



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 24 października 2023 r.

Pozycja 76

WYROK

z dnia 26 września 2023 r.

Sygn. akt SK 14/19*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Sych – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz
Stanisław Piotrowicz
Piotr Pszczółkowski
Jakub Stelina – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 września 2023 r., skargi konstytucyjnej spółki [...] sp. z o.o. z siedzibą w T. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 361 § 2 w związku z art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459) w związku z art. 424¹ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822), rozumianych jako uzależniające „istnieni[e] oraz zakres szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem od konieczności jej powstania najpóźniej w chwili wydania orzeczenia niezgodnego z prawem oraz wyłączające z pojęcia szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem kosztów sądowych, kosztów procesu i kosztów egzekucyjnych, z art. 77 ust. 1 Konstytucji,
- 2) art. 29 w związku z art. 17 pkt 4⁴ ustawy z 17 listopada 1964 r. powołanej w punkcie 1 „w zakresie, w jakim dotyczy wyłącznej właściwości miejscowej sądu do orzekania w sprawie odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem, które zostało wydane przez ten sam sąd”, z art. 45 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 29 w związku z art. 17 pkt 4⁴ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1550, ze zm.) w zakresie, w jakim określają właściwość miejscową sądu do orzekania w sprawie odszkodowania z tytułu szkody wy-

* Sentencja została ogłoszona dnia 3 października 2023 r. w Dz. U. poz. 2116.

rażonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem, które zostało wydane przez ten sam sąd, są zgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 15 września 2017 r. spółka [...] sp. z o.o. z siedzibą w T. (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie, że:

1) art. 361 § 2 w związku z art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459; obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 1360; dalej: k.c.) w związku z art. 424¹ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822; obecnie: Dz. U. z 2023 r. poz. 1550, ze zm.; dalej: k.p.c.) rozumiane jako uzależniające „istnieni[e] oraz zakres szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem od konieczności jej powstania najpóźniej w chwili wydania orzeczenia niezgodnego z prawem oraz wyłączające z pojęcia szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem kosztów sądowych, kosztów procesu i kosztów egzekucyjnych, są niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 29 w związku z art. 17 pkt 4⁴ k.p.c. „w zakresie, w jakim dotyczy wyłącznej właściwości miejscowej sądu do orzekania w sprawie odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem, które zostało wydane przez ten sam sąd”, są niezgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:

Skarżąca, będąc pracodawcą, prowadziła ze swoim pracownikiem spór sądowy (z powództwa pracownika) o zapłatę. W związku z tym sporem sąd rejonowy, wyrokiem z 16 lutego 2010 r. m.in. zasądził należność pieniężną oraz koszty procesu od skarżącej. Wyrokiem z 5 października 2010 r. sąd okręgowy oddalił apelację skarżącej i zasądził na rzecz pracownika zwrot kosztów postępowania apelacyjnego. Skarżąca wniosła następnie skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem tego prawomocnego orzeczenia. Sąd Najwyższy wyrokiem z 9 sierpnia 2011 r. stwierdził niezgodność z prawem zaskarżonego wyroku sądu okręgowego, zasądzając od pracownika na rzecz skarżącej zwrot kosztów postępowania skargowego przed Sądem Najwyższym w kwocie 450 zł.

W celu ściągnięcia zasądzonych kosztów procesu skarżąca wszczęła postępowanie egzekucyjne, w ramach którego poniosła wydatki w wysokości 38,68 zł, a także koszty opłaty sądowej, w wysokości 40 zł, od wniosku o wyjawienie majątku dłużnika. Postępowanie egzekucyjne okazało się bezskuteczne. Skarżąca wystąpiła zatem do sądu okręgowego z powództwem przeciwko Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez prezesa sądu okręgowego, o zapłatę 528,68 zł wraz z kosztami procesu. Sąd okręgowy przychylił się w całości do stanowiska skarżącej, zasądzając wyrokiem z 5 lipca 2016 r. od Skarbu Państwa na rzecz skarżącej odszkodowanie wraz z kosztami procesu. Od tego wyroku apelację wniosła Prokuratura Generalna Skarbu Państwa. Po rozpatrzeniu apelacji sąd apelacyjny wyrokiem z 2 marca 2017 r. zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że oddalił w całości powództwo i zasądził od

