

Dz.U. 2000 Nr 55 poz. 665

WYROK

z dnia 10 lipca 2000 r.

Sygn. SK 12/99

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jadwiga Skórzewska-Łosiak – przewodnicząca i sprawozdawca

Jerzy Ciemniewski

Teresa Dębowska-Romanowska

Lech Garlicki

Stefan J. Jaworski

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 10 lipca 2000 r. na rozprawie skargi konstytucyjnej Jacka B. z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: pełnomocnika skarżącego, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego, dotyczącej niezgodności:

- art. 1, 2, 392 oraz 393 pkt 1 kodeksu postępowania cywilnego z art. 2, 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 oraz art. 177 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- art. 392 i 393 pkt 1 kodeksu postępowania cywilnego z art. 183 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- art. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jednolity z 1994 r. Dz.U. Nr 7, poz. 25 ze zm.) z art. 177 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

1. Art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296; zm.: z 1965 r. Nr 15, poz. 113; z 1974 r. Nr 27, poz. 157, Nr 39, poz. 231; z 1975 r. Nr 45, poz. 234; z 1982 r. Nr 11, poz. 82, Nr 30, poz. 210; z 1983 r. Nr 5, poz. 33; z 1984 r. Nr 45, poz. 241 i 242; z 1985 r. Nr 20, poz. 86; z 1987 r. Nr 21, poz. 123; z 1988 r. Nr 41, poz. 324; z 1989 r. Nr 4, poz. 21, Nr 33, poz. 175; z 1990 r. Nr 14, poz. 88, Nr 34, poz. 198, Nr 53, poz. 306, Nr 55, poz. 318, Nr 79, poz. 464; z 1991 r. Nr 7, poz. 24, Nr 22, poz. 92, Nr 115, poz. 496; z 1993 r. Nr 12, poz. 53; z 1994 r. Nr 105, poz. 509; z 1995 r. Nr 83, poz. 417; z 1996 r. Nr 24, poz. 110, Nr 43, poz. 189, Nr 73, poz. 350, Nr 149, poz. 703; z 1997 r. Nr 43, poz. 270, Nr 54, poz. 348, Nr 75, poz. 471, Nr 102, poz. 643, Nr 117, poz. 752, Nr 121, poz. 769 i 770, Nr 133, poz. 882, Nr 139, poz. 934, Nr 140, poz. 940, Nr 141, poz. 944; z 1998 r. Nr 106, poz. 668, Nr 117, poz. 757; z 1999 r. Nr 52, poz. 532; z 2000 r. Nr 22, poz. 269 i 271, Nr 48, poz. 552 i 554), **rozumiany w ten sposób, iż w zakresie pojęcia „sprawy cywilnej” nie mogą się mieścić roszczenia dotyczące zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowi decyzja administracyjna, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**

2. Art. 2, 392 i 393 pkt 1 ustawy powołanej w pkt. 1 wyroku są zgodne z art. 2, 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 konstytucji,

ponadto postanawia:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643) umorzyć postępowanie z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia:

– w zakresie badania zgodności art. 1, 2, 392, 393 pkt 1 ustawy powołanej w pkt. 1 wyroku z art. 177 i 183 ust. 1 konstytucji;

– w zakresie badania zgodności art. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jednolity z 1994 r. Nr 7, poz. 25; zm.: Nr 77, poz. 355, Nr 91, poz. 421, Nr 105, poz. 509; z 1995 r. Nr 34, poz. 163, Nr 81, poz. 406; z 1996 r. Nr 77, poz. 367; z 1997 r. Nr 75, poz. 471, Nr 98, poz. 604, Nr 124, poz. 782, Nr 106, poz. 679, Nr 117, poz. 751, 752 i 753, Nr 121, poz. 769, Nr 124, poz. 782, Nr 133, poz. 882; z 1998 r. Nr 98, poz. 607, Nr 160 poz. 1064, Nr 162, poz. 1118 i 1125; z 1999 r. Nr 20, poz. 180, Nr 60,

poz. 636, Nr 75, poz. 853, Nr 83, poz. 931, Nr 110, poz. 1255; z 2000 r. Nr 48, poz. 551), z **art. 177 konstytucji**.

Uzasadnienie:

I

1. W skardze konstytucyjnej z 20 października 1998 r. Jacek B. wniósł o uznanie niezgodności z ustawą konstytucyjną postanowień sądów: Rejonowego dla W.-Ś. z 14 listopada 1997 r., Wojewódzkiego w. W. z 11 marca 1998 r. oraz Sądu Najwyższego Izby Cywilnej z 23 czerwca 1998 r. Postanowieniami tymi, w ocenie skarżącego, sądy – bez merytorycznego rozpatrzenia roszczeń – odmówiły mu „konstytucyjnego prawa do sądu”, gwarantowanego przez art. 2, 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 konstytucji.

Uzasadniając swe żądanie skarżący wyjaśnił, że pozwem z 23 grudnia 1996 r. dochodził przed Sądem Rejonowym roszczenia o zapłatę przeciwko Politechnice W. Roszczenie dotyczyło odsetek należnych od przyznanego mu i niewypłaconego w terminie stypendium oraz nagrody rektorskiej, a także zapłaty przyznanej mu zapomogi. Pozew został odrzucony, ze względu na niedopuszczalność drogi sądowej. Sąd rejonowy uznał, że sprawa nie ma charakteru cywilnoprawnego w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania cywilnego. Stosunkowi prawnemu istniejącemu między powodem, który był studentem Politechniki W., a jego uczelnią brak cechy równorzędności, właściwej stosunkom cywilnoprawnym. W ocenie sądu, przyznanie studentowi stypendium jest konsekwencją jednostronnej decyzji organu uczelni, którą student może kwestionować tylko poprzez odwołanie się do organów wyższego szczebla w tejże uczelni. Taka sytuacja jest charakterystyczna dla stosunków natury publiczno-prawnej. Skoro roszczenie podstawowe, o zapłatę stypendium, nie jest roszczeniem cywilnoprawnym, także żądanie odsetek od tego świadczenia nie jest sprawą cywilną. W konsekwencji sąd odrzucił pozew. Zażalenie od postanowienia zostało następnie oddalone przez sąd wojewódzki, który w pełni podzielił zapatrywania sądu rejonowego co do charakteru prawnego roszczeń powoda.

Skarżący, dążąc do uzyskania rozstrzygnięcia, wniósł kasację od postanowienia sądu wojewódzkiego. Ten ostatni odrzucił kasację na posiedzeniu niejawnym, ponieważ wartość przedmiotu sporu wynosiła 700 zł, podczas gdy wyznaczona przez art. 393 pkt 1 kpc dolna granica wartości przedmiotu zaskarżenia wynosi pięć tysięcy złotych (od 1 lipca 2000 r. –

10.000 zł, ustawa zmieniająca Kodeks postępowania cywilnego z 24 maja 2000 r.; Dz.U. Nr 48, poz. 554). Kasacja nie przysługuje w sprawach o niższej wartości. Od tej decyzji sądu wojewódzkiego skarżący złożył zażalenie do Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy postanowieniem z 23 czerwca 1998 r. oddalił zażalenie. Tym samym tryb dochodzenia roszczenia uległ wyczerpaniu.

20 października 1998 r. skarżący, zachowując termin z art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wniósł skargę konstytucyjną, w której uzasadnieniu wskazał na naruszenie art. 2, 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 konstytucji. 28 października 1998 r. zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego skarżący został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi, w szczególności przez dokładne określenie przepisów, którym zarzuca niezgodność z konstytucją oraz przez wskazanie, jakie prawa lub wolności konstytucyjne zostały naruszone przez ostateczne rozstrzygnięcie sprawy. Uzupełniając skargę, w przesłanym do Trybunału Konstytucyjnego piśmie procesowym z 8 listopada 1998 r., skarżący wyjaśnił, że przedmiotem skargi są: art. 1, 2, 392, 393 kodeksu postępowania cywilnego oraz art. 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Zastosowanie tych przepisów, w ocenie skarżącego, całkowicie pozbawia go konstytucyjnego prawa do sądu wynikającego z art. 45 ust. 1 konstytucji oraz ogranicza to prawo w sposób nie znajdujący usprawiedliwienia w art. 31 ust. 3 i art. 177 konstytucji. Z kolei art. 392 i 393 pkt 1 kpc wyłączają nadzór Sądu Najwyższego nad orzecznictwem, co narusza art. 183 ust. 1 konstytucji. Wreszcie, skarżący dostrzega niezgodność art. 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych z art. 177 konstytucji. Ponadto skarżący, w wykonaniu zarządzenia sędziego Trybunału, dołączył do akt dokumenty konieczne dla ustalenia zachowania terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 17 lutego 1999 r., po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Jacka B., odmówił nadania jej dalszego biegu. W uzasadnieniu Trybunał wyjaśnił, iż skarżący, mimo wezwania, nie wskazał, w jaki sposób zaskarżone przepisy naruszyły jego konstytucyjne prawa lub wolności. Z treści pism formułowanych przez skarżącego należy wnosić raczej, że naruszenie praw było efektem działania organów stosujących prawo, a nie ustawodawcy. Skarżący, w ocenie Trybunału, nie wykazał, że niemożność dochodzenia przez niego roszczeń jest wynikiem brzmienia art. 1 i 2 kpc. Trybunał podkreślił ponadto, iż zarzut naruszenia art. 2, 177 i 183 ust. 1 konstytucji nie może być przedmiotem skargi konstytucyjnej; dla jej uzasadnienia nie wystarczy bowiem wskazanie naruszenia przepisu konstytucji, lecz trzeba wykazać, że chodzi

o przepis wyrażający konstytucyjne prawo podmiotowe skarżącego. Względy te legły u podstaw odmowy nadania skardze dalszego biegu.

