

Sygn. akt Ts 116/13

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 4 listopada 2013 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej
S

w W w sprawie zgodności:

art. 8 ust. 2 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.) w związku z art. 394 § 1 oraz art. 394¹ § 1 i 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) z

art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

postanawia:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE:

W skardze konstytucyjnej S
w W (dalej: skarżąca)
zakwestionowała zgodność art. 8 ust. 2 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 z 2004 r.) w związku z art. 394 § 1
oraz art. 394¹ § 1 i 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania
cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) z art. 45 ust. 1
w związku z art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym
stanem faktycznym. Postanowieniem z dnia listopada 2012 r. (sygn. akt
) Sąd Apelacyjny w G Wydział Cywilny oddalił skargę
skarżącej na naruszenie jej prawa do rozpoznania w postępowaniu sądowym bez
nieuzasadnionej zwłoki w sprawie rozpoznawanej przez Sąd Okręgowy
w G Wydział Cywilny o sygn. akt (poprzednio
oraz). Od powyższego orzeczenia skarżąca wniosła
zażalenie, które postanowieniem Sądu Apelacyjnego w G Wydział
Cywilny z dnia stycznia 2013 r. (sygn. akt) zostało odrzucone.

Zdaniem skarżącej norma prawna wywodzona z art. 8 ust. 2 ustawy
z 2004 r. w związku z art. 394 § 1 oraz art. 394¹ § 1 i 2 k.p.c. jest niezgodna
z konstytucyjnym prawem do sądu w związku z zasadą dwuinstancyjności
postępowania w zakresie, w jakim przepisy te uniemożliwiają zaskarżenie
postanowienia sądu apelacyjnego w przedmiocie oddalenia skargi na naruszenie
prawa do rozpoznania w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki.
Jak dowodzi skarżąca, „postępowanie wywołane skargą na przewlekłość
postępowania jest od początku do końca postępowaniem sądowym, do którego

pełne zastosowanie znajduje przepis art. 176 ust. 1 Konstytucji; do postępowania tego nie odnoszą się natomiast wyjątki, o których mowa w art. 78 zd. 2 Konstytucji, albowiem orzeczenie w nim zapadłe ma charakter merytoryczny i rozstrzyga o istocie sprawy, którą jest przewlekłość postępowania”, a „sąd rozpoznający skargę na przewlekłość postępowania jest organem pierwszej instancji – bez znaczenia dla tego faktu jest okoliczność, że rozpoznanie skargi odbywa się według przepisów o postępowaniu zażaleniowym; istotne jest bowiem to, że sąd rozpoznający skargę jako pierwszy wypowiada się w sprawie dot. przewlekłości postępowania”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 1 w związku z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy skarga odpowiada określonym prawem wymogom, czy nie jest oczywiście bezzasadna, a także czy postępowanie wszczęte na skutek jej wniesienia podlegałoby umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Procedura ta umożliwia, już w początkowej fazie postępowania, eliminację spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Na wstępie Trybunał Konstytucyjny odniósł się do związku między przedmiotem zaskarżenia (art. 8 ust. 2 ustawy z 2004 r. w związku z art. 394 § 1 oraz art. 394¹ § 1 i 2 k.p.c.) a orzeczeniem, z którego wydaniem skarżąca wiązała prawo do złożenia skargi konstytucyjnej.

2.1. Przepis art. 8 ust. 2 ustawy z 2004 r. jest przepisem odsyłającym. W zakresie nieuregulowanym w tej ustawie nakazuje on do postępowania zainicjowanego wniesieniem skargi na przewlekłość postępowania stosować

odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy. Oznacza to, że ustawa z 2004 r. nie jest regulacją kompleksową. Zawiera ona przepisy proceduralne, szczególne względem regulacji procedur postępowania: karnego, cywilnego oraz sądownoadministracyjnego. W sprawach nieuregulowanych w ustawie odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów tychże procedur (dotyczy to zwłaszcza odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu zażaleniowym). Ustawodawca wyraźnie jednak zastrzegł, że przepisy o postępowaniu zażaleniowym obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy, należy stosować jedynie odpowiednio (a nie wprost). Nie powinny mieć one bowiem zastosowania w takim zakresie, w jakim ze względu na ich treść lub funkcję okazałyby się albo bezprzedmiotowe, albo wręcz sprzeczne z treścią lub celami szczególnej regulacji prawnej zawartej w ustawie z 2004 r.

W postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi na przewlekłość postępowania w ramach rozpatrywania sprawy cywilnej stosuje się odpowiednio, zgodnie z treścią art. 8 ust. 2 ustawy z 2004 r., przepisy o postępowaniu zażaleniowym, zawarte w Kodeksie postępowania cywilnego (*vide* art. 394–398). Należy także zwrócić uwagę na to, że zgodnie z art. 397 § 2 k.p.c. odpowiednie zastosowanie do postępowania zażaleniowego mają również przepisy o postępowaniu apelacyjnym. Odesłanie to ma stosunkowo wąski zakres, gdyż odpowiednie stosowanie regulacji postępowania zażaleniowego będzie dotyczyć w szczególności trybu rozpoznania skargi, jawności postępowania, udziału stron w posiedzeniu oraz kwestii związanych z kosztami postępowania – przepisów stosowanych z uwzględnieniem specyfiki i celu postępowania wywołanego skargą.

Skargę na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu cywilnym składa się – w myśl art. 5 ustawy z 2004 r. – do tego sądu, przed którym aktualnie toczy się postępowanie w tej sprawie, a gdy skarga dotyczy przewlekłości postępowania egzekucyjnego

lub innego postępowania dotyczącego wykonania orzeczenia sądowego, wnosi się ją do sądu okręgowego, w którego okręgu jest prowadzona egzekucja lub są wykonywane inne czynności. Zgodnie z art. 7 ustawy z 2004 r. sąd, który otrzymał skargę, jest zobowiązany niezwłocznie przekazać ją wraz z aktami sprawy, której postępowanie dotyczy, sądowi właściwemu do rozpatrzenia skargi zgodnie z dyspozycją art. 4 ustawy z 2004 r.

2.2. Przed wniesieniem analizowanej skargi konstytucyjnej skarżąca złożyła skargę na przewlekłość postępowania prowadzonego przez Sąd Okręgowy w G Wydział Cywilny o sygn. akt (poprzednio oraz). Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z 2004 r. sądem właściwym do rozpoznania tego środka prawnego był, sprawujący nadzór instancyjny nad Sądem Okręgowym w G , Sąd Apelacyjny w G Postanowieniem z dnia listopada 2012 r. sąd ten oddalił skargę skarżącą na naruszenie jej prawa do rozpoznania w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Z kolei postanowieniem z dnia stycznia 2013 r. (sygn. akt) odrzucił jej zażalenie na postanowienie z dnia listopada 2012 r.

2.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że podstawą prawną postanowienia Sądu Apelacyjnego w G z dnia stycznia 2013 r. były art. 370 w związku z art. 397 § 2 i art. 394¹ § 2 k.p.c. oraz art. 8 ust. 2 ustawy z 2004 r., które dotyczą – odpowiednio odrzucenia niedopuszczalnego środka prawnego oraz odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących apelacji do postępowania zażaleniowego. Nie tworzą one normy, z której wynika niedopuszczalność zażalenia i nie zostały też zaskarżone w niniejszej sprawie. Natomiast art. 394¹ § 2 *a contrario* k.p.c. wprost wyłącza zażalenie na postanowienie sądu drugiej instancji w sprawach, w których nie przysługuje skarga kasacyjna, oraz zażalenie na postanowienie wydane w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji. Przepis ten stanowi zatem regulację, do której odsyła art. 8 ust. 2 ustawy z 2004 r. Z kolei

art. 8 ust. 2 ustawy z 2004 r. był podstawą rozstrzygnięcia w zakresie, w jakim umożliwił zastosowanie przez sąd apelacyjny art. 394¹ § 2 k.p.c. przy wydaniu postanowienia o odrzuceniu zażalenia. Również art. 394 § 1 k.p.c. nie był podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącej. Przepis ten określa bowiem, w jakich przypadkach na postanowienia sądu I instancji przysługuje zażalenie do sądu II instancji. Tymczasem zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy z 2004 r. w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania zainicjowanego wniesieniem skargi sąd stosuje odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy, a zatem regulacje dotyczące wyłącznie postępowania przed sądem II instancji. Trybunał w swoim orzecznictwie przyjął, że przepisem merytorycznym obligującym sąd do odrzucenia zażalenia na postanowienie oddalające skargę na przewlekłość postępowania jest art. 394¹ § 1 k.p.c. (zob. postanowienie TK z dnia 21 września 2006 r., SK 10/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 117).

2.4. W związku z powyższym zaskarżone przez skarżącą art. 394 § 1 k.p.c. (*in principio* dotyczący wnoszenia zażalenia na postanowienia sądu I instancji kończące postępowanie w sprawie) oraz art. 394¹ § 1 k.p.c. (dotyczący wnoszenia zażalenia do Sądu Najwyższego 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) – ponieważ nie mają zastosowania do postępowania w ramach ustawy z 2004 r. – były niewłaściwym przedmiotem zaskarżenia i w zakresie badania ich konstytucyjności należało odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej ze względu na niedopuszczalność orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK).

2.5. Wobec powyższego Trybunał stwierdza, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie może być norma prawna wywiedziona z art. 8 ust. 2 ustawy z 2004 r. w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c. Okoliczność ta jednak nie przesądza

jeszcze o dopuszczalności merytorycznego rozpoznania analizowanej skargi konstytucyjnej.