skarżącej na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej koszty postępowania. Sąd apelacyjny stwierdził, że pozyskanie przez skarżącą prejudykatu w postaci wyroku uznającego dane orzeczenie sądowe za niezgodne z prawem stanowi jedynie spełnienie przesłanki bezprawności działania organu państwowego, a brak było w niniejszej sprawie pozostałych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Sąd apelacyjny uznał, że koszty skarżącej powstałe w wyniku postępowania ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie pozostają w adekwatnym związku przyczynowo-skutkowym z wydaniem orzeczenia uznanego za niezgodne z prawem. Zdaniem sądu, aby szkoda mogła zostać uznana za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem orzeczenie, musi ona powstać nie później niż w chwili wydania orzeczenia niezgodnego z prawem i winna być wykazana już w skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Sąd apelacyjny wykluczył z pojęcia szkody wydanej przez niezgodne z prawem orzeczenie wszelkie uszczerbki majątkowe i utracone korzyści, które powstały „przez” wydanie orzeczenia niezgodnego z prawem, lecz po dniu jego wydania. Ponadto, uzasadniając to m.in. postanowieniem Sądu Najwyższego z 26 lutego 2013 r., sygn. akt I BP 7/12, uznał, że koszty postępowania w ogóle nie stanowią szkody w rozumieniu art. 424¹ § 1 k.p.c., tj. szkody wyrządzonej przez wydanie niezgodnego z prawem orzeczenia (zob. uzasadnienie wyroku sądu apelacyjnego, s. 5).

1.2. Skarżąca zarzuciła, że art. 361 § 2 w związku z art. 417¹ § 2 k.c. w związku z art. 424¹ § 1 k.p.c., we wskazanym w skardze rozumieniu, jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Jej zdaniem, całkowicie niezasadnym jest traktowanie jako szkody, wyrządzonej przez wydanie niezgodnego z prawem orzeczenia, dochodzonej na podstawie art. 417¹ § 2 k.c., jedynie szkody objętej uprzednio skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia i istniejącej tym samym w chwili wniesienia skargi (lub jak uzasadniał sąd drugiej instancji, nawet wcześniej, ponieważ istniejącej już w chwili wydania orzeczenia niezgodnego z prawem).

Skarżąca podniosła, że pojęcie szkody winno być wykładane szeroko. Szkodą jest wówczas każde uszczuplenie majątku poszkodowanego wynikłe bezpośrednio ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (w tym uszczerbki powstałe na skutek rozstrzygnięcia skargi o kosztach, jak także uszczerbki dalsze, powstałe i poniesione na etapie egzekucji), bowiem nie zmienia to faktu, że koszty te nadal zachowują adekwatny związek przyczynowo-skutkowy z wydaniem orzeczenia niezgodnego z prawem. Poszkodowany nie byłby zmuszony ponosić kosztów związanych ze skargą i następnie ewentualnej egzekucji kosztów wpływających ze skargi, gdyby nie fakt wydania orzeczenia niezgodnego z prawem (zob. skarga, s. 10).

Ponadto skarżąca stwierdziła, że art. 29 w związku z art. 17 pkt 4⁴ k.p.c. we wskazanym w skardze zakresie, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Jej zdaniem, „jeśli sprawcą szkody jest sąd okręgowy (...) ten sam sąd okręgowy będzie wyłącznie właściwy rzeczowo i miejscowo do rozpoznania sprawy o naprawienie szkody. W przypadku, gdy sądem, który wydał orzeczenie niezgodne z prawem jest sąd rejonowy, problem wydaje się mieć mniejsze znaczenie, w tej konfiguracji sądem właściwym w sprawie odszkodowawczej jest sąd okręgowy sprawujący nadzór nad sądem rejonowym będącym sądem sprawczym. Naruszenie praw konstytucyjnych w odczuciu skarżącego może zaistnieć natomiast w przypadku wyrządzenia szkody przez sąd apelacyjny, gdzie wówczas sądem właściwym do rozpoznania sprawy o naprawienie szkody jest sąd okręgowy będący niższą instancją (niejako jednostką podległą) w stosunku do sądu, który wydał niezgodne z prawem orzeczenie.

Jednakże w sytuacji, w której sąd okręgowy jako jedyny i właściwy orzeka nad naprawą własnej szkody i jest niejako sądem we własnej sprawie – jak to miało miejsce w sprawie skarżącego – zachodzi jaskrawe naruszenie konstytucyjnego prawa do bezstronnego sądu. Sąd –

pomimo, iż rzecz jasna w odmiennym składzie osobowym (...) – orzeka o odpowiedzialności oraz tym samym o kwestiach finansowych jednostki, w której pełni swe czynności. Tym samym (...) z obiektywnego punktu widzenia pojawia się zagrożenie bezstronnego podejścia do orzekanej sprawy. Naruszenia bowiem doznaje zasada *nemo iudex in causa sua*, szczególnie wobec podkreślanej w orzecznictwie okoliczności, iż w procedurze cywilnej nie przewidziano możliwości wyłączenia sądu jako całej instytucji, a możliwe jest jedynie wyłączenie poszczególnych sędziów” (skarga, s. 12-13).

Skarżąca podniosła także, że wprawdzie „[n]ie sposób uznać, aby sędzia wobec Skarbu Państwa jako takiego (przy konstrukcji, iż to Skarb Państwa jest stroną postępowania w przedmiocie odszkodowania) pozostawał w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy oddziaływa na jego prawa i obowiązki albo aby w sytuacji, kiedy stroną jest Skarb Państwa powstała taka okoliczność, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności sędziego w danej sprawie – byłby być może to pogląd za daleko idący, zwłaszcza że Skarb Państwa stanowi podmiot bliżej nieokreślony i niespersonalizowany” (skarga, s. 14). Jednakże, zdaniem skarżącej nie zmienia to faktu, „iż sąd otrzymujący sprawę o odszkodowanie, w konfiguracji opisanej przez skarżącego, orzeka o błędzie własnego sądu, kierowanego *de facto* przez swego podwładnego, co wzbudza wątpliwość co do istnienia w pełni bezstronnego sądu w tym zakresie” (skarga, s. 14).

2. Pismem z 23 kwietnia 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

3. Pismem z 24 lipca 2019 r. Prokurator Generalny (dalej: Prokurator) przedstawił stanowisko, że: 1) art. 361 § 2 w związku z art. 417¹ § 2 k.c. w związku z art 424¹ § 1 k.p.c. „rozumiane jako uzależniające istnienie oraz zakres szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem od konieczności jej powstania najpóźniej w chwili wydania orzeczenia niezgodnego z prawem oraz wyłączające z pojęcia szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem kosztów sądowych, kosztów procesu i kosztów egzekucyjnych, są zgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji”; 2) art. 29 w związku z art. 17 pkt 4⁴ k.p.c. „w zakresie, w jakim dotyczą wyłącznej właściwości miejscowej sądu do orzekania w sprawie odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem, które zostało wydane przez ten sam sąd, są zgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji”.

Prokurator obszernie omówił kwestionowane przepisy, przedstawiając w pierwszej kolejności pojęcie szkody, zasady jej dochodzenia oraz odpowiedzialność Skarbu Państwa za działanie organów władzy publicznej i związany z tym wzorzec kontroli konstytucyjności. Podsumowując tę część zakresu zaskarżenia, na podstawie dotychczasowe orzecznictwa TK, uznał, że „sama Konstytucja, na tle art. 77 ust. 1 ustawy zasadniczej, nie rozstrzyga, ani jaka szkoda podlega naprawieniu, ani w jakich granicach przyczynowo-skutkowych” (s. 28 stanowiska). Stąd teza skarżącej „o nieograniczonej odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej nie znajduje oparcia w Konstytucji” (s. 28 stanowiska). Odnosząc się do drugiej części zakresu zaskarżenia, związanej z określeniem właściwości sądu rozpoznającego sprawę o odszkodowanie z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie orzeczenia niezgodnego z prawem, Prokurator stwierdził, że „bezstronność sądu rozpoznającego sprawę odnosi się przede wszystkim do cech składu orzekającego, nie zaś do danego sądu jako instytucji” (s. 34-35 stanowiska) a samo skierowanie sprawy przeciwko prezesowi sądu nie może stanowić z góry podstawy do uznania, że sędziowie tego sądu tracą przymiot niezawisłości.

4. Pismem z 17 października 2019 r. Marszałek Sejmu (dalej: Marszałek) przedstawił w imieniu Sejmu stanowisko, że postępowanie w niniejszej sprawie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, 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).