1 marca 1999 r. skarżący wniósł zażalenie na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego. Zarzucił w nim między innymi błędne ustalenie przez Trybunał, iż art. 2, 177 i 183 ust. 1 konstytucji nie mogą być przedmiotem skargi konstytucyjnej, oraz że w skardze nie wskazano sposobu naruszenia praw skarżącego. Zakwestionował też tezę, iż naruszenie jego praw było skutkiem działania organów stosujących prawo, a nie ustawodawcy. W uzasadnieniu skarżący wyjaśnił, że – w jego ocenie – prawa i wolności konstytucyjne muszą być ujmowane systemowo; żaden przepis konstytucji „nie stanowi bytu samego w sobie”, lecz musi być interpretowany w powiązaniu z innymi. Na treść prawa do sądu składa się nie tylko art. 45 ust. 1, ale także art. 177 konstytucji, stąd oba przepisy stanowią właściwy wzorzec kontroli. Z kolei powołanie art. 2 konstytucji, ze względu na jego zakres, może być uznane za zbędne, lecz na pewno nie zakazane. Konstytucyjne prawo do sądu, zdaniem skarżącego, nakazuje ustawodawcy takie ukształtowanie właściwości sądów, aby w każdej sprawie jednostka miała możliwość uzyskania orzeczenia sądowego, wiążącego rozstrzygnięcia w danej sprawie. Ustawodawca, definiując w art. 1 kpc sprawy cywilne *sensu stricto*, tylko te sprawy dopuścił do rozpoznawania i rozstrzygania przez sądy powszechne. Skarżący wyraził przekonanie, że ograniczenia dokonane przez ustawodawcę w kwestionowanych przepisach regulujących właściwość pozbawiły go proceduralnej możliwości rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, co narusza konstytucyjne prawo do sądu.

Postanowieniem z 18 maja 1999 r. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił zażalenie skarżącego i nadał sprawie dalszy bieg. Zdaniem Trybunału, dopiero w zażaleniu na postanowienie o odmowie nadania sprawie biegu skarżący wskazał, iż prawem podmiotowym, które – w jego ocenie – zostało naruszone, jest prawo do sądu. Wobec spełnienia ustawowych wymagań stawianych skardze konstytucyjnej możliwe stało się jej rozpoznanie.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 27 lipca 1999 r. przedstawił stanowisko, zgodnie z którym art. 1 i 2 kodeksu postępowania cywilnego nie są zgodne z art. 45, 77 w związku z art. 177 oraz 2 konstytucji. Jednocześnie przepisy te, według stanowiska Prokuratora, nie są niezgodne z art. 183 konstytucji. Prokurator Generalny wniósł też o umorzenie, na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, postępowania w części dotyczącej niekonstytucyjności art. 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

W ocenie Prokuratora Generalnego treść art. 77 ust. 2 konstytucji, który stanowi, iż ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej do dochodzenia naruszonych praw i wolności, oznacza poszerzenie kręgu spraw należących do drogi sądowej. Obok spraw karnych, cywilnych, z zakresu prawa rodzinnego, prawa pracy, ubezpieczeń społecznych oraz spraw rozpoznawanych przez NSA, pojawiły się sprawy, „w których idzie o dochodzenie wolności i praw”. Powołując się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 11 stycznia 1995 r. (*W. 17/94*, OTK z 1995 r., cz. I, poz. 18) Prokurator Generalny podkreślił, że prawo do sądu jest jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego. Nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz jako materialna możliwość uzyskania sądowej ochrony prawnej, nawet wtedy, gdy brak pozytywnego przepisu przewidującego drogę sądową. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 konstytucji dla ustawodawcy są źródłem obowiązku ustanowienia takiej regulacji prawnej, która zapewni rozpoznanie sprawy przez sąd na żądanie uprawnionego.

Kodeks postępowania cywilnego, jak stanowi jego art. 1, jest ustawą regulującą postępowanie nie tylko w sprawach ze stosunków cywilnoprawnych, ale także w innych sprawach, jeśli to wynika z przepisów szczególnych. Art. 2 ust. 1 kpc wprowadza domniemanie drogi sądowej w sprawach cywilnych. Prokurator zwraca uwagę, że Sąd Najwyższy interpretuje art. 1 kpc jako wymagający szczególnej podstawy prawnej do dochodzenia przed sądem roszczeń nie wynikających ze stosunków prawa cywilnego. Rozstrzygnięcia, jakie zapadły w sprawie skarżącego są – w ocenie prokuratora – zgodne z tą linią orzecznictwa. Ponieważ odsetki, których domagał się skarżący, wiązały się z opóźnieniem spełnienia świadczenia ze stosunku administracyjno-prawnego, dla dopuszczalności drogi sądowej konieczne byłoby istnienie pozytywnego przepisu w tej kwestii, zawartego w ustawie o szkolnictwie wyższym.

W ocenie Prokuratora Generalnego fakt, że dopuszczalność drogi sądowej w sprawach nie wynikających ze stosunków cywilnoprawnych wymaga pozytywnego przepisu ustawy (przepisu szczególnego), narusza prawo do sądu w kształcie nadanym mu przez konstytucję. Dlatego Prokurator Generalny podziela pogląd skarżącego, iż jego prawo do sądu doznało ograniczeń. Art. 1 i 2 kpc w zakresie, w jakim zamykają drogę do sądu nie są zgodne z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 w związku z art. 177 konstytucji. Tym samym są również sprzeczne z zasadą państwa prawnego wyrażoną w art. 2 konstytucji.

Odnosząc się do art. 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Prokurator Generalny zauważył, iż przepis ten nie był podstawą wydania orzeczeń sądowych, które legły

u podstaw skargi. W konsekwencji, zgodnie z art. 79 konstytucji, nie może być przedmiotem skargi. Uzasadnia to umorzenie postępowania w tym zakresie.

Prokurator Generalny uznał, że brak podstaw do przyjęcia, że zaskarżone przepisy naruszają art. 183 ust. 1 konstytucji. Przepis ten określa bowiem kompetencje Sądu Najwyższego, a nie prawa i wolności, których naruszenie daje podstawę do wniesienia skargi konstytucyjnej. Dodatkowo Prokurator podkreślił, że kasacja wnoszona do Sądu Najwyższego jest nadzwyczajnym środkiem odwoławczym; ograniczenie jej dopuszczalności nie może być utożsamiane z ograniczeniem prawa do sądu.

3. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w piśmie z 31 stycznia 2000 r. wyraził stanowisko, iż zaskarżone przepisy nie naruszają postanowień konstytucji. W piśmie zwrócono uwagę, iż przepisy dotyczące pomocy materialnej dla studentów studiów dziennych jasno określają pozycję studenta jako podległą wobec uczelni. Sprawa skarżącego nie miała więc charakteru cywilnego i mogła być rozstrzygana tylko w dwuetapowym postępowaniu wewnątrzuczelnianym; kończy się ostateczną decyzją rektora.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 392 i 393 ust. 1 kpc, Marszałek Sejmu podkreślił, że przepisy te, limitując dopuszczalność kasacji, nie naruszają konstytucji, gdyż art. 176 konstytucji daje gwarancje jedynie postępowania dwuinstancyjnego. Zaskarżone przepisy nie są też sprzeczne z art. 183 ust. 1 konstytucji, zawierającym ogólną dyspozycję co do nadzoru Sądu Najwyższego nad działalnością sądów powszechnych. Treść tej normy jest rozwinięta w ustawach zwykłych; kasację przewidziano tylko w sprawach niezwykle skomplikowanych, zawiłych, o daleko idących skutkach.

W ocenie Marszałka Sejmu także art. 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych nie narusza konstytucji. Przepis ten jest dopełnieniem treści art. 177 konstytucji, gdyż wskazuje sprawy podlegające rozpoznaniu przez sądy powszechne. Sprawa skarżącego nie mogła być rozpoznana przez sąd, ponieważ „nie została mocą ustawy skierowana do takiego rozpoznania”.

II

Na rozprawie 10 lipca 2000 r. pełnomocnik skarżącego poparł skargę konstytucyjną i argumenty powołane w jej uzasadnieniu. Stwierdził, że zaskarżone przepisy są związane z realiami PRL i charakterystycznym dla tego okresu podziałem prawa na gałęzie. Podkreślił, że

konstytucja nie przewiduje takiego podziału. Prawo do sądu, unormowane w art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 konstytucji ma zakres szerszy niż wynikający z ustaw normujących poszczególne procedury cywilną i karną. Wskazał, że konstytucyjne prawo do sądu ma charakter autonomiczny i podmiotowy. Odnosząc się do wniosku Prokuratora Generalnego o umorzenie postępowania w części dotyczącej niekonstytucyjności art. 2 prawa o ustroju sądów powszechnych, pełnomocnik skarżącego stwierdził, że Trybunał Konstytucyjny rozważał już tę kwestię podczas wstępnego badania skargi konstytucyjnej i nie dopatrzył się przeszkód do jej merytorycznego rozpoznania w tym zakresie. Stwierdził ponadto, że przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego jest norma prawna a nie poszczególne przepisy, które się na nią składają. Treść art. 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych jest częściowo zbieżna z treścią art. 1 i 2 § 3 kpc. W ocenie pełnomocnika skarżącego konieczne jest zatem całkowite wyeliminowanie niekonstytucyjnej normy prawnej.