3. W dalszej kolejności Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zarzut niezgodności art. 8 ust. 2 ustawy z 2004 r. w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji jest oczywiście bezzasadny.

3.1. Obowiązująca Konstytucja w art. 78 statuuje prawo stron do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. W orzecznictwie Trybunału wykładnia pojęcia „pierwsza instancja” użytego w art. 78 ustawy zasadniczej nie jest w pełni jednolita. Zgodnie jednak z przeważającym poglądem sądem pierwszej instancji jest ten, przed którym rozpoczyna się postępowanie mające doprowadzić do rozstrzygnięcia sporu prawnego istniejącego między stronami (zob. wyroki TK z dnia 1 lutego 2005 r., SK 62/03, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 11, oraz 12 czerwca 2002 r., P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42; zob. też wyrok TK z dnia 30 października 2012 r., SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110). Instancyjność związana jest bowiem z oceną procesu decyzyjnego, który legł u podstaw pierwszego rozstrzygnięcia w sprawie, a nie jedynie z oceną faktów lub rozstrzygnięcia kwestii incydentalnych (zob. wyrok TK z dnia 12 stycznia 2010 r., SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1).

Kluczowy dla rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie jest pogląd Trybunału wyrażony w wyroku w sprawie o sygn. SK 2/09, że „o kwalifikacji postępowania jako pierwszej lub drugiej instancji nie może rozstrzygać jedynie fakt, że sąd w pewnym zakresie dokonywa nowych ustaleń lub rozpoznaje daną kwestię »po raz pierwszy«”.

3.2. Mając na uwadze powyższe, Trybunał stwierdza, że postanowienie wydane na podstawie normy wywiedzionej z art. 8 ust. 2 w związku z art. 394 § 1 oraz art. 394¹ § 2 k.p.c. przez sąd apelacyjny nie jest orzeczeniem wydanym

w I instancji. Przemawia za tym argument, że postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania, prowadzone przed sądem apelacyjnym na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z 2004 r., nie jest postępowaniem prowadzonym przed sądem, przed którym rozpoczyna się postępowanie kończące się rozstrzygnięciem co do istoty sprawy. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że „przyjęcie założenia, iż sąd apelacyjny staje się – choćby w ograniczonym zakresie – sądem pierwszej instancji, skutkowałoby swego rodzaju trójinstancyjnością postępowania, bowiem od jego orzeczenia przysługiwać by musiał jakiś środek zaskarżenia – swoista apelacja od wyroku apelacyjnego” (wyrok TK z dnia 11 marca 2003 r., SK 8/02, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 20).

Sam fakt podejmowania po raz pierwszy przez sąd apelacyjny decyzji co do przewlekłości postępowania nie oznacza jeszcze, że jest to rozstrzygnięcie pierwszoinstancyjne. Sąd apelacyjny, orzekając w kwestii przewlekłości postępowania cywilnego lub karnego, nie rozpoczyna postępowania, w wyniku którego ma zostać wydane rozstrzygnięcie co do istoty sprawy. Istotą sprawy jest bowiem kwestia zasadności roszczenia cywilnego lub odpowiedzialności karnej oskarżonego. Sąd apelacyjny, orzekając w przedmiocie przewlekłości postępowania, nie odnosi się tymczasem w ogóle do istoty sprawy, a jedynie bada, czy istnieją podstawy do stwierdzenia, że w danym postępowaniu sądowym planowanie i przeprowadzanie czynności nie jest nadmiernie rozciągnięte w czasie, rozwleczone i wyraźnie przedłużające tok czynności.

Należy w związku z tym podkreślić, że – po pierwsze – niemożność zaskarżenia orzeczenia sądu odwoławczego nie prowadzi w każdym przypadku automatycznie do naruszenia prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości (zob. postanowienie TK z dnia 21 lipca 2009 r., Ts 220/07, OTK ZU nr 4/B/2009, poz. 248). Po drugie – brak możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie sądu apelacyjnego oddalające skargę na przewlekłość postępowania cywilnego jest

wprawdzie ograniczeniem, ale dotyczącym *sui generis* postępowania nadzorczego (zob. postanowienie SN z dnia 27 września 2006 r, sygn. akt KSP 7/06, OSNSD 2006, nr 1, poz. 116), mającego charakter wypadkowy. W uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 23 marca 2006 r. o sygn. III SPZP 2/05 (OSNP 2006 r., nr 21–22, poz. 341) Sąd Najwyższy stwierdził, że postępowanie w sprawie skargi o przewlekłość „jest jedynie elementem postępowania co do istoty sprawy, mającym gwarantować sprawny przebieg sprawy głównej. Przedmiot skargi na przewlekłość postępowania nie jest zatem sprawą w rozumieniu art. 45 Konstytucji, a co za tym idzie nie korzysta z konstytucyjnej gwarancji rozpoznania jej przez sąd w postępowaniu dwuinstancyjnym (art. 176 ust. 1 w związku z art. 45 Konstytucji)”. Pogląd ten został zaaprobowany przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 1 kwietnia 2008 r. o sygn. SK 77/06 (OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 39), co ma zasadnicze znaczenie dla oceny spełnienia przesłanek formalnych przez rozpatrywaną skargę konstytucyjną.