Marszałek przypomniał, że skarżąca zakwestionowała art. 361 § 2 w związku z art. 417¹ § 2 k.c. i w związku z art. 424¹ § 1 k.p.c. w określonym w skardze rozumieniu. Oznacza to, że badanie ich konstytucyjności może się odbyć wówczas, gdy faktycznie przepisy prawa nabrały wskazanej w skardze treści w drodze utrwalonej praktyki ich stosowania. Zdaniem Marszałka, „[w] orzecznictwie Sądu Najwyższego nie wykształciło się w ogóle, a tym bardziej nie utrzymało, rozumienie art. 361 § 2 k.c. w związku z art. 417¹ § 2 k.c. i w związku z art. 424¹ § 1 k.p.c., polegające na uzależnieniu istnienia oraz zakresu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem od konieczności jej powstania najpóźniej w chwili wydania orzeczenia niezgodnego z prawem. Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że szkoda musi istnieć w chwili wniesienia skargi, a jeśli do tej chwili nie wystąpiła, skarga jest niedopuszczalna” (s. 14 stanowiska). Marszałek przypomniał, że w art. 424⁶ § 1 k.p.c. został określony termin wniesienia skargi. Jeśli więc „szkoda musi istnieć w chwili wniesienia skargi, a skargę można najpóźniej wnieść w terminie dwóch lat od uprawomocnienia się orzeczenia niezgodnego z prawem, to znaczy, że szkoda musi wystąpić najpóźniej również w terminie dwóch lat od uprawomocnienia się orzeczenia niezgodnego z prawem, nie zaś w chwili wydania tego orzeczenia” (s. 15 stanowiska).

Marszałek wskazał również, że art. 361 § 2 w związku z art. 417¹ § 2 k.c. i w związku z art. 424¹ § 1 k.p.c., nie nabrały rozumienia, które przypisała im skarżąca, tj. polegającego na wyłączeniu z pojęcia szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem kosztów sądowych, kosztów procesu i kosztów egzekucyjnych. Stwierdził, że „[p]roblem możliwości włączenia do pojęcia szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem kosztów sądowych, kosztów procesu i kosztów egzekucyjnych nie jest problemem, który można rozstrzygnąć w sposób abstrakcyjny, tj. w oderwaniu od okoliczności konkretnej sprawy. Konieczne jest przede wszystkim, w odniesieniu do realiów konkretnej sprawy, wskazanie czasu powstania szkody (w tym momentu i okoliczności poniesienia kosztów) oraz związku przyczynowego pomiędzy wydaniem zaskarżonego orzeczenia a tą szkodą” (s. 19 stanowiska).

Odnosnie zarzutu naruszenia art. 29 w związku z art. 17 pkt 4⁴ k.p.c. Marszałek uznał, że zarzut skarżącej sprowadza się do wyrażenia braku zaufania do bezstronności sądu, który, zdaniem skarżącej, orzeka we własnej sprawie. Według Marszałka skarżąca nie uzasadniła właściwie samego zarzutu ani nie wskazała, które orzeczenia miałyby naruszać jej konstytucyjne prawo. Nadto Marszałek stwierdził, że „[p]rzepisy o wyłączeniu sędziego od rozpoznawania konkretnej sprawy muszą być interpretowane bardzo ściśle, wkraczają bowiem w niezwykle delikatną sferę zaufania społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości, które nie jest podważane przez ustawodawcę tylko ze względu na pozostawanie sędziów w określonej formie zorganizowania ich pracy przez przydzielenie do konkretnych sądów. To nie zmienia ich statusu państwowego oraz konstytucyjnie zagwarantowanej niezawisłości i niezależności w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w imieniu Rzeczypospolitej, a nie, jak twierdzi skarżący «poniekąd w imieniu sądu, w którym orzeka»” (s. 22 stanowiska). Wskazując na orzecznictwo Sądu Najwyższego, dodał również że „[n]ie można w szczególności godzić się na niczym nieuzasadnione przypuszczenia o braku powyższych cech w całym korpusie sędziowskim określonego sądu tylko dlatego, że za niezgodne z prawem zostało uznane pojedyncze orzeczenie, znajdujące się wśród tysięcy innych prawomocnie wydanych i wykonywanych. Z tych względów nie można podzielić zarzutów powoda o spełnieniu przesłanek określonych w art. 379 pkt 4 k.p.c.” (s. 22 stanowiska).

II

Ustawa 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) stanowi, że Trybunał może rozpoznać skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym (z wyjątkiem spraw rozpoznawanych w pełnym składzie) wówczas, gdy:

- pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia,
- sprawa dotyczy zagadnienia prawnego wystarczająco wyjaśnionego we wcześniejszym orzecznictwie Trybunału,
- z pisemnych stanowisk wszystkich uczestników postępowania bezspornie wynika, że zakwestionowany akt normatywny jest niezgodny z Konstytucją (art. 92 ust. 1 u.o.t.p.TK).

Formalnym warunkiem rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym jest ponadto wpłynięcie do Trybunału stanowisk wszystkich uczestników postępowania (art. 92 ust. 2 zdanie drugie u.o.t.p.TK).

Ustawodawca użył – między punktami w art. 92 ust. 1 u.o.t.p.TK – spójnika „lub”, co oznacza że, po pierwsze: ustawowe przesłanki rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym nie muszą (choć oczywiście mogą) zostać spełnione jednocześnie, a po wtóre – spełnienie choćby jednej z nich pozwala Trybunałowi odstąpić od wyznaczenia rozprawy.

Trybunał stwierdził, że do akt postępowania wpłynęły pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania. Przesłanki rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym zostały zatem spełnione.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W niniejszej skardze konstytucyjnej zostały zakwestionowane dwie grupy przepisów: dotyczące rozumienia szkody oraz właściwości miejscowej sądu orzekającego w sprawie odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem. Każda z tych grup ma inny charakter, co wymaga od Trybunału oddzielnego ustosunkowania się do postawionych w nich zarzutów.

1.1. W ramach pierwszego zarzutu skarżąca zakwestionowała art. 361 § 2 w związku z art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459; obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 1360; dalej: k.c. lub kodeks cywilny) w związku z art. 424¹ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822; obecnie: Dz. U. z 2023 r. poz. 1550, ze zm.; dalej: k.p.c.). Przepisy te stanowią:

„W powyższych granicach, w braku odmiennego przepisu ustawy lub postanowienia umowy, naprawienie szkody obejmuje straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono” – art. 361 § 2 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. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą” – art. 417¹ § 2 k.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 było i nie jest możliwe” – art. 424¹ § 1 k.p.c. Trybunał odnotował, że od 1 lipca 2023 r. nastąpiła zmiana art. 424¹ § 1 k.p.c. i obecnie brzmi on „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 innych środków prawnych przysługujących stronie na podstawie kodeksu nie było i nie jest możliwe.”, co jednak nie wpływa na rozpoznanie niniejszej skargi.

Skarżąca zarzuciła, że wyżej wskazane przepisy, w rozumieniu wskazanym w *petitum* skargi, są niezgodne z deklarowaną w art. 77 ust. 1 Konstytucji zasadą pełnego odszkodowania, ponieważ: a) uzależniają istnienie oraz zakres szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem od konieczności jej powstania najpóźniej w chwili wydania orzeczenia niezgodnego z prawem oraz b) wyłączają z pojęcia szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem koszty sądowe, koszty procesu i egzekucyjne.

1.2. W ramach drugiego zarzutu skarżąca zakwestionowała art. 29 w związku z art. 17 pkt 4⁴ k.p.c. w zakresie, w jakim dotyczą wyłącznej właściwości miejscowej sądu do orzekania w sprawie odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem, które zostało wydane przez ten sam sąd. Skarżąca wskazała, że naruszają one art. 45 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że „[k]ażdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

2. Wzorcem kontroli konstytucyjności – w zakresie dotyczącym pierwszego zarzutu – skarżąca uczyniła art. 77 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że „[k]ażdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”.

2.1. Trybunał zwraca uwagę, że rozumienie analizowanego wzorca ewoluowało. W wyroku z 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00 (OTK ZU nr 8/2001, poz. 256) TK stwierdził, że: „[u]żyte w Konstytucji pojęcie «szkody» powinno być rozumiane w sposób przyjęty na gruncie prawa cywilnego jako tej gałęzi prawa, w której usytuowane są przepisy konkretyzujące mechanizm funkcjonowania odpowiedzialności odszkodowawczej”. Przyjął też, że „[z]akres kompensacji, a zwłaszcza elementy szkody podlegające wynagrodzeniu powinny być ustalone na podstawie odpowiednich regulacji kodeksu cywilnego, zwłaszcza zaś art. 361 § 2”. Odwołanie się przez Trybunał do art. 361 § 2 k.c. prowadzi wprost do uznania, że – jeśli chodzi o szkodę majątkową – dyrektywą konstytucyjną jest naprawienie szkody w pełnym jej zakresie, tj. obejmującym (w myśl powołanego przepisu) „straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono”. Na takie rozumienie szkody i obowiązku jej naprawienia powołuje się skarżąca.

