nie mogła zmienić oceny Trybunału w niniejszej sprawie. Z tych względów w niniejszej sprawie Trybunał, działając na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK, postanowił umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym zgodności art. 194 § 1 i art. 227 § 1 p.p.s.a. (w zakresie zakwestionowanym w skardze

konstytucyjnej) z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1, a także art. 176 ust. 1 Konstytucji – ze względu na zbędność wydania wyroku".

W ocenie Sejmu sytuacja, jaka zachodzi w niniejszej sprawie, jest w znacznym stopniu analogiczna do występującej w sprawie, w której wydano cytowane powyżej postanowienie. Zwraca uwagę przede wszystkim założenie przyjęte przez Trybunał, w myśl którego powołanie przez skarżącego innego przepisu ustawy niż taki, którego wprost dotyczyła sentencja wcześniejszego wyroku TK, nie ma znaczenia w sytuacji, gdy Trybunał ocenił już normę prawną, która jest w skardze kwestionowana z punktu widzenia zgodności z Konstytucją (a dokładniej ze wskazanymi w skardze wzorcami konstytucyjnymi).

6. Na zakończenie zwrócić należy uwagę na zawarte w skardze uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją. Jest to istotne z dwóch punktów widzenia. Po pierwsze w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że: „[...] uzasadnienie zarzutów powinno opierać się na przedstawieniu we wniosku takiej argumentacji, która uprawdopodobni ewentualną niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów. W szczególności argumentacja taka nie może opierać się jedynie na odczuciach czy wyobrażeniach wnioskodawcy, ale powinna być poparta merytorycznym uzasadnieniem, mogącym uwzględniać m.in. wcześniejsze orzecznictwo TK, praktykę stosowania prawa czy dorobek doktryny" (zob. postanowienie TK z 6 listopada 2007 r., sygn. akt Tw 41/05; por. także postanowienia TK z: 12 sierpnia 2005 r., sygn. akt Tw 23/05, 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt Tw 14/06; 5 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 25/12; 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 17/13; 5 lipca 2017 r., sygn. akt SK 8/16; 5 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 29/18). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano również, że prawidłowe wykonanie obowiązku uzasadnienia zarzutu (art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK) polegać powinno nie tylko na wskazaniu (numerycznym) postanowień Konstytucji, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy, ale również precyzyjnym przedstawieniu treści prawa lub wolności, wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez ustawodawcę. Powinna temu towarzyszyć szczegółowa i precyzyjna argumentacja uprawdopodobniająca stawiane zarzuty. Z tego obowiązku nie może zwolnić skarżącego, działający niejako z własnej inicjatywy, Trybunał Konstytucyjny (zob. m.in. postanowienie TK z 14 stycznia 2009 r., sygn. akt Ts 21/07). Poprzestanie

przez skarżącego na lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu zarzutu albo na całkowitym nieuzasadnieniu sformułowanych zarzutów stanowi niewykonanie dyspozycji ustawowej, winno skutkować umorzeniem postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. Niedopuszczalne jest bowiem samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów (por. np. postanowienie TK z 4 lutego 2009 r., sygn. akt Ts 256/08 oraz wyroki TK z: 28 czerwca 2018 r., sygn. akt SK 4/17 i 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt SK 66/19).

Po drugie z wcześniejszych rozważań wynika, że szczególne wymagania co do uzasadnienia skargi obowiązują w sytuacji, gdy skarżący kwestionuje zgodność z Konstytucją normy prawnej, która była już przedmiotem rozstrzygnięcia TK. Wyjątkowo, okoliczność polegająca na tym, że określone przepisy były już przedmiotem kontroli z określonymi wzorcami i zostały uznane za konstytucyjne, nie wyklucza ponownego ich zbadania nawet z tymi samymi wzorcami. Taka wyjątkowa sytuacja występuje wówczas, „jeżeli tylko inicjator kontroli przedstawi nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie wyroku" (postanowienie TK z 11 grudnia 2019 r., sygn. akt SK 11/19).

W tym kontekście należy stwierdzić, że uzasadnienie skargi konstytucyjnej jest bardzo krótkie (zawiera się na trzech stronach), a wręcz lakoniczne. Trzeba zaznaczyć, że w znacznej części koncentruje się na kwestionowaniu prawidłowości orzeczeń sądowych wydanych w sprawie skarżącej. Tytułem ilustracji można tu wskazać na dłuższy fragment, w którym stwierdzono: „W przypadku powódek nie tylko w sytuacji orzeczenia zawartego w pkt I wyroku SN [z października 2018 r. – uwaga własna], ale przede wszystkim w zakresie rozstrzygnięcia pkt 2 w zakresie obciążenia ich kosztami postępowania apelacyjnego i kasacyjnego, został także naruszony art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż w wyniku prawa do sądu, mają powódki prawo domagać się sprawiedliwego orzeczenia również przez SN. Sprawiedliwego orzeczenia tzn. uwzględniającego dowody ich sytuacji majątkowej i materialnej. Orzeczenie wydane przez SN w tym zakresie przeczy temu prawu powódek, które w tej sprawie i poprzednich spełniały wszelkie wymogi do zwolnienia ich od kosztów procesu, a Sąd Najwyższy tych dowodów nie zauważył". Oczywiste jest, że sprawa zgodności z Konstytucją wyroku SN oraz oceny dowodów wykracza poza ramy postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej.