3.3. Z tych powodów zarzut naruszenia zasady dwuinstancyjności i prawa do sądu przez zaskarżone przepisy, które wyłączają możliwość zaskarżenia orzeczenia oddalającego skargę na przewlekłość postępowania, jeżeli zostało ono wydane przez sąd apelacyjny w sytuacjach, o których mowa w art. 4 ust. 1, 1a i 1b ustawy z 2004 r., należy uznać za oczywiście bezzasadny. To zaś na podstawie art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK przemawia za odmową nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej w zakresie badania zgodności art. 8 ust. 2 ustawy z 2004 r. w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

4. Niezależnie od powyższego Trybunał odniósł się do wyводу skarżącej, że „orzeczenie sądu w sprawie wywołanej skargą na przewlekłość postępowania jest orzeczeniem rozstrzygającym spór merytorycznie –

o charakterze tego orzeczenia decyduje bowiem przedmiot postępowania (...). [Jest nim] roszczenie skarżącego o charakterze cywilnoprawnym i odpowiadająca temu roszczeniu odpowiedzialność deliktowa ponoszona przez Skarb Państwa”.

Argumentacja skarżącej abstrahuje od celu postępowania inicjowanego skargą na przewlekłość, które jest – jak wskazuje się również w piśmiennictwie – postępowaniem incydentalnym. Jego cele to wywołanie szybkiej reakcji sądu (lub komornika) właściwego do jej rozpoznania na zawarty w niej zarzut, że postępowanie w sprawie jest przewlekłe. Postanowienie rozstrzygające skargę na przewlekłość postępowania nie zamyka drogi do rozstrzygnięcia sprawy co do istoty. Jeśli jest postanowieniem uwzględniającym skargę, to nawet otwiera etap, który ma służyć szybszemu zrealizowaniu głównego celu, jakim jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy przez wydanie orzeczenia co do istoty sprawy. Skarga zawsze dotyczy postępowania, które toczy się w określonej sprawie. Postępowanie wywołane skargą ma zatem charakter incydentalny (wpadkowy) i jest prowadzone w ramach postępowania co do istoty sprawy, a rozpoznanie skargi odbywa się w ramach postępowania odwoławczego z odpowiednim zastosowaniem przepisów o postępowaniu zażaleniowym. Nie można więc twierdzić, że skargą zostaje wszczęta nowa (odrębna) sprawa. (zob. H. Pietrkowski, *Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach cywilnych*, Warszawa 2013; Rozdział XIII „Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki”; pkt 7. „Zaskarżalność orzeczenia rozstrzygającego skargę”).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego skarga na przewlekłość postępowania i procedura nią inicjowana mają zapewnić realizację innego prawa – prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie w postępowaniu, którego skarga dotyczy.

Podkreślić należy przy tym, że możliwość zasądzenia odszkodowania przez sąd rozpoznający skargę na przewlekłość nie jest samoistnym celem postępowania inicjowanego wniesieniem tej skargi. Świadczy o tym treść art. 12 ustawy z 2004 r. Zgodnie z nim, uwzględniając skargę, sąd stwierdza, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość postępowania (art. 12 ust. 2 ustawy z 2004 r.). Na żądanie skarżącego lub z urzędu sąd zaleca podjęcie przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty albo przez prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie, chyba że wydanie zaleceń jest oczywiście zbędne; zalecenia nie mogą wkraczać w zakres oceny faktycznej i prawnej sprawy (art. 12 ust. 3 ustawy z 2004 r.). Natomiast w myśl art. 12 ust. 4 ustawy z 2004 r. 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 zł do 20 000 zł.

Za nietrafny należy w związku z tym uznać pogląd skarżącej, zgodnie z którym orzeczenie wydane w postępowaniu inicjowanym skargą na przewlekłość ma charakter prejudycjalny w postępowaniu o odszkodowanie. Nie jest to bowiem postępowanie o ustalenie odpowiedzialności Skarbu Państwa ani postępowanie o odszkodowanie. Możliwość domagania się naprawienia szkody nie jest istotą tego postępowania, ale konsekwencją celu ustawy z 2004 r. – zapewnienia sprawności proceduralnej w sprawie, w związku z którą została wniesiona skarga na przewlekłość.

Z wyżej przedstawionych powodów na podstawie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.