Na pytanie Trybunału Konstytucyjnego, w przedmiocie wzorców konstytucyjnych podanych w skardze, pełnomocnik skarżącego oświadczył, że istotnie art. 77 ust. 2 konstytucji nie został wskazany jako wzorzec kontroli konstytucyjnej ani w *petitum* skargi ani w piśmie procesowym z 8 listopada 1998 r., nadesłanym w wykonaniu zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego, wzywającego do uzupełnienia braków formalnych skargi. Z tego względu art. 77 ust. 2 konstytucji nie może być wzorcem kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie.

Przedstawiciel Sejmu oświadczył, iż odnośnie art. 2 prawa o ustroju sądów powszechnych przyłącza się do pisemnego stanowiska Prokuratora Generalnego i wnosi o umorzenie postępowania. Wniósł ponadto o stwierdzenie, że inne zaskarżone przepisy są zgodne z wskazanymi w skardze przepisami konstytucji. Wskazał, że stosunki prawne stanowiące przedmiot skargi mają charakter administracyjno-prawny a nie cywilny. Z tego względu skarżący mógł skorzystać z przysługującego mu prawa do sądu w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym po zakończeniu postępowania administracyjnego.

Skarżący Jacek B. stwierdził, że sprawy o świadczenia pieniężne wynikające z decyzji administracyjnych mają charakter cywilny i nie są objęte kognicją Naczelnego Sądu Administracyjnego. Podniósł, że w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka za sprawy cywilne uznaje się wszelkie sprawy o charakterze *stricte* pieniężnym. Podkreślił, iż zgodnie z wyrażonym w art. 177 konstytucji domniemaniem, do sądów powszechnych należy sprawowanie wymiaru sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem zastrzeżonych ustawowo do właściwości innych sądów. Zaskarżone przepisy, wyłączając drogę sądową w postępowaniu przed sądem powszechnym, nie przewidują jednocześnie właściwości innego

sądu. Z tego względu kwestionowane przepisy naruszają konstytucyjne prawo skarżącego do sądu.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał stanowisko wyrażone na piśmie i przedstawioną w nim argumentację.

III

1. W pierwszej kolejności Trybunał zajął się określeniem zakresu kontroli konstytucyjnej. Skarżący bowiem w każdym z trzech pism skierowanych do Trybunału wskazał inne jej wzorce. Początkowo, w uzasadnieniu skargi z 20 października 1998 r., powołał art. 2, 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 konstytucji. Następnie, w piśmie z 8 listopada 1998 r., pomijając wzorzec z art. 77 ust. 2, dodał art. 31 ust. 3, art. 177 oraz 183 ust. 1 konstytucji. Wreszcie, w zażaleniu z 1 marca 1999 r., zostały powołane wszystkie wcześniej wskazywane wzorce, a ponadto – już nie jako wzorzec kontroli, lecz w uzasadnieniu – art. 176 ust. 2 konstytucji. Na rozprawie pełnomocnik skarżącego potwierdził, że pominięty w odpowiedzi skarżącego na wezwanie Trybunału do usunięcia braków art. 77 ust. 2 konstytucji nie stanowi wzorca kontroli w niniejszej sprawie. Wątpliwości budzi także wskazanie przez skarżącego przepisów, które mają podlegać kontroli, w szczególności objęcie nią art. 2 prawa o ustroju sądów powszechnych. Oceny powołanych wzorców konstytucyjnych, jak i norm poddanych kontroli, Trybunał dokonał mając na względzie art. 79 ust. 1 konstytucji określający zakres kontroli konstytucyjnej w sprawach toczących się na skutek wniesienia skargi.

2. Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności zajął się odpowiedzią na pytanie, które przepisy obowiązującej konstytucji statuuja i określają treść prawa do sądu.

Prawo do sądu, choć swój bezpośredni wyraz znalazło dopiero w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., przynajmniej od 1989 r. traktowane było jako element polskiego systemu prawnego. Znajdowało ono wyraz w ratyfikowanych przez Polskę normach prawa międzynarodowego: art. 14 ust. 1 zd. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 6 ust. 1 zd. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Obywatela. Na tle przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. (Dz.U. Nr 84, poz. 426), podstawy normatywnej prawa do sądu upatrywano w art. 1 w związku z art. 56 ust. 1 tych przepisów (por. *orzeczenia TK: sygn. K. 3/91 i K. 8/91*, OTK w 1992 r., cz. I, s. 31-35, s. 81-84, *K. 14/96*, OTK ZU Nr 2/1997, poz.

16). Stanowiło ono zatem element zasady demokratycznego państwa prawnego i było rozumiane jako dyrektywa dla ustawodawcy, by wydane wcześniej przepisy wyłączające sądową ochronę praw obywateli dostosować do konstytucyjnej zasady. Jednocześnie zasada prawa do sądu miała stanowić wskazówkę interpretacyjną przy wykładni obowiązujących przepisów (por. M. Wyrzykowski [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998, s. 81).

W Konstytucji z 1997 r. prawo do sądu zostało *expressis verbis* wyrażone w art. 45 ust. 1, zgodnie z którym „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Przepis ten, zamieszczony w rozdziale poświęconym wolnościom i prawom osobistym człowieka i obywatela, jest źródłem prawa podmiotowego przysługującego jednostce. Miejsce art. 45 w systematyce konstytucji wskazuje na autonomiczny charakter prawa do sądu. Nie jest ono jedynie instrumentem umożliwiającym wykonywanie innych praw i wolności konstytucyjnych, lecz ma być samoistny i podlega ochronie niezależnie od naruszenia innych praw podmiotowych (por. A. Wróbel, *Glosa do trzech wyroków Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Sejmowy z 2000 r., nr 1, s. 208). Konstytucyjna formuła prawa do sądu ma także inne znaczenie; stanowi zasadę prawa konstytucyjnego i w tym sensie jest dyrektywą tworzenia prawa i dyrektywą interpretacyjną. Trybunał Konstytucyjny wskazuje trzy zasadnicze elementy składające się na prawo do sądu:

- „1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);
- 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;
- 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd” (*K. 28/97*, OTK ZU Nr 4/1998, poz. 50, s. 299).

Poza art. 45 ust. 1 konstytucji, powszechnie uważanym za normę statuującą prawo do sądu, wśród przepisów decydujących o kształcie tego prawa w polskim systemie prawnym wskazuje się także na art. 77 ust. 2 konstytucji, który ujmuje prawo do sądu niejako w formule negatywnej; jest to adresowany do ustawodawcy zakaz stanowienia przepisów, które zamykałyby komukolwiek drogę sądową do dochodzenia naruszonych wolności i praw. Odstępstwo od tej zasady jest dopuszczalne tylko na podstawie wyraźnego postanowienia konstytucyjnego. Ustawodawca zwykły nie może w sposób arbitralny pozbawiać prawa do sądu. (por. *K. 28/97*, OTK ZU Nr 4/1998, poz. 50, s. 300; *K. 1/98*, OTK ZU Nr 1/1999, poz.

3, s. 45; K. 20/98, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 5, s. 71). Na kształt prawa do sądu składają się także: art. 173 głoszący niezależność sądów i trybunałów, art. 177 wprowadzający domniemanie właściwości sądów powszechnych we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych do właściwości innych sądów oraz art. 178 konstytucji, stanowiący o niezawisłości sędziów (por. K. 1/98, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 3, s. 45; J. Oniszczyk, *Prawo do sądu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Biuletyn Trybunału Konstytucyjnego, 1999, nr 2-3, s. 83 i n. i tam analizowane orzeczenia).

Podkreśla się, że regulacja prawa do sądu w Konstytucji RP czyni zadość standardom wynikającym z art. 6 Konwencji Praw Człowieka i Obywatela, który to przepis – stanowiąc zasadę należytego, rzetelnego postępowania – nie narzuca jednolitego wzorca procedury przed organami państwowymi poszczególnych państw (por. A. Redelbach, *Sądy a ochrona praw człowieka*, Toruń 1999, s. 247, 248). W doktrynie zwrócono nawet uwagę, że „w porównaniu do standardów międzynarodowych ochrony praw człowieka konstytucyjne ujęcie prawa do sądu ma szerszy zasięg, gdyż nie zawarto w nim ograniczenia przedmiotowego tego prawa, w sensie powiązania go z konkretną kategorią spraw” (B. Gronowska, *op.cit.*, s. 100).

Powołane w skardze wzorce kontroli konstytucyjnej należy skonfrontować z powyższymi ustaleniami w kwestii konstytucyjnych podstaw prawa do sądu.

IV

1. Przystępując do analizy istoty zarzutu sformułowanego przez skarżącego, a zatem zarzutu naruszenia przez art. 1 i 2 kpc przepisów konstytucji statuujących prawo do sądu wskazanych w skardze, tj. art. 2, 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 177, Trybunał uznał za konieczne skonfrontowanie zakresu przedmiotowego spraw przekazanych sądom na podstawie kodeksu postępowania cywilnego z wzorcem konstytucyjnym. Z art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej wynika, że prawo do sądu obejmuje „sprawy” dotyczące jednostek i innych podmiotów tego prawa. Ustawodawca konstytucyjny nie zdefiniował pojęcia „sprawy”, którym posłużył się kształtując prawo do sądu; brak też jednoznacznego określenia tego pojęcia i w orzecznictwie. Występuje ono w różnych znaczeniach na tle poszczególnych gałęzi prawa. Odwołanie się do nich, jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie, nie wystarczy jednak do objaśnienia pojęcia „sprawy” w znaczeniu konstytucyjnym. Trybunał przyjmuje bowiem, że konstytucyjne pojęcie „sprawy” ma – przynajmniej w pewnej mierze – znaczenie autonomiczne (por. wyrok z 10 maja 2000 r., K.