Skarżąca powołuje się w uzasadnieniu na wcześniejsze orzecznictwo TK, jednak czyni to w sposób wybiórczy i uproszczony. Skarżąca przyjmuje, że orzekanie o kosztach postępowania może być uznane za odrębną sprawę w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Tymczasem kwestia ta – co przyznał sam Trybunał – była przedmiotem kontrowersji w jego orzecznictwie (uzasadnienie wyroku TK z 15 listopada 2016 r., sygn. akt SK 46/15 – pkt 4.1). Analogicznie jest w przypadku problemu, czy orzeczenie o kosztach postępowania wydane po raz pierwszy przez sąd odwoławczy może być kwalifikowane jako wydane w pierwszej instancji. W tym zakresie prezentowane były dwa stanowiska (uzasadnienie ww. wyroku – pkt 4.2). Przede wszystkim jednak skarżąca nie odnosi się do argumentacji przedstawionej przez Trybunał w wyroku z 13 października 2015 r., sygn. akt SK 63/12.

Poza tym skarżąca w ogóle nie odwołuje się do praktyki stosowania zaskarżonej regulacji, a przez to nie wykazuje, że przyjęta przez Sąd Najwyższy w jej sprawie interpretacja odpowiada stałej, powszechnej i powtarzalnej praktyce, a nie jest tylko wynikiem jednostkowego błędu w procesie stosowania prawa. Skarżąca nie przedstawia też właściwie w ogóle treści prawa lub wolności, wywodzonych ze wskazanych w skardze wzorców kontroli.

Oprócz tego w skardze nie ma odpowiedniego uzasadnienia w zakresie dopuszczalności orzekania przez Trybunał w przedmiocie pominięcia ustawodawczego. W świetle orzecznictwa TK merytoryczna ocena zarzutów zawartych w skardze konstytucyjnej wymaga w takiej sytuacji ustalenia występowania: „jakościowej tożsamości (a przynajmniej – daleko idącego podobieństwa) materii pominiętej w zaskarżonym przepisie i materii w niej uwzględnionej i (równocześnie) konstytucyjnego nakazu uregulowania kwestii pominiętych konkretnie w sposób wskazany przez skarżących (przy czym ze względu na specyfikę postępowania w sprawach skarg konstytucyjnych, musi on wynikać z przepisów formułujących prawa lub wolności konstytucyjne, które zostały przez to pominięcie naruszone w odniesieniu do skarżących), a dodatkowo ewentualnie także przypadkowości (bezrefleksyjności) decyzji ustawodawcy co do pominięcia w zaskarżonym przepisie materii wskazanej przez skarżących" (postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r. sygn. akt SK 7/14). Z treści skargi konstytucyjnej, będącej przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie, nie ma analizy, która wskazywałaby, że stawiane przez TK warunki są spełnione.

W świetle przedstawionych wcześniej poglądów Trybunału dotyczących prawidłowego uzasadniania zarzutów niekonstytucyjności w skargach konstytucyjnych poważne wątpliwości budzi zatem spełnienie przez skarżącą wymagań, które wynikają z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

7. Bardziej istotne jest jednak to, że skarżąca w ogóle nie poruszyła w skardze problemu miejsca Sądu Najwyższego w strukturze władzy sądowniczej. A przecież – jak już wspomniano – „o nieuwzględnieniu skargi w sprawie o sygn. SK 63/12 zdecydowała szczególna pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego, a także okoliczność, że kwestionowane orzeczenie o kosztach zapadło w wyniku rozpatrzenia nadzwyczajnego środka zaskarżenia" (wyrok TK z 15 listopada 2016 r., sygn. akt SK 46/15). Do kwestii znaczenia szczególnej pozycji ustrojowej SN skarżąca w ogóle nie nawiązuje, stąd też nie można mówić, że przedstawia jakieś nowe argumenty czy okoliczności odnośnie do tego zagadnienia „decydującego".

Niezależnie od tego zauważyć trzeba, że w świetle wyroku TK z 13 października 2015 r. (sygn. akt SK 63/12) zasada niezaskarżalności orzeczeń wydawanych przez Sąd Najwyższy na skutek wnoszenia nadzwyczajnych środków zaskarżenia, która dotyczy zarówno orzeczeń wydanych w sprawie głównej, jak również w powiązanych z nimi sprawach o charakterze akcesoryjnym znajduje swoje uzasadnienie w trzech wartościach konstytucyjnych, jakimi są: szybkość postępowania, zasada stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych oraz bezpieczeństwo obrotu prawnego powiązane z zapewnieniem jednolitej wykładni przepisów prawa (uzasadnienie – pkt 3.5.3). Co do żadnego z tych aspektów sprawy skarżąca nie przedstawiła żadnych argumentów, które pozwalałyby ustalić, że mamy do czynienia z nowymi okolicznościami, które nie zostały przeanalizowane i rozpatrzone przez TK w sprawie o sygn. akt SK 63/12.

8. Podsumowując, stwierdzić należy, że skarga dotyczy normy prawnej, której zgodność ze wskazanymi w skardze wzorcami konstytucyjnymi była już przedmiotem wyroku Trybunału Konstytucyjnego, a skarżąca nie przedstawiła żadnych nowych okoliczności i argumentów, które mogłyby prowadzić do zmiany ustaleń Trybunału przesądzających o zgodności z Konstytucją kwestionowanej w skardze regulacji ustawowej.

A zatem w ocenie Sejmu w sprawie zachodzi negatywna przesłanka procesowa (*ne bis in idem),* której występowanie skutkuje koniecznością umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK wobec zbędności wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek