



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 17 listopada 2021 r.

Pozycja 61

POSTANOWIENIE

z dnia 26 października 2021 r.

Sygn. akt SK 136/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz
Piotr Pszczółkowski – sprawozdawca
Wojciech Sych
Rafał Wojciechowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 października 2021 r., skargi konstytucyjnej M.J. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 424¹ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w zakresie zwrotu: „a zmiana lub uchylenie tego wyroku w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe”, z:
 - art. 45 ust. 1 Konstytucji,
 - art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji,
 - art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji,
 - art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- 2) art. 424⁵ § 1 pkt 5 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, z:
 - art. 45 ust. 1 Konstytucji,
 - art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji,
 - art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji,
 - art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 7 lipca 2020 r. (data wpływu: 6 sierpnia 2020 r.) M.J. (dalej: skarżący) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o orzeczenie, że:

1) art. 424¹ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.; dalej: k.p.c.) w zakresie zwrotu: „a zmiana lub uchylenie tego wyroku w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe”, jest niezgodny z:

- art. 45 ust. 1 Konstytucji,
 - art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji,
 - art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji,
 - art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- 2) art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. jest niezgodny z:
- art. 45 ust. 1 Konstytucji,
 - art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji,
 - art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji,
 - art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z postępowaniem przed Sądem Najwyższym w sprawie stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego.

Skarżący dochodził przed sądami powszechnymi od Miasta W. odszkodowania za szkody powstałe na skutek wydania, z naruszeniem prawa, decyzji dotyczących przeprowadzenia zgromadzenia zaplanowanego na 3 maja 2015 r. W wyroku z 4 listopada 2015 r. (sygn. akt [...]) Sąd Rejonowy dla w W. zasądził na rzecz skarżącego odszkodowanie, lecz na mocy wyroku z 25 sierpnia 2017 r. (sygn. akt [...]) Sąd Okręgowy w W. zmienił wyrok sądu pierwszej instancji i oddalił jego powództwo. Wyrok Sądu Okręgowego był prawomocny.

W piśmie procesowym z 12 sierpnia 2019 r. (data wniesienia: 23 sierpnia 2019 r.) skarżący wniósł do Sądu Najwyższego skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku sądu drugiej instancji. Jednak w postanowieniu z 28 maja 2020 r. (sygn. akt [...]) Sąd Najwyższy odrzucił tę skargę, uznawszy, że 3 kwietnia 2018 r. stała się ona niedopuszczalna na skutek ustanowienia na mocy przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r. poz. 5, ze zm.; dalej: u.SN, ustawa o SN) nowego środka prawnego dającego możliwość uchylenia albo zmiany prawomocnego orzeczenia sądowego. Sąd Najwyższy stwierdził, że od tej daty skarżący mógł wystąpić z wnioskiem do jednego z organów określonych w art. 115 § 1a u.SN (tj. Prokuratora Generalnego albo Rzecznika Praw Obywatelskich) o złożenie na jego rzecz skargi nadzwyczajnej od wyroku Sądu Okręgowego w W. z 25 sierpnia 2017 r.

Po wejściu w życie ustawy o SN skarżący rzeczywiście złożył do Prokuratora Generalnego wniosek o wniesienie skargi nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego od prawomocnego wyroku z 25 sierpnia 2017 r. W piśmie z 24 czerwca 2020 r. został jednak poinformowany o pozostawieniu jego wniosku bez rozpoznania z tego powodu, że już wcześniej Rzecznik Praw Obywatelskich, po przeprowadzeniu analizy akt sądowych, nie stwierdził podstaw wniesienia skargi nadzwyczajnej od ww. orzeczenia.

1.2. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący zwrócił uwagę na to, że skarga do Sądu Najwyższego o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego powinna stanowić środek umożliwiający dochodzenie prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej, gwarantowanego na mocy art. 77 ust. 1 Konstytucji. Dochodzenie odszkodowania z tego tytułu wymaga uzyskania prejudykatu stwierdzającego, że organ władzy publicznej działał niezgodnie z prawem. W wypadku orzeczeń sądowych funkcję takiego prejudykatu pełnić ma właśnie skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego. Można z nią wystąpić w terminie 2 lat, licząc od dnia uprawomocnienia się orzeczenia.

Na mocy ustawy o SN wprowadzono nowy środek prawny pozwalający zaskarżyć prawomocne orzeczenia. Jest nim skarga nadzwyczajna. Uprawnienie do jej wniesienia nie przysługuje jednak stronie pokrzywdzonej niezgodnym z prawem orzeczeniem. Skargę nadzwyczajną wnieść mogą organy określone w art. 89 § 2 u.SN, które mają przy tym możliwość uwzględnić wniosek strony o skorzystanie z tego środka, lecz nie są takim wnioskiem związane. Jednocześnie ustawa o SN nie wyznacza uprawnionym organom terminu poinformowania strony o decyzji w sprawie wniesienia skargi nadzwyczajnej na jej rzecz. Wyznacza tylko termin wniesienia takiej skargi, który wynosi 5 lat, licząc od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia. W efekcie o decyzji w sprawie wniesienia skargi nadzwyczajnej strona może zostać poinformowana już po upływie określonego w art. 424⁶ § 1 k.p.c. terminu wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego, przez co sam mechanizm skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem staje się – zdaniem skarżącego – postępowaniem pozornym i fasadowym. Przed upływem terminu wniesienia takiej skargi strona może nie mieć możliwości dowiedzieć się o tym, czy zostały lub zostaną wyczerpane wszelkie środki prawne zaskarżenia orzeczenia, w związku z którym zamierza wystąpić ze skargą.

Skarżący nie znajduje uzasadnienia dla rozwiązania legislacyjnego, które uzależnia prawo dochodzenia odszkodowania gwarantowanego przez art. 77 ust. 1 Konstytucji od wyczerpania środków prawnych, których wniesienie nie zależy od zainteresowanej strony. Strona nie ma żadnego wpływu na wniesienie skargi nadzwyczajnej przez kompetentny organ. Uzależnienie prawa wystąpienia z roszczeniem opartym na art. 77 ust. 1 Konstytucji od działań podjętych przez organy władzy publicznej jest więc dowolnym, niczym nieuzasadnionym ograniczeniem wprowadzonym przez ustawodawcę zwykłego. Działanie organów władzy publicznej może w praktyce zamknąć stronie drogę do odszkodowania ze względu na nieziszczanie się niezależnych od strony przesłanek dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem przed upływem terminu jej wniesienia. Taka sytuacja stanowi również naruszenie art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Skarżący dostrzega ponadto niezgodność z prawem do rzetelnej procedury sądowej i art. 77 ust. 2 Konstytucji wymagania określonego w art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c., zgodnie z którym na stronie wnoszącej skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego ciąży obowiązek wykazania, że wzruszenie zaskarżonego wyroku w drodze innych środków prawnych nie było i nie jest możliwe. Taki wymóg procesowy w sytuacji, gdy skarga musi być sporządzona i wniesiona przez profesjonalnego pełnomocnika procesowego, a jej rozpoznanie należy do sędziów, od których wymaga się wiedzy fachowej, stanowi przejaw nadmiernego formalizmu procesowego.

2. W piśmie z 28 grudnia 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza swojego udziału w niniejszym postępowaniu.

3. W piśmie z 14 października 2021 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Omówiwszy charakter i podstawowe cechy dwóch instytucji: skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz skargi nadzwyczajnej, Prokurator Generalny przystąpił do rekonstrukcji przedmiotu skargi konstytucyjnej wniesionej przez M.J.

Gdy chodzi o zakresowe zaskarżenie art. 424¹ § 1 k.p.c. Prokurator Generalny stwierdził, że skarżący odnosi je w istocie do jednego z możliwych środków prawnych, mogących prowadzić do zmiany lub uchylecia prawomocnego orzeczenia, a mianowicie do skargi nad-

zwyczajnej. Zdaniem Prokuratora Generalnego nie ma podstaw, by uznać, iż skarżący w całości kwestionuje określoną w art. 424¹ § 1 *in fine* k.p.c. przesłankę dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, tj. także w zakresie, w jakim dotyczy ona np. skargi kasacyjnej czy skargi o wznowienie postępowania. Prokurator Generalny zauważył, że problem konstytucyjny, jaki wynika ze skargi konstytucyjnej M.J. – w zakresie art. 424¹ § 1 k.p.c. – dotyczy braku kompatybilności pomiędzy skargą nadzwyczajną (o ile przyjąć, że mieści się ona w formule „przysługujący stronie środek prawny”), a skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. W jego ocenie wynika z tego wniosek, że rzeczywistym przedmiotem zaskarżenia może być art. 424¹ § 1 k.p.c. jedynie w zakresie, w jakim zwrot „a zmiana lub uchylenie tego wyroku w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe” obejmuje środek prawny w postaci skargi nadzwyczajnej, a w pozostałym zakresie – postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym powinno podlegać umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Następnie Prokurator Generalny rozważył, czy tak doprecyzowany przedmiot zaskarżenia spełnia warunki dopuszczalności skargi konstytucyjnej (w szczególności czy był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia wydanego w sprawie skarżącego) oraz czy rozumienie art. 424¹ § 1 k.p.c. w zaskarżonym zakresie jest utrwalone w jednolitym, ustabilizowanym orzecznictwie Sądu Najwyższego.

Po pierwsze, przeanalizowawszy stan faktyczny oraz postanowienie SN z 28 maja 2020 r. (sygn. akt [...]), Prokurator Generalny doszedł do wniosku, że procesową podstawą odrzucenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia był art. 424⁸ § 2 k.p.c., co pozwala – jego zdaniem – jednocześnie przyjąć, że do odrzucenia doszło wskutek stwierdzenia przez SN niespełnienia przez skargę przesłanki dopuszczalności określonej w art. 424¹ § 1 k.p.c. W tej części rozważań, Prokurator Generalny stwierdził także, że z analizy orzeczenia SN wynika, że podstawą rozstrzygnięcia nie był natomiast art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. (czyli drugi z zaskarżonych przez skarżącego przepisów). Zdaniem Prokuratora Generalnego, postępowanie w zakresie dotyczącym art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. powinno zatem podlegać umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Po drugie, przeanalizowawszy liczne wypowiedzi Sądu Najwyższego, a także doktryny, dotyczące wykładni art. 424¹ § 1 k.p.c. w związku z wprowadzeniem do systemu skargi nadzwyczajnej, Prokurator Generalny stwierdził, że w orzecznictwie SN brak jest utrwalonego i jednolitego stanowiska co do wzajemnej relacji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia i skargi nadzwyczajnej w tym aspekcie, który stanowi istotę zarzutów postawionych przez skarżącego. Prokurator Generalny podkreślił, że analiza orzecznictwa dowodzi, iż stanowisko Sądu Najwyższego podlegało ewolucji, odchodząc od rygorystycznej interpretacji art. 424¹ § 1 k.p.c. w kierunku takiej wykładni, która zmierza do wyeliminowania niespójności konstrukcyjnej obu wymienionych nadzwyczajnych środków prawnych. W ocenie Prokuratora Generalnego, wątpliwości zdaje się rozstrzygać zwłaszcza uchwała SN z 15 października 2020 r. (sygn. akt III PZP 4/20), wydana w składzie 7 sędziów, której nadano moc zasady prawnej.

W świetle powyższych okoliczności, Prokurator Generalny stwierdził, że skarga konstytucyjna M.J. jest skargą na orzeczenie, a nie skargą na przepis (w rozumieniu ukształtowanym utrwaloną i jednolitą praktyką jego stosowania), toteż postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym powinno podlegać umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Treść skargi konstytucyjnej.

W skardze konstytucyjnej z 7 lipca 2020 r. (data wpływu: 6 sierpnia 2020 r.) M.J. (dalej: skarżący) wniósł o uznanie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności dwóch przepisów procedury cywilnej dotyczącej skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego (dalej: skarga o stwierdzenie niezgodności), mianowicie art. 424¹ § 1 i art. 424⁵ § 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.; dalej: k.p.c.).

Zgodnie z art. 424¹ § 1 k.p.c., można żądać stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego wyroku sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie, jeżeli przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchylenie tego wyroku w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie były i nie są możliwe. Skarżący zakwestionował konstytucyjność tego przepisu w części zawierające zwrot: „a zmiana lub uchylenie tego wyroku w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe”.

W art. 424⁵ k.p.c. są określone wymogi formalne skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem. Przepis ten w § 1 pkt 5 stanowi, że skarga taka powinna zawierać wykazanie, że wzruszenie zaskarżonego wyroku w drodze innych środków prawnych nie było i nie jest możliwe, a ponadto – gdy skargę wniesiono, stosując art. 424¹ § 2 k.p.c. – że występuje wyjątkowy wypadek uzasadniający wniesienie skargi. Skarżący zakwestionował art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. w całości.

Jako wzorce kontroli konstytucyjności obu zakwestionowanych przepisów skarżący wskazał (powołane w różnej relacji względem siebie) art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji. Istota zarzutów przedstawionych w skardze konstytucyjnej sprowadza się do twierdzenia, że uzależnienie możliwości dochodzenia przez stronę odszkodowania od Skarbu Państwa za tzw. delikt judykacyjny – do czego niezbędne jest uzyskanie, jako prejudykatu, wyroku stwierdzającego niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego – od działań podjętych przez organy państwa upoważnione do wystąpienia ze skargą nadzwyczajną, na które to działania strona nie ma wpływu, narusza konstytucyjne prawo do odszkodowania za szkodę wyrządzoną bezprawnym działaniem władzy publicznej oraz łamie konstytucyjny zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw i wolności. Zdaniem skarżącego, po wejściu w życie przepisów dotyczących skargi nadzwyczajnej mechanizm skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem stał się postępowaniem „pozornym i fasadowym”, ponieważ przed upływem terminu wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem strona nie ma możliwości dowiedzieć się, czy zostały lub zostaną wyczerpane wszelkie inne dostępne środki prawne w sprawie, w związku z którą strona ma zamiar wystąpić z taką skargą.

2. Konieczność zbadania przez Trybunał dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zarzutów sformułowanych przez skarżącego, Trybunał Konstytucyjny był zobowiązany – również na obecnym etapie postępowania – zbadać, czy nie zachodzą ujemne przesłanki rozpoznania skargi konstytucyjnej, w szczególności czy dochowane zostały wszystkie formalnoprawne warunki jej skutecznego wniesienia. Jest bowiem tak, że choć skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu, w ramach którego Trybunał bada to, czy odpowiada ona warunkom formalnym i czy nie jest

oczywiście bezzasadna, to jednak zakończenie tego etapu formalnej weryfikacji skargi nie wyłącza dalszej oceny warunków jej wniesienia, dokonywanej na kolejnym etapie postępowania sądowokonstytucyjnego. Przekazanie skargi po zakończeniu jej wstępnej kontroli do rozpoznania przez odpowiedni skład Trybunału nie przesądza więc ostatecznie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpatrzenia. Trybunał, rozpoznając taką sprawę, nie jest związany stanowiskiem zajęтым na etapie wstępnego rozpoznania. Kontrolując istnienie pozytywnych przesłanek procesowych oraz brak przesłanek ujemnych, może również dojść do wniosków odmiennych niż te, które zostały uprzednio wyrażone w postanowieniu wydanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej (zob., spośród ostatnich, postanowienie TK z 12 maja 2021 r., sygn. SK 114/20, OTK ZU A/2021, poz. 26).

3. Przyczyny odmowy merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie.

Na podstawie treści skargi konstytucyjnej oraz załączonej do niej dokumentacji Trybunał stwierdził, że w niniejszej sprawie zachodzą przeszkody czyniące merytoryczne rozpoznanie zarzutów przedstawianych w skardze konstytucyjnej niedopuszczalnym w rozumieniu art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK). Przede wszystkim, w ocenie Trybunału, zarzuty te zostały skierowane w rzeczywistości nie przeciwko treści zakwestionowanych przepisów procedury cywilnej, lecz przeciwko przyjętemu w sprawie skarżącego przez Sąd Najwyższy sposobowi wykładni i stosowania tych przepisów po wejściu w życie przepisów o skardze nadzwyczajnej.

3.1. Przed odniesieniem się szerzej do podstawy umorzenia postępowania w niniejszej sprawie, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego została wprowadzona do polskiej procedury cywilnej w 2005 r. na mocy art. 1 pkt 25 ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98). Wprowadzenie nowego środka prawnego było elementem systemu rozwiązań mających regulować zasady dochodzenia od Skarbu Państwa odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działania władz publicznych. Jak wyjaśniała Rada Ministrów – projektodawca nowelizacji, „[z]ważywszy, że – poza postępowaniem o wznowienie postępowania, które normuje możliwość dochodzenia szkody w sposób jedynie fragmentaryczny (...) – nie ma obecnie «właściwego postępowania» umożliwiającego stwierdzanie niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń wydawanych w postępowaniu cywilnym, niezbędne jest ustanowienie takiego «właściwego» postępowania” (druk sejmowy nr 2696/IV kadencja, uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, s. 1). Przyjęto wówczas dwa podstawowe założenia dotyczące nowego systemu stwierdzania niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń sądowych, mianowicie: „[p]o pierwsze, [że] system ten może dotyczyć tylko prawomocnych wyroków oraz postanowień co do istoty sprawy wydawanych w postępowaniu nieprocesowym (...), a także postanowień tzw. formalnych, kończących postępowanie w sprawie, jeżeli przez ich wydanie stronie została wyrządzona szkoda, i – po drugie – że stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia może nastąpić tylko wtedy, gdy wzruszenie tego orzeczenia w drodze innych środków prawnych, tj. zwyczajnych i nadzwyczajnych środków odwoławczych (apelacja, kasacja, skarga o wznowienie postępowania) oraz specjalnych środków funkcjonujących w postępowaniu nieprocesowym (np. postępowanie o zmianę postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku itp.), nie było i nie jest już możliwe” (tamże, s. 2). Takie założenia oparto na twierdzeniu, że „obowiązkiem strony (obywatela) jest wykorzystanie wszyst-

kich istniejących narzędzi procesowych i dopiero ich bezskuteczność może – w wypadku wystąpienia szkody – uzasadniać odpowiedzialność państwa” (tamże).

Związek funkcjonalny, jaki zachodzi między skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego a dochodzeniem odszkodowania za szkodę wyrządzoną tzw. deliktem judykacyjnym na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji i art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.; dalej: k.c.), nie budzi wątpliwości (zob. np. J. Gudowski, uwagi 1 i 4 do art. 424¹, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom 3. Postępowanie rozpoznawcze*, red. T. Ereciński, K. Weitz, t. Warszawa 2016; T. Wiśniewski, uwaga 1 do art. 424¹, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom 1. Artykuły 367-505*³⁹, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2021). Trafnie związek ten dostrzegł skarżący w skardze konstytucyjnej rozpoznanej w niniejszym postępowaniu. Trybunał także wyjaśniał już, że „wprowadzenie do systemu prawnego skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wynikało przede wszystkim z konieczności nadania ram procesowych nowej materialnoprawnej regulacji zasad odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej. (...) W sprawach cywilnych «właściwym postępowaniem», o którym mowa w art. 417¹ § 2 k.c., jest postępowanie inicjowane wniesieniem skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. W obowiązującym stanie prawnym postępowanie mające na celu naprawienie szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem orzeczeniem jest co do zasady dwustopniowe (...). Najpierw na skutek wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sąd musi stwierdzić, że prawomocny wyrok jest niezgodny z prawem (prejudykant). Następnie w odrębnym postępowaniu o odszkodowanie osoba poszkodowana tym wyrokiem może dochodzić naprawienia szkody (...). Takie rozwiązanie podyktowane jest zasadą pewności prawa i ochrony stabilności stosunków ukształtowanych przez prawomocne orzeczenia” (wyrok z 12 lipca 2011 r., sygn. SK 49/08, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 55; zob. także wyrok z 27 września 2012 r., sygn. SK 4/11, OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 97). W przywołanym wyroku w sprawie o sygn. SK 49/08 Trybunał podzielił pogląd, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem stanowi „samodzielny, autonomiczny instrument badania legalności działalności orzeczniczej sądów powszechnych, służący jednostce zamierzającej dochodzić wynagrodzenia szkody, o jakiej mowa w art. 77 Konstytucji (...). Uwzględnienie przez Sąd Najwyższy skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oznacza uzyskanie przez stronę prejudykantu wymaganego do dochodzenia w odrębnym postępowaniu odszkodowania za szkodę wyrządzoną na skutek wydania orzeczenia niezgodnego z prawem”.

Związek funkcjonalny, jaki zachodzi między skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem a dochodzeniem odszkodowania za szkodę wyrządzoną deliktem judykacyjnym, przejawia się m.in. właśnie w tym, że skarga ta powinna być wnoszona dopiero po tym, gdy wyczerpano inne środki wzruszenia orzeczenia będącego źródłem szkody. W tym sensie ma ona charakter subsydiarny wobec innych środków prawnych przewidzianych w procedurze cywilnej. „Strona, aby móc skutecznie wystąpić ze skargą przewidzianą art. 424¹ § 1 k.p.c., musi więc wyczerpać wcześniej wszystkie dostępne jej instrumenty i procedury prawne umożliwiające korektę niezgodnego z prawem rozstrzygnięcia i doprowadzenie go do stanu zgodności z prawem. (...) Odpowiedzialność Skarbu Państwa aktualizuje się tylko wtedy, gdy poszkodowany uczynił wszystko, aby wyeliminować źródło szkody, tj. aby doprowadzić do powstania niewadliwego prawnie orzeczenia w sprawie, której rozsądzenie jest jego zdaniem niezgodne z prawem” (postanowienie SN z 25 września 2020 r., sygn. akt III CNP 33/17, www.sn.pl). Innymi słowy, postępowanie ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem „powinno być wszczynane tylko wtedy, gdy strona wykorzystwała wszystkie środki prawne, a zatem środki odwoławcze (apelację lub zażalenie) bądź inne zwykłe środki zaskarżenia (sprzeciw od wyroku zaocznego lub od «upominawczego» nakazu zapłaty, zarzuty od nakazu

zapłaty wydanego w postępowaniu nakazowym) i nie może skorzystać z jakiegoś nadzwyczajnego środka prawnego” (T. Wiśniewski, uwaga 9 do art. 424¹, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. T. Wiśniewski, *op. cit.*).

Założenie o subsydiarnym charakterze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem znalazło potwierdzenie w treści obu przepisów k.p.c. zakwestionowanych przez skarżącego. Art. 424¹ § 1 *in fine* k.p.c. wprost stanowi, że można żądać stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego wyroku sądu drugiej instancji, jeżeli „zmiana lub uchylenie tego wyroku w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe”. To właśnie w części zawierającej ten zwrot art. 424¹ § 1 k.p.c. został zaskarżony w skardze konstytucyjnej rozpoznanej przez Trybunał w niniejszej sprawie. Z kolei art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. wymaga od wnoszącego skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem, aby wykazał, że wzruszenie zaskarżonego wyroku w drodze innych środków prawnych nie było i nie jest możliwe, a ponadto – gdy skargę wniesiono, stosując art. 424¹ § 2 k.p.c. – że występuje wyjątkowy wypadek uzasadniający wniesienie skargi. Z istoty skargi konstytucyjnej wynika, że skarżący zakwestionował ten przepis tylko w części, w jakiej wymaga wykazania, że „wzruszenie zaskarżonego wyroku w drodze innych środków prawnych nie było i nie jest możliwe”. Jeśli chodzi o pozostałą część art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c., to skarżący nie sformułował żadnych zarzutów (co stanowi samodzielną podstawę umorzenia w tym zakresie niniejszego postępowania przed Trybunałem na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Zgodnie z art. 424⁶ § 1 k.p.c., skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok, w terminie 2 lat, licząc od dnia, w którym wyrok ten się uprawomocnił. Skarga wniesiona z uchybieniem temu terminowi podlega odrzuceniu (zob. np. postanowienie SN z 15 czerwca 2007 r., sygn. akt I CNP 28/07; www.sn.pl).

3.2. Na mocy przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2021 r. poz. 154, ze zm.; dalej: u.SN, ustawa o SN) istniejący w przepisach k.p.c. system środków prawnych, które mogą być wnoszone przeciw prawomocnym orzeczeniom sądowym, został rozbudowany o nowy środek zwany skargą nadzwyczajną. Zgodnie z art. 89 § 1 u.SN, jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, od prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub sądu wojskowego kończącego postępowanie w sprawie może być wniesiona skarga nadzwyczajna, o ile: 1) orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji lub 2) orzeczenie w sposób rażąco narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, lub 3) zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego – a orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia. W wypadku uwzględnienia skargi nadzwyczajnej, Sąd Najwyższy uchyla zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i stosownie do wyników postępowania orzeka co do istoty sprawy albo przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania właściwemu sądowi, w razie potrzeby uchylając także orzeczenie sądu pierwszej instancji, albo umarza postępowanie (art. 91 § 1 zdanie pierwsze u.SN).

Inaczej niż w wypadku innych środków prawnych służących przeciw prawomocnym orzeczeniom sądowym, strona postępowania cywilnego nie ma możliwości wniesienia skargi nadzwyczajnej. Wyłączną legitymację w tym zakresie mają bowiem organy władzy publicznej wymienione w ustawie o SN. Zgodnie z art. 89 § 2 u.SN, skargę taką może wnieść Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz, w zakresie swojej właściwości, Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców i Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Natomiast stosownie do art. 115 § 1a zdanie pierwsze u.SN, skarga nadzwyczajna od prawo-

mocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, które uprawomocniło się przed wejściem w życie ustawy o SN (tj. przed 3 kwietnia 2018 r.), może być wniesiona tylko przez Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich.

3.3. W zamyśle Prezydenta RP – projektodawcy ustawy o SN, „[w]prowadzenie instytucji skargi nadzwyczajnej jest odpowiedzią na pojawiające się postulaty przywrócenia rozwiązania podobnego do rewizji nadzwyczajnej, ale dostosowanego do warunków dzisiejszego ustroju. Nie zachodzi tu jednocześnie kolizja z instytucją kasacji. Co więcej, skarga nadzwyczajna uzupełnia lukę w obecnym systemie nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Podstawą skargi nadzwyczajnej może być nie tylko wskazanie rażącego naruszenia prawa, ale także sprzeczność ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego. Skarga nadzwyczajna, inaczej niż skarga kasacyjna czy kasacja, będzie przysługiwała także od tych prawomocnych orzeczeń, od których nie złożono wcześniej odwołania” (druk sejmowy nr 2003/VIII kadencja, uzasadnienie prezydenckiego projektu ustawy o SN, s. 6). Nową skargę nadzwyczajną zharmonizowano ze skargą kasacyjną i kasacją przede wszystkim w ten sposób, że po pierwsze, skargę nadzwyczajną wnosi się w terminie 5 lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna – w terminie roku od dnia ich rozpoznania (zob. art. 89 § 3 zdanie pierwsze u.SN), oraz po drugie, skargi nadzwyczajnej nie można oprzeć na zarzutach, które były przedmiotem rozpoznawania skargi kasacyjnej lub kasacji przyjętej do rozpoznania przez Sąd Najwyższy (zob. art. 90 § 2 u.SN). Jednakże, jak zauważa się w literaturze, „[w]adą [przepisów o skardze nadzwyczajnej], którą widać na pierwszy rzut oka, jest brak spójności instytucji skargi nadzwyczajnej z częścią środków zaskarżenia przewidzianych w procedurze cywilnej i Konstytucji. Ustawodawca określił bowiem tylko stosunek skargi nadzwyczajnej do skargi konstytucyjnej i kasacyjnej, pomijając jej relacje ze skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia i instytucją wznowienia postępowania” (J. Stasiak, *Skarga nadzwyczajna w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2020, s. XX).

W sprawie, na kanwie której skarżący wystąpił ze skargą konstytucyjną rozpoznaną przez Trybunał w niniejszym postępowaniu, skarżący wniósł wcześniej do Sądu Najwyższego (w piśmie procesowym datowanym na 12 sierpnia 2019 r.; data wniesienia: 23 sierpnia 2019 r.) skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku sądu drugiej instancji, tj. wyroku Sądu Okręgowego w W. z 25 sierpnia 2017 r. (sygn. akt [...]). Na mocy postanowienia z 28 maja 2020 r. (sygn. akt [...]) Sąd Najwyższy odrzucił jednak skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem na podstawie art. 424⁸ k.p.c. Zgodnie z tym przepisem, skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem podlega odrzuceniu m.in. w sytuacji, gdy zmiana zaskarżonego wyroku w drodze innych środków prawnych była lub jest możliwa. Sąd Najwyższy stwierdził, że „[w] stanie prawnym obowiązującym po wprowadzeniu skargi nadzwyczajnej, tj. od dnia 3 kwietnia 2018 r., oceniając kwestię dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, należy uwzględnić istnienie skargi nadzwyczajnej. Dotyczy to zarówno zaskarżania orzeczeń, które stały się prawomocne przed dniem 3 kwietnia 2018 r. (art. 115 u.SN), jak i orzeczeń, które stały się prawomocne w dniu 3 kwietnia 2018 r. lub po tym dniu (art. 89 u.SN), a także ma znaczenie niezależnie od tego, czy skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia została wniesiona przed dniem 3 kwietnia 2018 r., czy też w dniu 3 kwietnia 2018 r. lub po tym dniu”. Zdaniem Sądu Najwyższego, „[n]iezależnie od tego, czy skarga [o stwierdzenie niezgodności z prawem] została wniesiona przed dniem 3 kwietnia 2018 r., czy w dniu 3 kwietnia 2018 r. lub po tym dniu, oceniając jej dopuszczalność, Sąd Najwyższy musi uwzględnić to, że wprowadzenie skargi nadzwyczajnej sprawiło, iż pojawiła się dodatkowa możliwość zmiany lub uchylecia wyroku objętego skargą, tj. doszło do następczego powstania okoliczności powodującej niedopuszczalność skargi (...), która pozostaje aktualna dopóty, dopóki

skarżący nie wystąpi do uprawnionego organu z wnioskiem o wniesienie skargi nadzwyczajnej i nie zostanie on załatwiony negatywnie”.

3.4. To właśnie na tle przywołanego stanowiska Sądu Najwyższego, zajętego przez ten Sąd w sprawie skarżącego, skarżący wniósł do Trybunału skargę konstytucyjną, kwestionując przesłankę uzależniającą dopuszczalność skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia od tego, czy „zmiana lub uchylenie” (art. 424¹ § 1 *in fine* k.p.c.), czy też „wzruszenie” (art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c.) zaskarżonego wyroku w drodze innych środków prawnych „nie było i nie jest możliwe”.

Trybunał dostrzegł jednak, że istotą żądania przedstawionego w skardze konstytucyjnej nie jest wyeliminowanie omawianego wymogu, jako takiego, z przepisów procedury cywilnej. Skarżący nie przedstawił bowiem argumentacji, która miałaby świadczyć o niekonstytucyjności rozwiązań legislacyjnych k.p.c. czyniących ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem środek subsydiarny, dostępny stronom postępowania cywilnego dopiero wówczas, gdy „nie było i nie jest możliwe” wzruszenie (uchylenie lub zmiana) przy użyciu innego środka prawnego orzeczenia będącego źródłem szkody stanowiącej podstawę dochodzenia odszkodowania z tytułu deliktu judykacyjnego. Zarzuty niekonstytucyjności zostały sformułowane przez skarżącego w konkretnym kontekście systemowym, który powstał po wprowadzeniu w życie instytucji skargi nadzwyczajnej, polegającym na tym, że wniesienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem w celu uzyskania prejudykatu pozwalającego dochodzić odszkodowania za delikt judykacyjny zostało, zdaniem skarżącego, uzależnione od wcześniejszej decyzji organów władzy publicznej o odmowie wniesienia skargi nadzwyczajnej (o czym miałyby świadczyć stanowisko Sądu Najwyższego zajęte w sprawie skarżącego). Przy czym strona postępowania cywilnego nie ma żadnych środków wpływu na decyzję tych organów w sprawie wniesienia albo odmowy wniesienia skargi nadzwyczajnej. Upoważnione organy podejmują tę decyzję samodzielnie. Jednocześnie, o ile termin podjęcia decyzji w sprawie wniesienia albo odmowy wniesienia skargi nadzwyczajnej wynosi, co do zasady, 5 lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia (zob. art. 89 § 3 zdanie pierwsze u.SN), o tyle strona postępowania cywilnego, zamierzająca dochodzić odszkodowania za delikt judykacyjny, musi wnieść skargę o stwierdzenie niezgodności przed upływem 2 lat od dnia uprawomocnienia się ostatecznego orzeczenia (zob. art. 424⁶ § 1 k.p.c.). W efekcie – jak zauważył skarżący – „o decyzji o wniesieniu lub braku wniesienia skargi [nadzwyczajnej] strona może dowiedzieć się po terminie 2 lat wskazanym w art. 424⁶ § 1 [k.p.c.] – jak miało to miejsce w postępowaniu stanowiącym podstawę wniesienia niniejszej skargi [konstytucyjnej]”.

Tak więc, zdaniem Trybunału, skarżący domaga się w rzeczywistości orzeczenia niekonstytucyjności art. 424¹ § 1 i art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. w zakresie, w jakim przez niemożność wzruszenia (uchylenia lub zmiany) ostatecznego orzeczenia sądowego w drodze innych środków prawnych należy rozumieć również odmowę wniesienia skargi nadzwyczajnej przez upoważnione do tego na mocy przepisów ustawy o SN organy władzy publicznej. Naruszenie praw konstytucyjnych: prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej i prawa dostępu do sądu, ma być – w ocenie skarżącego – skutkiem uzależnienia możliwości uzyskania prejudykatu w drodze wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem od wcześniejszego uzyskania przez stronę odmowy wniesienia na jej rzecz skargi nadzwyczajnej przez organy tejże władzy publicznej, przy czym spełnienie tak określonego wymagania może być w praktyce niemożliwe wobec długości terminu, jaki organy mają do dyspozycji, by podjąć decyzję w sprawie wniesienia skargi nadzwyczajnej, który to termin upływa już po upływie terminu wniesienia przez stronę skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem.

3.5. W kontekście zrekonstruowanych w ten sposób zakresu zaskarżenia i problemu konstytucyjnego, Trybunał uznał za uzasadnione przypomnieć, że zasadniczo nie jest rolą sądu konstytucyjnego usuwanie niespójności i luk występujących w systemie prawnym. Usuwanie niespójności i luk w prawie należy do sądów (w szczególności do Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego jako organów nadzoru judykacyjnego nad orzecznictwem sądowym), jeśli jest to możliwe w drodze zastosowania reguł wykładni przyjętych w naszej kulturze prawnej, oraz – ostatecznie – do parlamentu. W szczególności Trybunał nie ma kompetencji w zakresie kontroli zgodności norm tego samego rzędu (czyli do sprawowania tzw. kontroli poziomej; zob. np. postanowienie z 21 stycznia 2015 r., sygn. K 13/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 8). „Znaczenie ma przy tym istota, a nie forma zarzutów – omawiane ograniczenie kognicji Trybunału Konstytucyjnego ma pełne zastosowanie także wtedy, gdy wątpliwości wnioskodawcy są sformułowane w sposób pozornie poprawny (przez odniesienie do przepisów Konstytucji), lecz w rzeczywistości zmierzają do uwzględnienia niedopuszczalnych argumentów o poziomej sprzeczności norm, przedstawionych «za pośrednictwem» wzorców konstytucyjnych” (postanowienie z 4 listopada 2015 r., sygn. K 9/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 170). Trybunał nie dokonuje również kontroli prawidłowości sposobu wykładni i stosowania przepisów prawa przez sądy. 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. Trybunał wielokrotnie wypowiadał się w swoim orzecznictwie na temat niedopuszczalności skargi konstytucyjnej jako skargi na stosowanie prawa, a nie na przepis (zob., spośród ostatnich, postanowienie z 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 80/19, OTK ZU A/2020, poz. 72).

Jednocześnie, ażeby ochrona konstytucyjna, której podmioty mogą dochodzić w trybie skargi konstytucyjnej określonym w art. 79 ust. 1 Konstytucji, była realna i efektywna, skarżący muszą mieć możliwość zakwestionowania nie tylko norm prawnych ustalonych na podstawie samego literalnego brzmienia przepisów, ale także norm prawnych, które zostały z tych przepisów wywiedzione w drodze wykładni i stosowania prawa przez sądy. Jednakże, jak wynika z konsekwentnego orzecznictwa Trybunału, kontrola w tym drugim wypadku jest dopuszczalna dopiero wówczas, gdy w drodze orzecznictwa sądowego, popartego wypowiedziami orzeczniczymi Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, dojdzie do utrwalenia się jednolitej wykładni treści normatywnej określonego przepisu. Innymi słowy, „kontrola prawidłowości wykładni zaskarżonego przepisu przez sąd mogłaby jednak wyjątkowo być przeprowadzona [przez Trybunał], gdyby zaskarżoną interpretację można było uznać za utrwaloną i jednolitą, akceptowaną także przez doktrynę, i w związku z tym określającą treść norm rzeczywiście stosowanych na podstawie danego przepisu” (postanowienie z 27 listopada 2019 r., sygn. SK 17/19, OTK ZU A/2019, poz. 65). Wykazanie utrwalenia się w orzecznictwie sądów takiej jednolitej wykładni jest – w świetle art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK – obowiązkiem skarżącego (tamże).

3.6. Przenosząc powyższe ustalenia na grunt niniejszej sprawy, Trybunał wskazał, że merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych przez skarżącego wymagało stwierdzenia, iż w orzecznictwie Sądu Najwyższego po wejściu w życie ustawy o SN doszło do utrwalenia się jednolitej wykładni zakwestionowanych art. 424¹ § 1 *in fine* i art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. w zakresie przesłanki niemożności wzruszenia (uchylenia lub zmiany) ostatecznego orzeczenia sądowego w drodze przysługujących stronie środków prawnych rozumianej w ten sposób, że nie jest ona spełniona dopóty, dopóki strona nie wystąpi do uprawnionego organu z wnioskiem o wniesienie skargi nadzwyczajnej i wniosek ten nie zostanie załatwiony negatywnie.

Taki sposób rozumienia omawianej przesłanki Sąd Najwyższy przyjął w sprawie skarżącego w przywołanym już postanowieniu z 28 maja 2020 r., sygn. akt [...], w którym powołał się na swoje wcześniejsze orzeczenie – postanowienie z 30 listopada 2018 r., sygn. akt I CNP 43/17 (www.sn.pl). W postanowieniu z 30 listopada 2018 r. Sąd Najwyższy odrzucił skargę o stwierdzenie niezgodności prawomocnego wyroku wydanego 13 kwietnia 2017 r., wniesioną 16 lipca 2017 r. Stwierdził, że „[p]o 3 kwietnia 2018 r. przesłanka dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku mająca związek z subsydiarnym charakterem tego środka prawnego musi być rozważona z uwzględnieniem tego, że z tą datą do systemu prawnego wprowadzony został kolejny nadzwyczajny środek zaskarżenia w postaci skargi nadzwyczajnej, uregulowanej w art. 89 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r. poz. 5 ze zm.; dalej jako u.SN). Ustawodawca nie ustalił żadnych zasad mających służyć powiązaniu tego nowego środka prawnego z systemem środków funkcjonujących już wcześniej. W art. 115 § 1 u.SN stwierdził natomiast, że w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie tej ustawy skarga nadzwyczajna może być wniesiona od prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawach, które uprawomocniły się po 17 października 1997 r. Wówczas art. 89 § 3 zdanie pierwsze u.SN. nie stosuje się. Oznacza to, że po 3 kwietnia 2018 r. powód – niezależnie od tego, iż już wcześniej wystąpił ze skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku (...) z 13 kwietnia 2017 r. – zyskał możliwość wystąpienia w ciągu 3 lat od 8 kwietnia 2018 r. ze skargą nadzwyczajną uregulowaną w art. 89 u.SN”. W takich okolicznościach Sąd Najwyższy uznał, że „wejście w życie po tym, jak wystąpił ze skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przepisów o kolejnym środku prawnym, przy wykorzystaniu którego może uzyskać wzruszenie zaskarżonego wyroku i objęcie nimi także wyroku, który zaskarżył skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, sprawia, że skarga ta stała się następczo niedopuszczalna”. Sąd Najwyższy oparł swoje stanowisko na spostrzeżeniu, że „[u]względnienie skargi nadzwyczajnej co do zasady prowadzi do wyeliminowania z obrotu prawnego orzeczenia, które jest sprzeczne z prawem, podczas gdy uwzględnienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie wywołuje takich skutków. Dopuszczalność skargi nadzwyczajnej jest wyłączona w razie, gdy orzeczenie, od którego została wniesiona może być uchylone lub zmienione przy wykorzystaniu innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia, a w tej grupie środków prawnych niewątpliwie nie mieści się skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Tymczasem skarga nadzwyczajna należy do kategorii środków prawnych, których uwzględnienie może spowodować wyeliminowanie z obrotu prawnego prawomocnego orzeczenia, a otwarcie drogi do skorzystania z takich środków wyprzedza skorzystanie ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia”.

Trybunał ustalił, że analogiczne stanowisko co do kierunku wykładni przesłanek dopuszczalności wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem po wejściu w życie przepisów ustawy o SN dotyczących skargi nadzwyczajnej Sąd Najwyższy zajmuje w innych orzeczeniach wydawanych w Izbie Cywilnej. W postanowieniu z 30 sierpnia 2018 r., sygn. akt III CNP 9/18, Sąd Najwyższy, odrzucając skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem, stwierdził, że „[w]nosząc skargę, powódka przeoczyła, że w dniu 3 kwietnia 2018 r., a więc przed wniesieniem skargi, do polskiego systemu prawnego wprowadzono kolejny nadzwyczajny środek zaskarżenia, tj. skargę nadzwyczajną, której celem jest eliminacja prawomocnych orzeczeń naruszających zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji albo w sposób rażąco naruszających prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie (...). Zważywszy, że uwzględnienie skargi nadzwyczajnej – zgodnie z art. 398¹⁵ i 398¹⁶ k.p.c. w związku z art. 95 ustawy o SN – prowadzi do uchylenia zaskarżonego orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania albo do uchylenia zaskarżonego orzeczenia i orzeczenia na nowo co do istoty sprawy, a więc do eliminacji przy-

czynny «szkody judykacyjnej», jest oczywiste, iż spełniając wymagania określone art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c., wnoszący skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia musi wykazać, że wzruszenie zaskarżonego wyroku nie jest możliwe także w wyniku wniesienia skargi nadzwyczajnej”. Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że „[m]ając ponadto na względzie, że przyczyny uwzględnienia skargi nadzwyczajnej są zbieżne z przyczynami uwzględnienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 89 § 1 pkt 1 i 2 ustawy o SN), a także biorąc pod uwagę unormowanie zawarte w art. 89 § 4 ustawy o SN, należy przyjąć, iż poczynawszy od dnia 4 kwietnia 2018 r. strona wnosząca skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, wypełniając obowiązek przewidziany w art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c., musi wykazać, że złożyła do uprawnionego organu (art. 89 § 2 ustawy o SN) wniosek o wniesienie skargi nadzwyczajnej i nie został on uwzględniony. Niewykazanie tej okoliczności powoduje odrzucenie skargi na podstawie art. 424⁸ § 1 k.p.c.” (tamże). Takie stanowisko zajęte zostało również m.in. w postanowieniach z: 12 października 2018 r., sygn. akt IV CNP 38/18; 6 listopada 2018 r., sygn. akt II CNP 44/18; 13 grudnia 2018 r., sygn. akt I CNP 40/18; 27 grudnia 2018 r., sygn. akt V CNP 43/18; 4 stycznia 2019 r., sygn. akt IV CNP 27/18; 8 stycznia 2019 r., sygn. akt II CNP 52/18; 11 stycznia 2019 r., sygn. akt V CNP 51/17; 31 stycznia 2019 r., sygn. akt II CNP 65/18; 31 stycznia 2019 r., sygn. akt V CNP 45/17; 27 lutego 2019 r., sygn. akt I CNP 43/18; 28 marca 2019 r., sygn. akt II CNP 72/18; 28 maja 2019 r., sygn. akt II CNP 83/18; 19 czerwca 2019 r., sygn. akt IV CNP 50/18; 30 lipca 2019 r., sygn. akt III CNP 13/19; 19 września 2019 r., sygn. akt IV CNP 57/18; 13 listopada 2019 r., sygn. akt IV CNP 55/18; 22 listopada 2019 r., sygn. akt V CNP 26/19; 31 stycznia 2020 r., sygn. akt IV CNP 22/19; 15 maja 2020 r., sygn. akt IV CNP 29/19; 1 czerwca 2020 r., sygn. akt IV CNP 34/19; 13 lipca 2020 r., sygn. akt V CNP 50/19; 16 lipca 2020 r., sygn. akt III CNP 18/19; 21 lipca 2020 r., sygn. akt III CNP 1/20; 23 lipca 2020 r., sygn. akt V CNP 4/20; 10 sierpnia 2020 r., sygn. akt II CNP 4/20; 27 sierpnia 2020 r., sygn. akt IV CNP 25/19; 7 października 2020 r., sygn. akt I CNP 25/19; 23 lutego 2021 r., sygn. akt V CNP 1/20 (źródło: www.sn.pl). W postanowieniu z 20 grudnia 2018 r., sygn. akt III CNP 19/18, Sąd Najwyższy – w kontekście mającego wynikać z art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. obowiązku skarżącego wykazania, że bezskutecznie zwrócił się do właściwego organu władzy publicznej o wniesienie skargi nadzwyczajnej – podkreślił, że „[n]ie ma w tej mierze, co oczywiste, znaczenia okoliczność, że stan prawny obowiązujący w chwili uprawomocnienia się kwestionowanego orzeczenia nie przewidywał skargi nadzwyczajnej, skoro warunkiem dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest nie tylko to, że zmiana lub uchylenie orzeczenia nie było możliwe w przeszłości, lecz także to, iż nie jest ono możliwe w chwili miarodajnej do oceny dopuszczalności skargi (art. 424¹ § 1, art. 424⁵ § 1 pkt 5, art. 519² § 1 k.p.c.). Niedochowanie tego wymagania pociąga za sobą odrzucenie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przez Sąd Najwyższy jako niedopuszczalnej (art. 424⁸ § 1 k.p.c.)”.

Co prawda ostatecznie Sąd Najwyższy przyjął, że spełnienia mającego wynikać z art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. wymagania wykazania przez skarżącego bezskuteczności poszukiwania ochrony w drodze skargi nadzwyczajnej nie można „z istoty rzeczy” wymagać w odniesieniu do skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem wniesionych przed wejściem w życie ustawy o SN (tj. przed 3 kwietnia 2018 r.), niemniej jednak nadal – zdaniem Sądu Najwyższego – wejście w życie ustawy o SN rodzi następczo niedopuszczalność wniesionych wcześniej skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem. W postanowieniu z 10 stycznia 2019 r., sygn. akt II CNP 2/18, Sąd Najwyższy wyjaśnił, że „[z] istoty rzeczy dochowanie omawianego wymagania [określonego w art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c.] nie może obejmować wykazywania, że niemożność zmiany lub uchylenia wyroku będzie (nadal) istniała po wniesieniu skargi, tj. w chwili oceny dopuszczalności skargi. Wymagania, o którym mowa w art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c., nie można więc odnosić do sytuacji, w której po wniesieniu skargi wprowa-

dzony został nowy środek prawny, który umożliwia zmianę lub uchylenie prawomocnego wyroku objętego skargą. W tej ostatniej sytuacji dezaktualizuje się – w odpowiednim zakresie – kwestia spełnienia wymagania określonego w art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c., jednak konieczna jest nadal ocena, czy – na skutek zmiany normatywnej po wniesieniu skargi – zmiana lub uchylenie zaskarżonego wyroku jest (stało się) możliwe, gdyż aktualna pozostaje w tym wypadku przesłanka dopuszczalności skargi w postaci niemożności zmiany lub uchylenia zaskarżonego wyroku zarówno w przeszłości, jak również w chwili oceny jej dopuszczalności”. Sąd Najwyższy doszedł do konkluzji, że „[w] stanie prawnym obowiązującym po wprowadzeniu skargi nadzwyczajnej, tj. od dnia 3 kwietnia 2018 r., oceniając kwestię dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, należy uwzględnić istnienie skargi nadzwyczajnej. Dotyczy to zarówno zaskarżania orzeczeń, które stały się prawomocne przed dniem 3 kwietnia 2018 r. (art. 115 uSN), jak i orzeczeń, które stały się prawomocne w dniu 3 kwietnia 2018 r. lub po tym dniu (art. 89 uSN), a także ma znaczenie niezależnie od tego, czy skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia została wniesiona przed dniem 3 kwietnia 2018 r., czy też w dniu 3 kwietnia 2018 r. lub po tym dniu” (tamże). „Różnica między skargami, które zostały wniesione przed dniem 3 kwietnia 2018 r., a skargami, które zostały złożone w dniu 3 kwietnia 2018 r. lub po tym dniu, polega na tym, że w wypadku pierwszych skarg – przy ocenie spełnienia wymagania określonego w art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. – nie można wymagać od skarżącego, aby – wykazując, że wzruszenie zaskarżonego wyroku w drodze innych środków prawnych nie było i nie jest możliwe – wskazał również na niemożność skorzystania ze skargi nadzwyczajnej, gdyż ta została wprowadzona do systemu prawnego po wniesieniu przezeń skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Można natomiast takie wymaganie stawiać skarżącemu, który wnosi skargę po tym, jak skarga nadzwyczajna została wprowadzona do systemu prawnego, tj. w dniu 3 kwietnia 2018 r. lub po tym dniu (...). Niezależnie [jednak] od tego, czy skarga została wniesiona przed dniem 3 kwietnia 2018 r., czy w dniu 3 kwietnia 2018 r. lub po tym dniu, oceniając jej dopuszczalność, Sąd Najwyższy musi uwzględnić to, że wprowadzenie skargi nadzwyczajnej sprawiło, iż pojawiła się dodatkowa możliwość zmiany lub uchylenia wyroku objętego skargą, tj. doszło do następczego zaistnienia okoliczności powodującej niedopuszczalność skargi (...), która pozostaje aktualna dopóty, dopóki skarżący nie wystąpi do uprawnionego organu z wnioskiem o wniesienie skargi nadzwyczajnej i nie zostanie on załatwiony negatywnie. (...) [N]astępcza niedopuszczalność skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia spowodowana powstaniem w toku postępowania wywołanego jej wniesieniem nowej możliwości zmiany lub uchylenia zaskarżonego wyroku wskutek wprowadzenia dodatkowego środka prawnego powoduje odrzucenie skargi” (tamże; zob. też postanowienia z: 10 stycznia 2019 r., sygn. akt II CNP 15/18; 25 stycznia 2019 r., sygn. akt IV CNP 51/17; 21 lutego 2019 r., sygn. akt I CNP 19/18; 20 marca 2019 r., sygn. akt V CNP 54/17; 13 czerwca 2019 r., sygn. akt I CNP 27/18; 12 grudnia 2019 r., sygn. akt III CNP 9/17). Takie stanowisko Sąd Najwyższy zajął również w postanowieniu z 28 maja 2020 r., sygn. akt [...], wydanym w sprawie skarżącego.

Trybunał ustalił jednak, że w judykaturze Sądu Najwyższego zarysowują się również poglądy odmienne od tego, który zdaje się dominować w orzeczeniach składów orzekających Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. Przede wszystkim stanowisko odmienne od składów orzekających Izby Cywilnej zdają się zajmować składy orzekające Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Na przykład w wyroku z 5 marca 2019 r., sygn. akt I BP 10/17, Sąd Najwyższy oddalił skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem po jej merytorycznym rozpatrzeniu, choć skarżąca – realizując wymóg wynikający z art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. – ograniczyła się do wskazania, że brak było podstaw złożenia skargi o wznowienie postępowania, a zaskarżone orzeczenie nie podlegało zaskarżeniu skargą kasacyjną. W uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 15 października 2020 r., sygn. akt III PZP 4/20, odpowiadając na pytanie:

„Czy strona wnosząca skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424¹ k.p.c.) ma obowiązek wykazać, że złożyła do uprawnionego organu wniosek o wniesienie skargi nadzwyczajnej i nie został on uwzględniony (art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c.) oraz czy niewykazanie tej okoliczności powoduje odrzucenie skargi na podstawie art. 424⁸ § 1 k.p.c.?” Sąd Najwyższy wprost stwierdził, że: „Strona wnosząca skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku (art. 424¹ k.p.c.) nie ma obowiązku wykazania, że wzruszenie zaskarżonego wyroku w drodze skargi nadzwyczajnej nie było i nie jest możliwe; tym samym skarga nie podlega odrzuceniu na podstawie art. 424⁸ § 1 k.p.c. w związku z art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. albo art. 424⁸ § 2 k.p.c.” Uchwale tej Sąd Najwyższy postanowił jednocześnie nadać moc zasady prawnej i ustalił, że przyjęta w niej wykładnia prawa obowiązuje od dnia jej podjęcia.

Również w judykaturze samej Izby Cywilnej Sądu Najwyższego odnotować można wypowiedzi prezentujące stanowisko odmienne od tego, jakie zajął Sąd Najwyższy w postanowieniu z 28 maja 2020 r., odrzucając skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem w sprawie, na kanwie której skarżący wniósł skargę konstytucyjną rozpoznaną w niniejszym postępowaniu przez Trybunał. W postanowieniu z 11 września 2020 r., sygn. akt [...], Sąd Najwyższy przyjął, że „nie było niezbędne wykazanie przez skarżącą, iż podjęła bezskuteczne kroki w celu skłonienia uprawnionego podmiotu do wystąpienia ze skargą nadzwyczajną. Kluczowe znaczenie dla przyjęcia takiego wniosku ma treść art. 424¹ § 1 k.p.c., w którym ustawodawca określił, że jedną z przesłanek dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest, by zmiana lub uchylenie zaskarżonego wyroku nie było możliwe w drodze przysługujących stronie środków prawnych. Prawo wniesienia skargi nadzwyczajnej jest ograniczone podmiotowo i zgodnie z art. 89 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym przysługuje wyłącznie Prokuratorowi Generalnemu, Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz – w zakresie swojej właściwości – Prezesowi Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznikowi Praw Dziecka, Rzecznikowi Praw Pacjenta, Przewodniczącemu Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznikowi Finansowemu, Rzecznikowi Małych i Średnich Przedsiębiorców i Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Ponadto, zgodnie z art. 115 ust. 1a ustawy o Sądzie Najwyższym skarga nadzwyczajna od prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, które uprawomocniło się przed wejściem w życie ustawy, może być wniesiona wyłącznie przez Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich. Powódka w niniejszej sprawie niewątpliwie nie należy do wskazanego kręgu podmiotów uprawnionych do wystąpienia ze skargą nadzwyczajną, można natomiast rozważać, czy samej możliwości zwrócenia się do któregośkolwiek z nich nie należałoby uznać za środek prawny przysługujący stronie w rozumieniu art. 424¹ § 1 k.p.c. Ostatecznie możliwość taką należy jednak odrzucić, gdyż stronie postępowania cywilnego nie służą żadne środki prawne prowadzące do wymuszenia na uprawnionym podmiocie wniesienia skargi nadzwyczajnej, a okoliczność, czy i kiedy skarga zostanie wniesiona, zależy wyłącznie od jego swobodnego uznania. Co więcej, możliwość zwrócenia się do uprawnionego podmiotu o wniesienie przezeń skargi nadzwyczajnej nie jest ujęta w ramy żadnej procedury, z której mogłyby wynikać rzeczywiste i gwarantowane uprawnienia dla strony do uzyskania ochrony prawnej z wykorzystaniem skargi nadzwyczajnej. Należy wprawdzie odnotować obowiązywanie § 335a-335m rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 7 kwietnia 2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, jednak zgodnie z systematyką wymienionego aktu znaczenie tych przepisów ogranicza się do spraw karnych, a ponadto przepisy te nie mogą być uznane za przyznające stronom określone uprawnienia proceduralne. Przyjęcie, że sama możliwość zwrócenia się do któregoś z podmiotów uprawnionych o wniesienie przezeń skargi nadzwyczajnej jest przysługującym stronie środkiem prawnym w rozumieniu art. 424¹ § 1 k.p.c., nakazywałoby konsekwentnie uznać, że środki te – na potrzeby oceny dopuszczalności wniesienia skargi o stwierdzenie

niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia – zostają wyczerpane dopiero wtedy, gdy wszystkie z uprawnionych podmiotów nie zadośćuczynią prośbie strony. Brak byłoby jakiegokolwiek podstaw do przyjęcia, że wystarczy zwrócenie się do jednego z nich, skoro odmowa jednego z uprawnionych podmiotów nie przesądza o negatywnym stanowisku pozostałych. Takie założenie, które wyraźnie lub *implicite* tkwi w motywacji orzeczeń wydawanych przez Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej (...), należy uznać za zupełnie dowolne. Obarczanie zaś strony koniecznością zwrócenia się do wszystkich uprawnionych podmiotów przychodzi natomiast uznać za uciążliwość przekraczającą to, czego można oczekiwać od dbającego należyście o swoje interesy podmiotu pragnącego dochodzić odszkodowania od Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną bezprawiem judykacyjnym. (...) Należy zgodzić się z argumentacją przedstawioną w dominującym orzecznictwie Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, zgodnie z którą ewentualne uchylene kwestionowanego orzeczenia wskutek uwzględnienia skargi nadzwyczajnej może doprowadzić do eliminacji źródła szkody i bezprzedmiotowości wydanego wcześniej orzeczenia stwierdzającego niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia. Sytuacja taka nie niesie jednak za sobą żadnych niedogodności, jeżeli wcześniej nie doszło do rzeczywistego naprawienia szkody przez Skarb Państwa. Wydany prejudykat stanie się bezprzedmiotowy, jeżeli tylko uchylene orzeczenia w drodze skargi nadzwyczajnej rzeczywiście doprowadzi do zniwelowania szkody w całości. W sytuacji zaś, w której przed zmianą orzeczenia w wyniku rozpoznania skargi nadzwyczajnej doszłoby do naprawienia szkody przez Skarb Państwa, nie można wykluczać powstania roszczeń z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia. W tym miejscu zastrzec trzeba, że przyjęcie stanowiska rygorystycznego, które wyklucza wniesienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przed wykazaniem bezskuteczności starań o wniesienie skargi nadzwyczajnej, nie eliminuje całkowicie niebezpieczeństwa uchylene orzeczenia po dokonaniu naprawienia szkody. Jeżeli przyjąć dominującą interpretację, zgodnie z którą wystarczy wykazanie, że bezskuteczna okazała się prośba skierowana do jednego z uprawnionych podmiotów, może się zdarzyć, iż skargę nadzwyczajną wnieśli inny podmiot. Co więcej, nie jest całkowicie nieprawdopodobna sytuacja, w której uprawniony podmiot początkowo odmawia wniesienia skargi nadzwyczajnej, ale po jakimś czasie zmienia zdanie i skargę jednak wnosi. Wreszcie, przeciwko uzależnianiu dopuszczalności wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia od wcześniejszych bezskutecznych starań o wniesienie skargi nadzwyczajnej przemawia również analiza terminów, w których skargi takie mogą zostać wniesione. Zgodnie z art. 89 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym skargę nadzwyczajną wnosi się w terminie 5 lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja lub skarga kasacyjna – w terminie roku od dnia ich rozpoznania. Zgodnie natomiast z art. 424⁶ § 1 k.p.c. skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wnosi się w terminie 2 lat od dnia jego uprawomocnienia się. Zważywszy na brak przewidzianych prawem terminów, w których organ uprawniony zobowiązany byłby ustosunkować się do wniosku strony o wystąpienie ze skargą nadzwyczajną, całkowicie realne wydaje się uchybienie dwuletniemu terminowi na złożenie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia z powodu oczekiwania na inicjatywę procesową podmiotów wymienionych w art. 89 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym. Dostrzec należy, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego próbowano zapobiec wynikającym stąd negatywnym skutkom, uznając, że w takiej sytuacji upływ dwuletniego terminu na wniesienie skargi jest równoznaczny z przewidzianym w art. 424^{1b} k.p.c. przypadkiem, w którym skarga nie przysługuje (post. z 27 marca 2019 r., V CNP 57/17), zawieszając postępowanie o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia na podstawie art. 177 § 1 pkt 1 k.p.c. stosowanego per analogiam do czasu podjęcia przez podmiot uprawniony decyzji o wniesieniu skargi nadzwyczajnej (post. SN z 5 czerwca 2020 r., I CNP 24/19), albo proponując stosowanie do dwuletniego terminu z art. 424⁶ § 1 k.p.c. w drodze analogii art. 121

pkt 4 k.c. (post. z 16 lipca 2020 r., I CNP 5/20). Rozwiązania te trudno jednak uznać za mające rzeczywistą podstawę prawną. Podsumowując tę część rozważań, należy również podkreślić, że stawianie przed osobami, które chcą dochodzić od Skarbu Państwa naprawienia szkody z tytułu wydania prawomocnego orzeczenia, wymagania wykazania, że w sprawie nie było i nie jest możliwe wniesienie skargi nadzwyczajnej, może zostać uznane za naruszające prawo do sądu i znacząco ograniczające prawo strony do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. To zaś rodzi ryzyko naruszenia art. 45 i [art.] 77 Konstytucji RP”.

Trybunał odnotował wreszcie, że również w judykaturze Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, rozpatrującej sprawy dotyczące deliktów dyscyplinarnych popełnianych przez profesjonalnych pełnomocników procesowych, zarysował się pogląd odmienny od tego, który zdaje się dominować w judykaturze Izby Cywilnej tego Sądu. Na kanwie sprawy dyscyplinarnej radcy prawnego w wyroku z 21 września 2020 r., sygn. akt II DSI 30/20, Sąd Najwyższy stwierdził, iż „wykładnia art. 424⁵ § 1 pkt 5 [k.p.c.] jednoznacznie wskazuje, że chodzi o sytuacje, w których to stronie nie przysługuje środek zaskarżenia, nie zaś o przypadek, kiedy takiego środka zaskarżenia nie ma w ogóle”. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na to, że „[p]rzyjęcie tezy o konieczności zwrócenia się do uprawnionego organu z wnioskiem o rozważenie możliwości wystąpienia z instytucją skargi nadzwyczajnej może w istotny sposób przedłużyć postępowanie i być postrzegane jako jeden z przejawów utrudniania stronie dostępu do sądu, która nie ma zdolności postulacyjnej w zakresie wniesienia skargi nadzwyczajnej. Może to być także w konsekwencji przyczyną ograniczenia prawa strony do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Przyjęcie stanowiska o subsydiarnym charakterze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, które obecne jest w praktyce orzeczniczej Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, oznaczałoby konieczność wykazania przez stronę tego, że bezskutecznie zwróciła się do uprawnionego organu o wniesienie skargi nadzwyczajnej. Należy rozważyć także inny problem praktyczny, który przemawia za przyjęciem, że strona nie jest zobowiązana do wystąpienia z wnioskiem o wywiedzenie skargi nadzwyczajnej. Zgodnie z treścią art. 89 § 3 [u.SN], skargę nadzwyczajną wnosi się w terminie 5 lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona skarga kasacyjna – w terminie roku od dnia jej rozpoznania. Z kolei jak wynika z art. 424⁶ § 1 [k.p.c.] skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wnosi się w terminie dwóch lat od dnia jego uprawomocnienia się. Ustawodawca nie wskazał przy tym ram czasowych, w których organ zobowiązany jest ustosunkować się do wniosku strony o wystąpienie ze skargą nadzwyczajną. Może to zatem doprowadzić do sytuacji, że w danej sprawie minie dwuletni, nieprzywracalny termin na złożenie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia”.

3.7. Na podstawie wyników analizy orzecznictwa Sądu Najwyższego Trybunał w niniejszej sprawie stwierdził, że w judykaturze Sądu Najwyższego nie doszło jeszcze do ukształtowania się – na gruncie art. 424¹ § 1 *in fine* i art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c., odczytywanych w związku z przepisami ustawy o SN dotyczącymi skargi nadzwyczajnej – trwałego i jednolitego sposobu wykładni i stosowania przesłanki niemożności wzruszenia (uchylenia lub zmiany) ostatecznego orzeczenia sądowego w drodze przysługujących stronie innych środków prawnych. To z kolei rodzi niedopuszczalność merytorycznego rozpoznania przez Trybunał zarzutów podniesionych przez skarżącego w skardze konstytucyjnej będącej przedmiotem oceny Trybunału w niniejszym postępowaniu. Zarzuty te skierowane są bowiem w rzeczywistości wobec jednego ze sposobów wykładni i stosowania przez Sąd Najwyższy – po wejściu w życie przepisów ustawy o SN ustanawiających skargę nadzwyczajną – przepisów regulujących przesłanki wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem. Rozpoznanie takich

zarzutów oznaczałoby konieczność oceny przez Trybunał prawidłowości orzecznictwa Sądu Najwyższego, do czego Trybunał nie jest właściwy.

3.8. Trybunał raz jeszcze przypomniał, że rozstrzygnięcie wątpliwości dotyczących wykładni i stosowania przepisów prawa, mogących prowadzić do niespójności w orzecznictwie, należy zasadniczo do Sądu Najwyższego (oraz – w zakresie jego jurysdykcji – Naczelnego Sądu Administracyjnego). Niezależnie od tego, parlament może w każdej chwili skorzystać ze swej kompetencji prawodawczej w celu uchylenia uchybień i luk w systemie prawnym, które ujawniły się w orzecznictwie sądowym.

Mając powyższe na względzie, Trybunał Konstytucyjny postanowił, działając na podstawie art. 35 ust. 1 u.o.t.p.TK, zasygnalizować Sejmowi i Senatowi istnienie uchybienia w prawie, którego usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, polegającego na braku spójności między rozwiązaniami prawnymi określającymi zasady wnoszenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń sądowych a rozwiązaniami prawnymi ustanawiającymi instytucję skargi nadzwyczajnej.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.