21/99, OTK ZU Nr 4/2000, poz. 109, s. 30). Termin „sprawa” należy odnosić niewątpliwie do sporów prawnych między osobami fizycznymi i prawnymi; obejmuje on spory wynikające ze stosunków cywilnoprawnych, administracyjno-prawnych oraz rozstrzyganie o zasadności zarzutów karnych. Jego znaczenie nie wyczerpuje się jednak na tym katalogu; generalnie chodzi o „rozstrzyganie o prawach danego podmiotu”. Do kategorii praw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości należą więc „wszelkie inne prawa, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego” (*tamże*, s. 30, 31). Prawo do sądu nie obejmuje natomiast sporów, w które nie jest uwikłany choćby jeden podmiot prawa prywatnego (K. 28/97, OTK ZU Nr 4/1998, poz. 50, s. 300). Trybunał wyraził też pogląd o charakterze ogólnym, iż „Prawo do sądu oznacza dla ustawodawcy obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd, na żądanie zainteresowanego” (*tamże*, s. 302). Przy rozpatrywaniu niniejszej skargi szczególnego podkreślenia wymaga stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym prawo do sądu przysługuje niezależnie od tego, czy podmioty pozostające w sporze rzeczywiście są związane stosunkiem materialno-prawnym, czy też – wbrew twierdzeniu jednej ze stron – w konkretnym przypadku żaden stosunek prawny ich nie łączy (*tamże*, s. 300). Tylko takie rozumienie pojęcia „sprawy” stwarza gwarancje, iż ochrona sądowa przyznana obywatelom ma charakter rzeczywisty. Jeszcze przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że „w państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej” (W. 14/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 219).

Z takim rozumieniem konstytucyjnego pojęcia sprawy i – w konsekwencji – przedmiotowego zakresu prawa do sądu należy skonfrontować treść zaskarżonych przepisów kodeksu postępowania cywilnego. Art. 1 kpc głosi, iż kodeks „normuje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy tego kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy cywilne)”. Z kolei art. 2 w § 1 kpc stanowi, że do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, o ile sprawy te nie należą do właściwości sądów szczególnych, oraz Sąd Najwyższy. Zgodnie z art. 2 § 3 kpc w postępowaniu sądowym nie są rozpoznawane sprawy cywilne przekazane przepisami szczególnymi do właściwości innych organów.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego decydująca dla oceny konstytucyjności tych przepisów jest interpretacja pojęcia „sprawa cywilna”. Wobec wyliczenia w powołanym art. 1 kpc kilku konkretnych dziedzin prawa objętych drogą sądową (rodzinne, opiekuńcze, prawo pracy, ubezpieczeń społecznych), największe znaczenie ma ustalenie, co należy rozumieć przez sprawy „z zakresu prawa cywilnego”. Analiza tego pojęcia nie może mieć charakteru teoretycznego. Nie wystarczy też skupić się na literalnym brzmieniu zaskarżonych przepisów. Konieczne jest prześledzenie ich interpretacji dokonywanej w doktrynie i orzecznictwie oraz zbadanie, jak są one odczytywane w praktyce. Zabieg ten jest konieczny tym bardziej, że w ostatnich latach stanowisko orzecznictwa, a zwłaszcza Sądu Najwyższego, co do znaczenia art. 1 i 2 kpc ulegało pewnym zmianom.

2. W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny sięgnął do poglądów doktryny na temat przedmiotu procesu cywilnego. Poglądy te kształtowały się i ewoluowały w toku rozwoju historycznego. Obecnie uznaje się, że przedmiotem procesu jest tzw. roszczenie procesowe, oderwane od materialno-prawnego „usprawiedliwienia” roszczenia zgłaszanego w pozwie (por. W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Zarys Wykładu*, Warszawa 1987, s. 164-165; K. Korzan, *Roszczenie procesowe jako przedmiot postępowania cywilnego w kontekście prawa dostępu do sądu i prawa do powództwa*, *Księga Pamiątkowa ku czci Profesora W. Broniewicza*, Łódź 1998, s. 184 oraz powołana tam literatura polska i zagraniczna). Roszczenie procesowe, to sama możliwość wniesienia sprawy do sądu i żądania ochrony. Roszczenie procesowe jest instytucją czysto procesową, czasem nie mającą odzwierciedlenia w prawie cywilnym materialnym. Obowiązkiem sądu jest zajęcie się roszczeniem procesowym i to niezależnie od tego, czy jest ono merytorycznie uzasadnione. W chwili, gdy pozew wpływa do sądu, sąd dokonuje jego oceny według treści żądania. Przedmiotem oceny na tym etapie postępowania jest bowiem wyłącznie roszczenie procesowe, a zatem twierdzenie powoda o istnieniu albo niestnieniu określonej normy indywidualno-konkretniej przedstawione sądowi celem wiążącego ustalenia tego istnienia albo nieistnienia” (W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1996, s. 147, szerzej: H. Pietrkowski, *Prawo do sądu*, *Przegląd Sądowy* 1999, nr 11-12, s. 11, 12). Jeśli według twierdzeń powoda zawartych w pozwie, między nim a pozwanym istnieje stosunek cywilnoprawny, droga sądowa jest dopuszczalna i pozew nie może być odrzucony z powodu jej braku. Proces przed sądem ma dopiero wykazać, czy twierdzenie będące jego przedmiotem znajduje podstawę w przepisach prawa materialnego. „Posiadanie zatem prawa, którego

ochrony się żąda, potrzebne jest nie do wszczęcia, lecz do wygrania procesu” (K. Korzan, *op.cit.*, s. 186). Ujmując tę kwestię inaczej, formułuje się tezę, że „sprawa cywilna to nic innego jak abstrakcyjny stosunek prawny z zakresu prawa cywilnego”; proces ma na celu wiążące ustalenie istnienia albo nieistnienia konkretnego stosunku cywilnoprawnego między powodem i pozwanym.

Przedstawiciele doktryny piszący współcześnie o przedmiocie procesu cywilnego podkreślają związek zachodzący między jego ujęciem a konstytucyjnym prawem do sądu. Stanowisko w kwestii przedmiotu procesu determinuje bowiem zakres tzw. „prawa do powództwa”. To prawo jest z kolei środkiem, za pomocą którego obywatele realizują przysługujące im prawo dostępu do sądu. Konstytucja z 1997 r., zdaniem przedstawicieli doktryny, nadała koncepcji prawa do powództwa nowy wymiar (por. K. Korzan, *op.cit.*, s. 181). Zwrócono przy tym uwagę na zależność między ustrojem politycznym i społeczno-gospodarczym a tendencjami w zakresie ujmowania przedmiotu procesu. W okresie realnego socjalizmu lansowana była teoria tzw. rzeczywistego przedmiotu procesu, która nakładała na sąd obowiązek badania stosunków występujących poza ramami procesu w realiach prawno-społecznych. Konsekwencją tej teorii była „opcja materialno-prawna przy określaniu przedmiotu procesu” (K. Korzan, *op.cit.*, s. 185). W krańcowym przypadku oznacza ona upoważnienie sądu do merytorycznej analizy żądania pozwu w celu ustalenia dopuszczalności drogi sądowej.

Przemiany polityczno-ustrojowe i społeczno-gospodarcze, jakie dokonały się w Polsce po 1989 r., a także treść przepisów obowiązującej konstytucji, nakazują zdecydowane odejście od tych teorii przedmiotu procesu przyjmowanych w poprzednim okresie, które – poprzez dopuszczenie niejako wstępnego badania merytorycznej zasadności zgłaszanych roszczeń – ograniczały prawo do powództwa. Właściwe ujęcie przedmiotu procesu, tj. traktowanie go jako twierdzenia powoda o istnieniu lub nieistnieniu prawa, gwarantuje podmiotom daleko idącą możliwość występowania z powództwem. Szeroka dostępność powództwa jest „poważnym orężem w walce o przestrzeganie w demokratycznym państwie prawa zasady, że państwo jako organizacja polityczna pełni funkcję służebną wobec obywateli, co wyklucza traktowanie ich jak wasali” (K. Korzan, *op.cit.*, s. 182). O dopuszczalności drogi sądowej sąd musi zatem decydować kierując się jedynie treścią pozwu, powołanymi w nim przepisami, a nie oceną zasadności żądania. Dopuszczalność drogi sądowej nie zależy bowiem ani od wykazania istnienia roszczenia, ani też od stosunku prawnego między stronami. Za takim ujęciem, uzasadnianym dotąd argumentami natury

prawno-procesowej, przemawia dziś dodatkowo w treść art. 177 konstytucji, zgodnie z którym „sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów”. Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie przyjmuje, że „Ustawa zasadnicza wprowadza swoiste domniemanie drogi sądowej” (por. wyrok z 9 czerwca 1998 r., K. 28/97, OTK ZU Nr 4/1998, poz. 50, s. 300). Gwarancja prawa do sądu oznacza, że ustawodawcy zwykłemu pozostaje jedynie swoboda wyboru właściwej drogi sądowej – przed sądem powszechnym lub administracyjnym (*tamże*, s. 39). W braku wskazania, iż w konkretnej sprawie, z którą zainteresowany zwrócił się do sądu powszechnego, kompetentny jest inny sąd – sąd powszechny powinien sprawę rozpoznać merytorycznie. Tak należy rozumieć konsekwencje konstytucyjnego domniemania ustanowionego w art. 177 ustawy zasadniczej.

3. Trybunał Konstytucyjny analizował następnie, czy przedstawione poglądy doktryny znajdują odzwierciedlenie w orzecznictwie. W ostatnim okresie zapadło kilka doniosłych orzeczeń Izby Cywilnej Sądu Najwyższego dotyczących dopuszczalności drogi sądowej. Tak więc teza postanowienia z 22 kwietnia 1998 r. (*I CKN 1000/97*, OSN 1999, nr 1, poz. 6) brzmi: „Droga sądowa jest dopuszczalna, jeżeli powód opiera swoje roszczenia procesowe na zdarzeniach prawnych, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych”. To sformułowanie zwraca uwagę przede wszystkim na fakt, że na etapie podejmowania decyzji w sprawie dopuszczalności drogi sądowej sąd nie jest uprawniony do rozstrzygania o zasadności roszczenia powoda; nawet gdy sąd jest przekonany o braku podstaw materialno-prawnych do zasądzenia powództwa, ma obowiązek merytorycznego rozpoznania sprawy, jeśli tylko w pozwie sformułowane są żądania opierające się na normach cywilnoprawnych. W uzasadnieniu podkreślono ponadto, że sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 kpc są nie tylko sprawy ze stosunków cywilnoprawnych w rozumieniu art. 1 kodeksu cywilnego. Działaniem lub zaniechaniem, którego skutki mogą być rozpoznawane na drodze sądowej są nie tylko zdarzenia cywilnoprawne regulowane w kodeksie cywilnym, takie jak czynność prawna czy też czyn niedozwolony, ale także akty administracyjne wywołujące skutki w zakresie prawa cywilnego. Droga sądowa jest dopuszczalna zawsze wtedy, gdy powód opiera swoje roszczenie na zdarzeniach prawnych, z których takie skutki mogą wynikać. Jej dopuszczalność w żadnym razie nie zależy od wykazania istnienia roszczenia, ani też stosunku prawnego między stronami. Zadaniem sądu rozpatrującego

sprawę jest dopiero zbadanie prawdziwości i zasadności roszczeń powoda. Podobne sformułowania znajdujemy w postanowieniu Sądu Najwyższego z 10 marca 1999 r. (*II CKN 340/98*, OSN 1999, nr 9, poz. 161). W tezie podkreślono, że „dopuszczalność drogi sądowej zależy od okoliczności faktycznych przytoczonych przez powoda jako podstawa roszczenia, nie jest natomiast warunkowana wykazaniem istnienia tego roszczenia; nie jest także uzależniona od zarzutów pozwanego ani zastosowanego przez niego sposobu obrony.”

Konieczne jest podkreślenie, że w stanach faktycznych będących podstawą obu rozstrzygnięć chodziło o skutki działań władczych administracji publicznej. Sąd Najwyższy rozpatrywał więc kwestię dopuszczalności drogi sądowej w sprawach dotyczących roszczeń nie mających swego źródła w stosunkach cywilnoprawnych. Wręcz przeciwnie, w obu przypadkach chodziło o skutki działań władczych organów państwa. Mimo to, dopuszczalność drogi sądowej przed sądem cywilnym została uznana.

W uzasadnieniu postanowienia z 6 kwietnia 2000 r. (*II CKN 285/2000*, dotąd niepublikowane) Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na konstytucyjny walor zakresu dopuszczalności drogi sądowej. Na szczególne podkreślenie zasługuje sformułowanie, iż „wątpliwości dotyczące przedmiotowego zakresu prawa do sądu powinny być wyjaśnione przy założeniu konstytucyjnego domniemania prawa do sądu”.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla za Sądem Najwyższym, że zaprezentowane stanowisko Izby Cywilnej w kwestii dopuszczalności drogi sądowej nawiązuje do linii orzecznictwa zarysowanej jeszcze pod rządem kodeksu postępowania cywilnego z 1930 r. Z drugiej, strony Sąd Najwyższy słusznie zwrócił uwagę na „pewną nieprzystawalność do współczesnych realiów” wpisanej do księgi zasad prawnych uchwały Sądu Najwyższego z 20 kwietnia 1970 r. (*III CZP 4/70*, OSN 1970, nr 9, poz. 146), zgodnie z którą droga sądowa nie jest dopuszczalna, gdy z twierdzeń powoda lub przytoczonych przez niego okoliczności wynika w sposób oczywisty, że między powodem i pozwanym nie istnieje żaden stosunek prawny, który mógłby stanowić podstawę żądania pozwu (uzasadnienie *uchwały z 10 marca 1999*, OSN 1999, nr 9, s. 58, 59).

Niestety, także współcześnie zapadają orzeczenia będące wyrazem takiego właśnie ujęcia przedmiotu procesu. Przykładem może być teza orzeczenia Sądu Apelacyjnego w Krakowie (*I ACz 247/91*, OSP 1994, nr 12, poz. 245), zgodnie z którą „Zgłoszone przez powoda roszczenie procesowe musi znajdować usprawiedliwienie w prawie materialnym; w przeciwnym bowiem razie sprawa nie ma cech sprawy cywilnej”. W krytycznej glosie do tego postanowienia zwrócono między innymi uwagę na to, że doszło do pomylenia „braku

bezwzględnej przesłanki procesowej, jaką jest dopuszczalność drogi sądowej, z merytoryczną przesłanką legitymacji procesowej” (por. P. Baranowski, R. Więckowski, *jak wyżej*, s. 584, por. też krytyczną ocenę dokonaną przez H. Pietrkowskiego, *op.cit.*, s. 9). Także w orzecznictwie Sądu Najwyższego nie ma pełnej zbieżności co do rozumienia przedmiotu procesu cywilnego i – w konsekwencji – dopuszczalności drogi sądowej. Przykładowo, w uchwale z 26 maja 1995 r. (*I PZP 13/95*, OSN ZU z 1995 r., nr 23, poz. 286) Sąd Najwyższy wykluczył dochodzenie przed sądem powszechnym świadczeń pieniężnych należnych funkcjonariuszowi policji.

Podsumowując Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w ostatnim okresie Sąd Najwyższy odrzuca wąskie rozumienie sprawy cywilnej i „wstępną kontrolę” zasadności powództwa, o czym świadczą powołane wyżej orzeczenia Izby Cywilnej. Praktyka orzecznicza w tym względzie nie jest jednak jednolita.

4. Trybunał Konstytucyjny w pełni podziela przedstawione wyżej stanowisko Sądu Najwyższego i doktryny, przyjmujące dopuszczalność drogi sądowej zawsze wtedy, gdy powód opiera swoje roszczenie na zdarzeniach prawnych, które mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych. O dopuszczalności drogi sądowej decyduje bowiem samo istnienie hipotetycznego roszczenia, roszczenia „twierdzonego” przez powoda. W konsekwencji, „każdy może wytoczyć powództwo, jakie uzna za słuszne” (H. Pietrkowski, *op.cit.*, s. 12). Zadaniem sądu jest weryfikacja twierdzeń powoda. Na tle stanu faktycznego rozstrzyganej sprawy Trybunał Konstytucyjny uważa jednak za niezbędne szczególne podkreślenie faktu, iż w zakresie pojęcia „sprawa cywilna” mieszczą się także roszczenia dotyczące zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowią akty administracyjne, w szczególności – roszczenia o odsetki od należnych, a niewypłaconych w terminie świadczeń. Za takim rozumieniem sprawy cywilnej przemawiają argumenty dwojakiego rodzaju.

Po pierwsze, są to wynikające z prawa cywilnego materialnego argumenty merytoryczne. Trybunał zwraca uwagę, że wśród zdarzeń cywilnoprawnych, tj. takich, które powodują powstanie, zmianę lub ustanie stosunku cywilnoprawnego, cywiliści wyróżniają akty administracyjne (por. S. Grzybowski [w:] *System Prawa Cywilnego*, t. I, Ossolineum, Wrocław 1985, s. 194 i n.; A. Wolter, *Prawo cywilne – zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 109 i n.; Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 1997, s. 182). Podkreślenia wymaga, że choć w doktrynie prawa cywilnego ciągle nie osiągnięto zgodności poglądów co do katalogu i podziału zdarzeń cywilnoprawnych, nigdy nie było wątpliwości co

do tego, że akty (decyzje) administracyjne mogą stanowić źródło stosunków cywilnoprawnych; wraz z orzeczeniami sądowymi o charakterze konstytutywnym oraz oświadczeniami woli tworzą one kategorię czynności. Na tle tych poglądów za błędne należy uznać stanowisko, które niejako z góry wyklucza możliwość powstania stosunku cywilnoprawnego między podmiotami związanymi stosunkiem administracyjno-prawnym. Roszczenia cywilnoprawne wynikają bowiem z tak różnych źródeł, iż nie sposób przyjąć, że źródło przesądza o charakterze stosunku prawnego. Także zatem między osobami pozostającymi w stałym stosunku cechującym się brakiem równorzędności (np. stosunek służbowy, stosunek między organem administracji reprezentującym państwo a obywatelem) może dojść do ukształtowania więzi, w której podmioty te posiadają równy status. Trybunał Konstytucyjny podkreślił już w swym orzecznictwie, że kategorię spraw z zakresu podległości służbowej, których zasadniczo prawo do sądu nie obejmuje, należy ujmować wąsko, „ponieważ szereg elementów kształtujących sytuację prawną podmiotu znajdującego się w relacji podległości służbowej podlega kognicji sądu” (por. wyrok z 10 maja 2000 r., K. 21/99, OTK ZU Nr 4/2000, poz. 109, s. 29). W szczególności nie można wykluczyć, że roszczenie o zapłatę powstałe na tle stosunku administracyjno-prawnego ma charakter cywilnoprawny, a spór dotyczący jego wykonania należy zakwalifikować jako sprawę cywilną.

