



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 17 listopada 2021 r.

Pozycja 62

POSTANOWIENIE

z dnia 26 października 2021 r.

Sygn. akt S 2/21

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

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

w związku z postanowieniem z 26 października 2021 r. (sygn. SK 136/20),

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) 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.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

1. Na mocy postanowienia z 26 października 2021 r., sygn. SK 136/20, Trybunał umorzył postępowanie w sprawie zbadania konstytucyjności art. 424¹ § 1 i art. 424⁵ § 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.; dalej: k.p.c.), zakwestionowanych w zakresie przesłanki niemożności wzruszenia (uchylenia lub zmiany) ostatecznego orzeczenia sądowego w drodze przysługujących stronie środków prawnych.

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. Z kolei art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. nakłada na wnoszącego taką skargę obowiązek wykazania, że „wzruszenie zaskarżonego wyroku w drodze innych środków prawnych nie było i nie jest możliwe”.

Instytucja skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego (dalej: skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem) jest funkcjonalnie związana z realizacją – gwarantowanego na mocy art. 77 ust. 1 Konstytucji – prawa do wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (*in casu* – sądu). W myśl art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.; dalej: k.c.), jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. W wypadku tzw. deliktów judykacyjnych owym „właściwym postępowaniem” jest właśnie postępowanie zainicjowane wniesieniem skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem.

Zgodnie z art. 424⁶ § 1 k.p.c., taką skargę wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok, w terminie 2 lat od dnia jego uprawomocnienia się. 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). W skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem skarżący musi m.in. wykazać, że „wzruszenie zaskarżonego wyroku w drodze innych środków prawnych nie było i nie jest możliwe” (art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c.). Sąd Najwyższy odrzuca skargę m.in. wówczas, gdy nie spełnia ona wymagań określonych w art. 424⁵ § 1 k.p.c. (art. 424⁸ § 1 k.p.c.). Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem podlega również odrzuceniu, jeżeli zmiana zaskarżonego wyroku w drodze innych środków prawnych była lub jest możliwa (art. 424⁸ § 2 k.p.c.).

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) ustawodawca wprowadził do systemu prawnego nowy środek prawny – skargę 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 rażący 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 jednak niż w wypadku innych środków prawnych służących przeciw prawomocnym orzeczeniom sądowym, strona postępowania cywilnego nie ma legitymacji do 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 prawomocnego 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. Co wię-

cej, przepisy prawa nie określają trybu, w jakim strona postępowania cywilnego mogłaby zwrócić się do właściwego organu o rozpatrzenie możliwości wniesienia na jej rzecz skargi nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego.

Zgodnie z art. 89 § 3 zdanie pierwsze u.SN, właściwy organ władzy publicznej może wnieść skargę nadzwyczajną 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. Na mocy przepisu przejściowego – art. 115 § 1 u.SN, w okresie 6 lat od dnia wejścia w życie ustawy o SN skarga nadzwyczajna może być wniesiona od prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawach, które uprawomocniły się po 17 października 1997 r. W takich sprawach nie stosuje się art. 89 § 3 zdanie pierwsze u.SN.

3. Po wejściu w życie przepisów ustawy o SN ustanawiających instytucję skargi nadzwyczajnej w orzecznictwie Sądu Najwyższego ujawniły się wątpliwości, czy zawarty w art. 424¹ § 1 *in fine* k.p.c. zwrot: „a zmiana lub uchylenie tego wyroku w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe” (podobnie też w art. 424⁵ § 1 pkt 5 i art. 424⁸ k.p.c.), należy rozumieć w ten sposób, że wniesienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem staje się możliwe dopiero wówczas, gdy strona postępowania cywilnego uzyska wcześniej odmowę wniesienia na jej rzecz skargi nadzwyczajnej przez organy tejże władzy publicznej.

Jak przyznał Sąd Najwyższy, „[p]rzez kilka miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o Sądzie Najwyższym, Sąd Najwyższy rozpoznawał skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, wniesione przed 3 kwietnia 2018 r., po czym, pod koniec 2018 r., wystąpiły istotne rozbieżności w kwestii dopuszczalności takich skarg. Ostatecznie przeważało stanowisko opowiadające się za ich odrzucaniem, co znalazło wyraz z postanowieniami Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2019 r., II CNP 1/18, II CNP 2/18, II CNP 8/18, II CNP 14/18 i II CNP 15/18)” – (postanowienie z 27 marca 2019 r., sygn. akt V CNP 57/17). Takie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem stały się – w ocenie Sądu Najwyższego – „następczo” niedopuszczalne po wejściu w życie ustawy o SN. Natomiast w odniesieniu do skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem wnoszonych po wejściu w życie ustawy o SN w judykaturze składów orzekających Izby Cywilnej Sądu Najwyższego zdaje się przeważać stanowisko, że począwszy od 3 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 (wymienionego w art. 89 § 2 u.SN) wniosek o wniesienie skargi nadzwyczajnej i nie został on uwzględniony (tak np. postanowienie SN z 30 sierpnia 2018 r., sygn. akt III CNP 9/18).

Również w literaturze wskazuje, że „[o]d 3.04.2018 r. strona wnosząca skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia musi wykazać, że złożyła do uprawnionego organu (art. 89 § 2 u.SN) wniosek o wniesienie skargi nadzwyczajnej i nie został on uwzględniony. Natomiast skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wniesione przed tą datą, ale rozpoznawane w czasie funkcjonowania skargi nadzwyczajnej, stają się niedopuszczalne, skoro w chwili rozpoznawania skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem stało się możliwe uchylenie lub zmiana prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego kończącego postępowanie w sprawie przy wykorzystaniu nowego instrumentu prawnego (art. 89 § 1 w zw. z art. 91 § 1 uSN)” – (M. Sieńko, uwaga 9 do art. 424¹, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. M. Manowska, t. 1, Art. 1-477¹⁶, Warszawa 2021; o pierwszeństwie skargi nadzwyczajnej w stosunku do skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem zob. też J. Stasiak, *Skarga nadzwyczajna w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2020, s. 38 i 39; T. Zembrzuski, *Wpływ wprowadzenia skargi*

nadzwyczajnej na skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, „Przeгляд Sądowy” nr 2/2019, s. 28).

Trybunał odnotował jednak również wypowiedzi orzecznicze zdające się iść w odmiennym kierunku (zob. postanowienie SN z 11 września 2020 r., sygn. akt II CNP 1/20; wyrok SN z 21 września 2020 r., sygn. akt II DSI 30/20). W szczególności w uchwale 7 sędziów Sądu Najwyższego z 15 października 2020 r., sygn. akt III PZP 4/20, Sąd Najwyższy (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) przyjął, że „[s]trona 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 z 15 października 2020 r. Sąd Najwyższy postanowił nadać moc zasady prawnej i ustalił, że przyjęta w niej wykładnia prawa obowiązuje od dnia podjęcia.

Szersza analiza orzecznictwa Sądu Najwyższego w tej materii została przedstawiona przez Trybunał w uzasadnieniu postanowienia z 26 października 2021 r., sygn. SK 136/20.

4. W kontekście kształtującego się po wejściu w życie ustawy o SN orzecznictwa Sądu Najwyższego dotyczącego przesłanki dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem, jaką jest niemożność wzruszenia (uchylenia lub zmiany) ostatecznego orzeczenia sądowego w drodze przysługujących stronie postępowania cywilnego innych środków prawnych, w literaturze fachowej sformułowano wątpliwości co do tego, czy zastosowanie się przez stronę postępowania cywilnego do wymagań sformułowanych przez Sąd Najwyższym m.in. w postanowieniu z 30 sierpnia 2018 r., sygn. akt III CNP 9/18, rzeczywiście umożliwia skuteczne wniesienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem (zob. T. Zembrzuski, dz. cyt., s. 28). Zauważono bowiem, że samo wystąpienie przez stronę do organu wymienionego w przepisach ustawy o SN z wnioskiem o sporządzenie i złożenie skargi nadzwyczajnej nie otwiera możliwości skutecznego wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem (tamże, s. 29). Strona nie może w żaden sposób wiążąco wpływać na organ w sprawie podjęcia przez niego działań zmierzających do wniesienia skargi nadzwyczajnej. Co więcej, poinformowanie przez właściwy organ strony postępowania cywilnego o odmowie wniesienia na jej rzecz skargi nadzwyczajnej *de lege lata* nie wyklucza dopuszczalności wniesienia przez ten sam albo inny organ skargi nadzwyczajnej na rzecz drugiej strony tego postępowania, ani nawet nie wyklucza dopuszczalności wniesienia takiej skargi na rzecz strony, której prośba początkowo została załatwiona odmownie, jeśli następnie organ podjął decyzję o wniesieniu skargi, działając z urzędu. Tymczasem „dopóki istnieje choćby potencjalna możliwość wniesienia skargi nadzwyczajnej, niezależnie od rodzaju i intensywności podejmowanych działań przez stronę pozbawioną w tym zakresie legitymacji procesowej, dopóty wyłączona jest dopuszczalność inicjowania postępowania ze skargi uregulowanej w art. 424¹ i n. k.p.c.” (tamże, s. 30). Z tych względów zauważa się, że „wprowadzenie skargi nadzwyczajnej sprawiło, iż strona zamierzająca wnieść skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia ma znacznie utrudnioną możliwość «wykazania, że wzruszenie zaskarżonego wyroku w drodze innych środków zaskarżenia nie było i nie jest możliwe». (...) [W]arunek dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem nie jest spełniony w sytuacji, w której jest możliwe wniesienie skargi nadzwyczajnej przez legitymowany do tego podmiot, mimo że strona, której sytuacji prawnej dotyczy dane rozstrzygnięcie, nie ma realnego wpływu na to, czy i kiedy taki środek zostanie złożony” (tamże, s. 33). Owa procesowa „blokada” wnoszenia skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń ulega zniesieniu dopiero z upływem terminu wniesienia skargi nadzwyczajnej, określonego w art. 89 § 3 zdanie pierwsze u.SN (termin ten wynosi – jak zostało wskazane – 5 lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja albo

skarga kasacyjna – w rok od dnia ich rozpoznania). „Paradoks polega na tym, że po upływie pięciu lat, w czasie których okaże się, że żaden z uprawnionych podmiotów nie złożył skargi nadzwyczajnej, strona nie uzyskuje możliwości wszczęcia postępowania ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. W tym wypadku przeszkodą może być upływ terminu wskazanego w art. 424⁶ § 1 k.p.c. Kodeks wyznacza okres, w którym skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia może być wniesiona, przy czym dwuletni termin liczony od dnia uprawomocnienia się wyroku upływa w trakcie trwania «blokady» wywołanej stanem dopuszczalności skargi nadzwyczajnej” (T. Zembruski, dz. cyt., s. 34).

W tych okolicznościach zauważa się, że po ustanowieniu skargi nadzwyczajnej „[s]trony i uczestnicy postępowań cywilnych zyskali dodatkowo nadzwyczajny środek zaskarżenia, na którego wniesienie nie mają jednak realnego wpływu. (...) Jednocześnie zapomniano o możliwości korzystania z instrumentu procesowego niezmiernie ważnego wprawdzie do obalenia kwestionowanego rozstrzygnięcia, lecz służącego dochodzeniu wyrządzonej im szkody judykacyjnej. W ten sposób możliwe jest drastyczne zubożenie oprzyrządowania art. 417¹ § 2 k.c., a przez to umniejszenie prawa obywateli (osób poszkodowanych) nie tylko przez odebranie im inicjatywy procesowej (...), lecz także przez reedukację arsenału środków procesowych służących ochronie przed niezgodnym z prawem działaniem państwa. Pozbawienie obywatela inicjatywy procesowej może być postrzegane jako uszczuplenie konstytucyjnego prawa do dochodzenia wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez organ publiczny – art. 77 Konstytucji RP” (T. Zembruski, dz. cyt., s. 37). „Trudno [bowiem] nie zauważyć, iż w rękach organów państwowych znalazła się możliwość doprowadzenia do bezskuteczności roszczenia odszkodowawczego przeciwko SP [Skarbowi Państwa]. Organ państwowy, działając legalnie, nie reagując na wystąpienie [strony] o wniesienie skargi nadzwyczajnej, albo czyniąc to opieszale, może doprowadzić do upływu terminu na skorzystanie przez stronę z możliwości wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia i ustania realnej odpowiedzialności odszkodowawczej SP. Wskazana zależność jawi się jako niedopuszczalna” (J. Stasiak, dz. cyt., s. 39).

Trybunał odnotował, że również Sąd Najwyższy dostrzegł problemy wynikające ze wzajemnej relacji terminów: wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem, określonego w art. 424⁶ § 1 k.p.c., oraz wniesienia skargi nadzwyczajnej, określonego w art. 89 § 3 zdanie pierwsze u.SN. W przywołanym już postanowieniu z 11 września 2020 r., sygn. akt II CNP 1/20, Sąd Najwyższy wskazał, że „[z]ważywszy 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”.

5. W tych okolicznościach Trybunał stwierdził istnienie uchybienia w prawie, którego usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Pol-

skiej, 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. Wybór sposobu przywrócenia spójności między rozwiązaniami prawnymi regulującymi oba środki prawne należy zasadniczo do parlamentu. Trybunał uznał jednak za usprawiedliwione poddać pod rozagę parlamentu sformułowane w literaturze przedmiotu postulaty *de lege ferenda*, zgodnie z którymi: „[n]aglącą zatem potrzebą jest przynajmniej dodanie w art. 424⁶ § 1 [k.p.c.] zdania drugiego, w którym zawiesi się bieg 2-letniego terminu na złożenie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, przez czas oczekiwania na stanowisko uprawnionego do wniesienia skargi nadzwyczajnej podmiotu” (J. Stasiak, dz. cyt., s. 39 i 40).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.