Zdaniem Trybunału konieczne jest szczególne podkreślenie, że w systemie prawa polskiego ocena należytego wykonania zobowiązania i określenie skutków jego niewykonania bądź nienależytego wykonania stanowi domenę prawa cywilnego. Zagadnienia te są regulowane przez art. 471 i następne kodeksu cywilnego. Choć odpowiedzialność dłużnika, o której traktują te przepisy, nawiązując do tradycji potocznie określa się mianem „kontraktowej”, nie ulega wątpliwości, że polski ustawodawca (inaczej niż np. ustawodawca francuski) nie ograniczył stosowania przepisów o odpowiedzialności za niewykonanie i nienależyte wykonanie zobowiązania do zobowiązań wynikających z umów. Przyjmuje się powszechnie, że odpowiedzialność ta obejmuje zobowiązania wynikające z czynności prawnych jedno- i dwustronnych, aktów administracyjnych, z czynów niedozwolonych, z bezpodstawnego wzbogacenia, z *negotiorum gestio* oraz z innych zdarzeń, z którymi ustawa łączy powstanie zobowiązania (por. T. Pajor, *Odpowiedzialność dłużnika za niewykonanie zobowiązania*, Warszawa 1982, s. 43; A. Ochanowicz, J. Górski, *Zarys prawa zobowiązań*, Warszawa 1970, s. 158; W. Popiołek [w:] *Kodeks cywilny, Komentarz*, C.H. BECK, t. I, Warszawa 1997, s. 954). Niewykonanie czy też nienależyte wykonanie istniejącego zobowiązania, niezależnie od jego źródła, pociąga więc za sobą skutki wskazane w kodeksie

cywilnym. W odniesieniu do zobowiązań pieniężnych może to być – obok sankcji ogólnych – obowiązek płacenia odsetek. Stosownie do art. 359 § 1 kc, „odsetki od sumy pieniężnej należą się tylko wtedy, gdy to wynika z czynności prawnej albo z ustawy, z orzeczenia sądu lub z decyzji innego właściwego organu”. Najważniejszym przepisem ustawowym przewidującym obowiązek płacenia odsetek jest właśnie przepis wprowadzający sankcję nienależytego wykonania zobowiązania pieniężnego, a mianowicie art. 481 kc, który w § 1 stanowi: „Jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia...” Obowiązek ten powstaje niezależnie od źródła, z którego zobowiązanie zapłaty wynika. Za dopuszczalnością drogi sądowej do dochodzenia odsetek w razie nieterminowego spełnienia świadczenia pieniężnego, którego źródłem był stosunek służbowy, Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się już uchwałą z 25 stycznia 1995 r. (*W. 14/94*, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 19). W uzasadnieniu uchwały wyraźnie podkreślono konieczność rozróżnienia elementów administracyjno-prawnych danego stosunku prawnego od skutków opóźnienia w wykonaniu świadczeń pieniężnych wynikających z tego stosunku. Trybunał Konstytucyjny uznał, iż „owa nieterminowość stanowi w takim wypadku zdarzenie prawne o charakterze cywilnoprawnym” (s. 219). Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie, w pełni podzielając taką ocenę, stoi na stanowisku, że przepisy prawa cywilnego uzasadniają w ww. wypadku objęcie zakresem „sprawy cywilnej” roszczeń o zapłatę odsetek od świadczenia pieniężnego ustalonego decyzją administracyjną.

Po drugie, za takim rozumieniem tego pojęcia przemawiają też argumenty natury konstytucyjno-prawnej. Trybunał zwraca bowiem uwagę, że w przypadku wykluczenia drogi do dochodzenia tych roszczeń przed sądami powszechnymi, osoba uprawniona do świadczenia nie dysponuje żadną możliwością realizacji prawa. Przyjęty w Polsce model sądownictwa administracyjnego nie dopuszcza bowiem badania przez Naczelnego Sąd Administracyjny cywilnoprawnych skutków niewykonania lub nienależytego wykonania legalnej i niewadliwej decyzji administracyjnej. Wskazuje na to zestawienie przepisów art. 16, 20 ust. 3 i art. 31 ust. 4 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Wyłączenie analizowanych spraw z kategorii „spraw cywilnych”, a tym samym – wyłączenie ochrony przed sądem powszechnym, jest więc równoznaczne z całkowitym zamknięciem drogi sądowego dochodzenia ewentualnych roszczeń związanych ze świadczeniami pieniężnymi mającymi swe źródło w decyzji administracyjnej. W konsekwencji oznaczałoby to naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu. Trybunał Konstytucyjny, nawiązując do poglądu wyrażonego w wyżej powołanej uchwałą z 25 stycznia 1995 r., jeszcze raz podkreśla,

że prawo do sądu oznacza materialną, rzeczywistą możliwość poszukiwania ochrony sądowej w każdej sprawie, a nie tylko formalną dostępność drogi sądowej w ogóle. W świetle tak rozumianego prawa do sądu, wzmocnionego obecnie domniemaniem ustanowionym w art. 177 konstytucji, brak pozytywnego przepisu przewidującego drogę sądową dla dochodzenia danej kategorii spraw, nie może być odczytywany jako wyłączenie w stosunku do tych spraw zasad powszechnie obowiązujących w państwie prawnym. Milczenie ustawodawcy nie może być traktowane jako równoznaczne z zamknięciem drogi sądowej (por. *W. 14/94, op.cit.*, s. 219). Taka interpretacja byłaby bezzasadna tym bardziej, że ustawodawca w kodeksie cywilnym ustanowił ogólne zasady odpowiedzialności za nieterminowe spełnienie świadczeń pieniężnych.

5. Odnosząc powyższe uwagi do sprawy skarżącego trzeba stwierdzić, że – według treści pozwu – sprawa miała charakter cywilny. Powód wszak domagał się zasądzenia na podstawie przepisów kodeksu cywilnego odsetek od świadczenia pieniężnego, przyznanego mu przez rektora uczelni. Jak wyżej uzasadniono – w świetle prawa materialnego nie można z góry wykluczać odpowiedzialności cywilnoprawnej za nienależyte wykonanie zobowiązania mającego swe źródło w decyzji administracyjnej. W każdym razie Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że kwestia istnienia stosunku cywilnoprawnego między powodem a pozwaną uczelnią nie powinna być rozpatrywana jako przesłanka dopuszczalności powództwa. Sprawa mająca – według twierdzeń powoda – charakter sprawy cywilnej powinna być merytorycznie rozpatrywana przez sąd. Teza ta w żadnym razie nie przesądza oczywiście rozstrzygnięcia, jakie mogłoby zapaść po rozpoznaniu żądania pozwu. Kwestie dotyczące świadczeń uczelni wobec studentów normowane są w regulaminach stanowiących akty wewnętrzne uczelni (por. § 9 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1991 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości świadczeń pomocy materialnej dla studentów studiów dziennych Dz.U. Nr 9, poz. 32 ze zm.). Przepisy te określają szczegółowe zasady przyznawania i ustalania wysokości świadczeń, precyzują też – z uwzględnieniem możliwości uczelni – terminy ich wypłaty studentom. Dopiero dokładna analiza przepisów obowiązujących w uczelni skarżącego mogłaby doprowadzić do merytorycznego rozstrzygnięcia o jego roszczeniu. W każdym razie sam fakt, że w stosunku prawnym z jednej strony wystąpiła uczelnia, z drugiej zaś – jej student, nie eliminuje w sposób aprioryczny cywilnoprawnego charakteru tego stosunku.

6. Podsumowując rozważania dotyczące przedmiotu procesu cywilnego i pojęcia sprawy cywilnej Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w zgodzie z art. 45 ust. 1 konstytucji pozostaje tylko takie rozumienie „sprawy cywilnej”, które nie wyklucza z jej zakresu możliwości dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych tylko z tej przyczyny, że ich źródłem jest decyzja administracyjna ustalająca obowiązek spełnienia określonego świadczenia pieniężnego na rzecz konkretnej osoby. W ocenie Trybunału za sprzeczne z konstytucją należy uznać stosowanie przez sądy swoistego automatyzmu: jeśli źródłem powstałego stosunku prawnego jest decyzja administracyjna (akt administracyjny), to stosunek ten nie może mieć charakteru cywilnoprawnego i – w konsekwencji – droga sądowa jest niedopuszczalna. Jak wykazano wyżej, takie rozumowanie nie znajduje uzasadnienia prawnego i prowadzi do całkowitego pozbawienia ochrony sądowej, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 45 ust. 1 konstytucji.

Pojęcie sprawy cywilnej *sensu largo* jest najszerszym, ogólnym sformułowaniem, którym ustawodawca posłużył się dla wyznaczenia właściwości sądów powszechnych. Sformułowanie kompletnego wykazu „spraw cywilnych” jest na tyle utrudnione, że z góry można założyć, iż każda próba spotkałaby się z zarzutem pominięcia jakiegoś elementu tego pojęcia (choćby w nowo pojawiających się typach stosunków prawnych). Drogą zapewnienia prawa do sądu w zakresie wynikającym z konstytucji jest więc właściwa interpretacja pojęcia „sprawy cywilnej”. Praktyka stosowania art. 1 kpc, jak wskazują powołane przykłady, nie zapewnia jednak w dostatecznym stopniu realizacji prawa do sądu, gdy chodzi o roszczenia wynikłe z aktu administracyjnego.

Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 12 stycznia 2000 r. (P. 11/98, OTK ZU Nr 1/2000, poz. 3, s. 46, 47), niezgodność ustawy z konstytucją może przybierać różne formy. Niekiedy rzeczywiste znaczenie norm zapisanych w ustawie ujawnia się dopiero w procesie ich stosowania; „niezależnie od intencji twórców ustawy, organy ją stosujące mogą wydobyć z niej treści nie do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami, których poszanowania wymaga konstytucja”. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że z tego rodzaju sytuacją mamy do czynienia w analizowanej sprawie. Poprawnie sformułowany przepis, art. 1 kpc, w praktyce bywa interpretowany w sposób naruszający konstytucyjne prawo do sądu.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalona jest zasada prymatu wykładni zgodnej z konstytucją. Stanowisko to znalazło wyraz w licznych orzeczeniach, wydanych zarówno przed, jak i po wejściu w życie nowej konstytucji. W orzeczeniu z 15

lipca 1996 r., sygn. K. 5/96 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „interpretacja przepisów ustawowych musi być zawsze dokonywana przy zastosowaniu techniki wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją. Jak wskazano w orzeczeniu z 4 października 1995 r., *wydanie orzeczenia o niekonstytucyjności ustawy nie powinno następować w sytuacji, gdy możliwe jest nadanie ustawie takiego rozumienia, które doprowadzi ją do zgodności z normami, zasadami i wartościami ustanowionymi przez konstytucję (...). Innymi słowy, jeżeli na gruncie wykładni językowej możliwe jest różne rozumienie treści normy, to należy przyjmować taki rezultat wykładni, który zapewnia zgodność z zasadami konstytucyjnymi* (sygn. K. 17/93, OTK w 1994 r., cz. I, s. 92). Spojrzenie pod tym kątem na zaskarżone przepisy pozwala, w przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego, odnaleźć taką ich wykładnię, która pozwoli na uznanie ich zgodności z konstytucją” (OTK ZU Nr 4/1996, poz. 30, s. 252). Po wejściu w życie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. przytoczone stanowisko zostało podtrzymane. W wyroku z 5 stycznia 1999 r. (sygn. K. 27/98, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 1, s. 9) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Zastosowaniu techniki wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją należy przyznawać pierwszeństwo, bo koresponduje ono z domniemaniem konstytucyjności ustaw – *zawsze znajdować ona powinna miejsce w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, pod warunkiem..., że pozwalają na to reguły wykładni odniesione do brzmienia właściwych przepisów (...)*. Powyższe stanowisko zachowało pełną aktualność na gruncie nowej konstytucji, tym bardziej, że jej art. 190 ust. 1 odniósł do wszystkich orzeczeń TK przymiot ostateczności i mocy powszechnie obowiązującej. Oznacza to, że wyrok Trybunału, w którego sentencji uznaje się badany przepis za zgodny z konstytucją, ale tylko pod warunkiem, że przepis ten będzie rozumiany w sposób wskazany w tejże sentencji, ma w całości charakter powszechnie obowiązujący. Tylko w taki sposób (w takim rozumieniu) mogą więc przepis ten stosować organy administracji (rządowej czy samorządowej), jak też sądy. Tylko wówczas posłużenie się techniką wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją ma sens, bo gwarantuje, że utrzymanie mocy obowiązującej przepisu i przyzwoleń na jego dalsze stosowanie nie doprowadzi w przyszłości do takiego wypaczenia jego rozumienia, które nadałoby mu treść sprzeczną z konstytucją. Wymaga tego choćby zasada pewności prawa”. W wyroku z 28 kwietnia 1999 r. Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie potwierdził to stanowisko.

Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie podtrzymuje w pełni stanowisko wyrażone w powołanych orzeczeniach. Zasada prymatu wykładni w zgodzie z konstytucją może jednak ulegać pewnej modyfikacji w sytuacjach szczególnych. Jak wynika z

przytoczonych orzeczeń, ta metoda wykładni może być stosowana wówczas, gdy zapewni w praktyce zgodne z konstytucją rozumienie i stosowanie przepisu. Posłużenie się taką metodą wykładni może jednak nie zapobiec wypaczeniu rozumienia przepisu w sytuacjach, gdy pomimo wieloletniego stosowania przepisu, orzecznictwo nie jest jednolite i występują w nim zasadnicze rozbieżności interpretacyjne. Jak wskazano wyżej, w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych występują rozbieżności interpretacyjne w kwestii dopuszczalności drogi sądowej w sprawach o roszczenia cywilnoprawne, wynikające ze stosunków o charakterze administracyjno-prawnym. Rozbieżności tych nie zdołano usunąć w drodze zastosowanej przez Trybunał wykładni w zgodzie z konstytucją. W powołanej wyżej uchwale Trybunału Konstytucyjnego z 25 stycznia 1995 r. jednoznacznie stwierdzono, iż w sprawach o roszczenia cywilne, powstałe w wyniku zdarzeń związanych z realizacją stosunków administracyjno-prawnych, droga sądowa jest dopuszczalna. Pomimo to, w późniejszym orzecznictwie nadal przyjmowano wykładnię całkowicie odmienną. W tej sytuacji, Trybunał Konstytucyjny, aby zapobiec wyprowadzaniu w drodze wykładni z treści art. 1 kpc normy o charakterze niekonstytucyjnym, uznał za konieczne wyeliminowanie występujących nieprawidłowości w sposób odmienny od przyjętej wykładni w zgodzie z konstytucją. Drogą prowadzącą do tego celu jest stwierdzenie, że art. 1 kpc rozumiany w ten sposób, iż w zakresie pojęcia „sprawy cywilnej” nie mogą się mieścić roszczenia dotyczące zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowi decyzja administracyjna, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 31 ust. 3 konstytucji określa granice dopuszczalnych ustawowych ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych. Stanowi on ogólną, abstrakcyjną miarę, stosowaną do oceny wszystkich przypadków pogwałcenia praw jednostki przez ustawodawcę; znajduje zastosowanie także do oceny ograniczeń prawa do sądu (por. K. 28/97, OTK ZU Nr 4/1998, poz. 50, s. 300).

Podobny sposób wypowiedzenia się przez Trybunał miał już miejsce w orzeczeniu z 17 lipca 1996 r. (*sygn. K. 8/96*, OTK ZU Nr 4/1996, poz. 32). Trybunał stwierdził wówczas, że przepis ustawy rozumiany w określony w orzeczeniu sposób, jest niezgodny z przepisami konstytucyjnymi.

W niniejszej sprawie postępowanie przed Trybunałem zostało zainicjowane wniesieniem skargi konstytucyjnej. Skarga konstytucyjna, niezależnie od tego, iż prowadzi do wydania powszechnie obowiązującego orzeczenia, ma na celu przede wszystkim ochronę interesów jednostki. Ochronę tą zapewnia przewidziana w art. 190 ust. 4 konstytucji możliwość wznowienia postępowania w sprawach, w których wyrok został wydany na

podstawie aktu normatywnego, uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą. Celem tego przepisu, w odniesieniu do skargi konstytucyjnej, jest doprowadzenie do uchylecia orzeczenia, decyzji lub innego rozstrzygnięcia naruszających prawa lub wolności konstytucyjne. Z tego punktu widzenia wyrok Trybunału stwierdzający znaczenie normy odmienne od tego, które było podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia wobec skarżącego, stanowi podstawę do uruchomienia środka określonego w art. 190 ust. 4 konstytucji, chociaż w sprawie niniejszej może dojść do naprawienia błędu nie tylko w drodze wznowienia ale również przez ponowne wystąpienie przez skarżącego z powództwem, bowiem postanowienie o odrzuceniu pozwu nie korzysta z powagi rzeczy osądzonej. Przykładem zastosowania odmiennej techniki wykładni, ale prowadzącej do tych samych rezultatów, jest wyrok TK z 8 maja 2000 r. (*sygn. SK 22/99, OTK ZU Nr 4/2000, poz. 107*).

Gdy chodzi o ocenę wzorca, jakim jest art. 2 konstytucji, Trybunał nie kwestionuje poglądu Prokuratora Generalnego, iż naruszenie prawa do sądu, jednego z fundamentów państwa prawnego, jest równoznaczne z naruszeniem zasady wyrażonej w tym przepisie. Trybunał Konstytucyjny miał już okazję sformułować pogląd, iż ujęcie prawa do sądu w odrębnym przepisie nie oznacza, by zasada demokratycznego państwa prawnego została „okrojona”; „prowadziłoby to do – nieuzasadnionej, tak logicznie, jak i aksjologicznie – deformacji klauzuli demokratycznego państwa prawnego...” (*K. 28/97, OTK ZU Nr 4/1998, poz. 50, s. 303*). Jednak w sytuacji, gdy konstytucja zawiera konkretny przepis statuujący dane prawo, czy wolność obywatelską, „podstawę kontroli konstytucyjnej powinny stanowić przede wszystkim szczegółowe przepisy konstytucyjne” (*tamże, s. 304*). Z tego względu Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie ma potrzeby powoływania art. 2 konstytucji jako podstawy kontroli w rozpoznawanej sprawie, gdyż prawo, które zostało naruszone wynika z innych przepisów stanowiących przedmiot skargi.

7. Trybunał Konstytucyjny, po dokonaniu analizy art. 2 kpc stwierdził, że przepis ten jest zgodny ze wskazanymi przez skarżącego wzorcami konstytucyjnymi. Art. 2 kpc sam przez się nie wytycza granic ochrony sądowej, a jedynie – w zgodzie z konstytucją, a zwłaszcza jej art. 177 – określa konsekwencje unormowania zawartego w art. 1 kpc. Pełni w pewnym sensie funkcję służebną wobec poprzedzającego go przepisu; rozstrzyga kwestię proceduralną właściwości sądów w sprawach cywilnych. Granice dopuszczalności drogi sądowej, a tym samym zakres prawa do sądu, wynikają z art. 1 kpc, nie zaś z art. 2 tej ustawy.

Poprawne określenie pojęcia „sprawy cywilnej”, dokonane na gruncie art. 1 kpc, determinuje zakres właściwości sądów powszechnych określony w art. 2 kpc.

8. W ocenie Trybunału odrębnego rozważenia wymaga kwestia zgodności art. 392 i art. 393 pkt 1 kpc z przepisami konstytucji stanowiącymi wzorzec kontroli w niniejszej sprawie. Pierwszy z powołanych przepisów ma charakter ogólny; wprowadza do polskiego postępowania cywilnego szczególny środek zaskarżenia jakim jest kasacja. Przysługuje ona od wyroku lub postanowienia wydanych przez sąd drugiej instancji i kończących postępowanie w sprawie. Kolejny przepis, art. 393 kpc, enumeratywnie wylicza rodzaje spraw, w których kasacja nie jest dopuszczalna. Skarżący w istocie kwestionuje ten właśnie przepis, a ściślej – jego punkt pierwszy, który – poprzez wprowadzenie dolnej granicy wartości przedmiotu zaskarżenia – eliminuje możliwość skutecznego wniesienia kasacji w sprawie. W związku z zarzutem, że powołane przepisy kodeksu postępowania cywilnego pozbawiają jednostkę przysługującego jej prawa do sądu, Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

Konstytucja przewiduje zasadę instancyjności, która wzmacnia prawo do sądu, ponieważ gwarantuje proceduralną kontrolę postępowania sądowego. Jeszcze na tle dawnych przepisów, Trybunał wskazał, że jej celem jest zapobieganie pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji a brak możliwości zaskarżenia postanowienia do sądu wyższej instancji „ogranicza zainteresowanym prawo do sądu, co jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego” (*K. 4/94*, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 16). W orzeczeniach wydanych pod rządą Konstytucji z 1997 r. Trybunał zwracał uwagę na znaczenie, jakie dla kształtu prawa do sądu ma art. 78 konstytucji, stanowiący gwarancję kontroli instancyjnej orzeczenia. Jego dopełnieniem jest art. 176 ust.1 konstytucji. Samo umieszczenie art. 176 w rozdziale o sądach nie jest jednak – w ocenie Trybunału – przypadkowe lecz wskazuje, że zasada dwuinstancyjności nie stanowi elementu ogólnego prawa do sądu, a sam art. 45 konstytucji zapewniający każdemu prawo do sądu „gwarancji tej nie łączy z dwuinstancyjnością rozpoznania sprawy przez sąd, o ile sprawa od początku do końca nie podlega kognicji sądownictwa” (tak *K. 41/97*, OTK ZU Nr 7/1998, poz. 117, s. 654 i 656). Zarówno art. 78, jak i 176 ust. 2, kwestie sposobu realizacji wyrażonej w nich zasady dwuinstancyjności pozostawiają ustawodawstwu zwykłemu.

Na tle powyższych uwag należy z całym naciskiem podkreślić, iż powołane normy konstytucyjne odnoszą się do „orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji”.

Konstytucja gwarantuje bowiem dwuinstancyjny tryb postępowania. Można zatem powiedzieć, że gdyby kodeks postępowania cywilnego w ogóle nie przewidywał kontroli orzeczeń w trzeciej instancji, jego regulacja też mieściłaby się w ramach konstytucyjnego modelu prawa do sądu. Ustawodawca polski, wzorem obcych prawodawców, wprowadził jednak szczególną kontrolę orzeczeń zapadających w postępowaniu cywilnym w drugiej instancji. Jest nią kasacja. W literaturze podkreśla się, że zakres skargi kasacyjnej został ujęty szeroko; wyłączenia są wyliczone taksatywnie. Zwrócono też uwagę, że w sprawach, w których kasacja nie przysługuje, nadzór Sądu Najwyższego jest jednak sprawowany, a to dzięki możliwości przedstawienia mu do rozstrzygnięcia przez skład orzekający w drugiej instancji zagadnień budzących poważne wątpliwości (por. K. Piasecki, *Kodeks postępowania cywilnego, komentarz*, t. I, Warszawa 1996, s. 1150, 1151). Model kasacji przyjęty przez ustawodawcę zwykłego jest niewątpliwie jednym z możliwych rozwiązań prawnych. Nie jest zadaniem Trybunału Konstytucyjnego dokonywanie oceny, czy jest to model najwłaściwszy, najlepiej pasujący do całego modelu procedury cywilnej. Trybunał stwierdza natomiast, że wyłączenie pewnych spraw spod kontroli kasacyjnej nie narusza prawa do sądu w kształcie, jaki nadała mu obowiązująca konstytucja. Niedopuszczalność skargi kasacyjnej w określonych kategoriach spraw mieści się też w standardach prawa międzynarodowego. Z punktu widzenia rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie istotne jest przywołanie orzeczenia Trybunału Strasburskiego, uznającego, że prawa do sądu nie narusza sytuacja, w której przepisy krajowe wyłączają możliwość wniesienia kasacji w sprawach mniejszej wagi (*orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 19 grudnia 1997 r. w sprawie Bruella Gomez de la Torre v. Spain, skarga nr 26737/95, Reports 1997 - VIII*).

Podsumowując wypada stwierdzić, że przepisy konstytucji dają ustawodawcy zwykłej swobodę kreowania środków zaskarżenia orzeczeń zapadłych w drugiej instancji; wprowadzając je do procedury cywilnej mógł dowolnie ukształtować zakres ich dopuszczalności. Z tych względów nieuzasadnione jest twierdzenie skarżącego, że art. 392 i art. 393 pkt 1 kpc naruszają przysługujące mu prawo do sądu.

V

Analizując zarzut naruszenia przez zaskarżone przepisy kodeksu postępowania cywilnego art. 177 i art. 183 ust. 1 konstytucji, a także zarzut sprzeczności z konstytucją art. 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Trybunał miał na względzie treść art. 79 ust. 1 konstytucji. Przepis ten, określając zakres kontroli konstytucyjnej w sprawach toczących się

na skutek wniesienia skargi, wskazuje w sposób jednoznaczny, że jako wzorzec kontroli mogą służyć tylko te przepisy ustawy zasadniczej, które kreują prawa lub wolności konstytucyjne. Ponadto, skarga konstytucyjna może mieć za przedmiot tylko te akty normatywne, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej wydał ostateczne orzeczenie. Ramy skargi konstytucyjnej wyznaczone przez art. 79 ust. 1 konstytucji w niniejszej sprawie skutkują zarówno zawężeniem stosowanych wzorców kontroli, jak i zakresu poddanych jej przepisów.

Trybunał podziela zapatrywania wyrażone w sprawie niniejszej przez Prokuratora Generalnego i Marszałka Sejmu, iż art. 183 ust. 1 konstytucji, określając pozycję i kompetencje Sądu Najwyższego, jest częścią składową szerszego unormowania, stanowiącego podstawę prawną struktury i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce. W niniejszej sprawie, prowadzonej na skutek wniesienia skargi konstytucyjnej, najważniejsze jest spostrzeżenie, że z przepisu tego nie wynika żadne prawo podmiotowe ani wolność konstytucyjna, których ochrony można się domagać w tym trybie. W szczególności na tle obowiązującej konstytucji nie ma podstaw do uznania, że art. 183 ust. 1 konstytucji jest normą statuującą powoływane przez skarżącego prawo do sądu. Ponieważ – stosownie do art. 79 ust. 1 konstytucji – podstawę skargi może stanowić tylko naruszenie takich norm ustawy zasadniczej, które są źródłem wolności lub praw podmiotowych jednostki, wydanie orzeczenia dotyczącego zgodności zaskarżonych przepisów z art. 183 ust. 1 konstytucji jest niedopuszczalne.

Z tych samych powodów również art. 177 konstytucji nie może stanowić podstawy kontroli w postępowaniu wszczętym w wyniku skargi konstytucyjnej.

Z rozważań w niniejszej sprawie należy wyeliminować także art. 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Prawo o ustroju sądów powszechnych w zasadzie nie zawiera norm merytorycznych, które mogłyby stanowić podstawę rozstrzygnięcia w sprawach cywilnych. W każdym razie za normę taką nie można uznać zaskarżonego przepisu, tj. art. 2 prawa o ustroju sądów powszechnych. Jak słusznie zauważył Prokurator Generalny przepis ten nie stanowił podstawy do wydania orzeczeń sądowych w sprawie skarżącego. Tymczasem – w świetle art. 79 ust. 1 konstytucji – przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być tylko te normy, w oparciu o które sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach osoby wnoszącej skargę. W konsekwencji art. 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych nie może być oceniany w niniejszym postępowaniu.

Z tych względów Trybunał orzekł jak w sentencji.