Jednakże, w miarę rozwoju orzecznictwa dotyczącego art. 77 ust. 1 Konstytucji Trybunał zajął stanowisko, że wykładnia musi być dokonywana z uwzględnieniem perspektywy wykraczającej poza statuowaną w art. 361 § 2 k.c. zasadę pełnego odszkodowania. Wynika to przede wszystkim z autonomicznego znaczenia pojęć konstytucyjnych, których rozumienie nie może się ograniczać do sensu nadanego im na gruncie ustaw (zob. wyroki TK z: 1 marca 2011 r., sygn. P 21/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 7 oraz 24 kwietnia 2014 r., sygn. SK 56/12, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 42). W ocenie Trybunału, szczególna surowość odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, widoczna w zestawieniu z ogólnymi zasadami odpowiedzialności deliktowej, wyraża się przede wszystkim w ukształtowaniu tej od-

powiedzialności jako obiektywnej, oderwanej od winy funkcjonariuszy państwa (zob. wyrok o sygn. SK 56/12). Nie ma natomiast podstaw, by z art. 77 ust. 1 Konstytucji wyprowadzać bezwzględną zasadę naprawienia, w każdym wypadku, wszystkich elementów szkody polegającej na uszczupleniu praw majątkowych.

2.2. Wbrew twierdzeniu skarżącej, art. 77 ust. 1 Konstytucji przesądza o „wynagrodzeniu szkody” wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, nie zaś o pełnym odszkodowaniu. Już w wyroku z 23 września 2003 r. (sygn. K 20/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76) TK wskazał, że: „funkcje kompensacyjne są tradycyjnie realizowane przez różnorodne mechanizmy odpowiedzialności odszkodowawczej, dla której zasada pełnego odszkodowania pozostaje jedynie zasadą kierunkową, i z całą pewnością nie wyczerpuje wszystkich możliwości (wynikających z rozmaitych sytuacji i stanów faktycznych). (...) nawet [więc] na gruncie zasady pełnego odszkodowania nie można *a priori* wykluczyć dopuszczalności zróżnicowanych (także poprzez ustawodawstwo zwykłe) mechanizmów miarkowania odszkodowania ze względu na powszechnie uznawane i wręcz konieczne sposoby dyferencjacji kompensacji”. W wyroku Trybunału z 27 listopada 2007 r. (sygn. SK 18/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 128) stwierdzono, że Konstytucja nie zawiera ogólnego, normatywnego „wzorca” odpowiedzialności odszkodowawczej (na podobieństwo art. 415 k.c.), nawet w sferze poddanej częściowo regulacji konstytucyjnej, tzn. odpowiedzialności za bezprawne działania władzy publicznej. Z kolei w wyroku o sygn. P 21/09, Trybunał stwierdził wprost, że „[z] art. 77 ust. 1 Konstytucji nie można wywieść prawa do pełnego odszkodowania”.

Skład orzekający w niniejszej sprawie przypomniał, że pojęcie szkody nie jest również zdefiniowane w kodeksie cywilnym. Jest ono wypracowywane w orzecznictwie sądowym, w szczególności Sądu Najwyższego, z uwzględnieniem zróżnicowanych stanów faktycznych i prawnych. Rację należy przyznać skarżącej, że w prawie cywilnym obowiązuje zasada pełnego odszkodowania (art. 361 § 2 k.c.), a sprawca szkody, co do zasady, odpowiada za nią w granicach związku przyczynowego w ujęciu art. 361 § 1 k.c. Pełne odszkodowanie obejmuje wszystkie szkodliwe skutki zdarzenia, z którym ustawa łączy odpowiedzialność odszkodowawczą – zarówno powstałe wraz z tym zdarzeniem, jak i powstałe później – jeżeli tylko pozostają z tym zdarzeniem w adekwatnym związku przyczynowym, tj. stanowią jego normalne następstwo. Jednakże w orzecznictwie sądowym, jak wskazują na to pisma procesowe złożone w niniejszej sprawie przez skarżącą, Sejm i Prokuratora, przedstawiane są orzeczenia zarówno popierające, jak i odrzucające wskazane w skardze konstytucyjnej rozumienie adekwatnego związku przyczynowego warunkującego istnienie szkody w zakresie obejmującym wskazane w skardze elementy. Potwierdza to również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Nie można więc przyjąć za uzasadnione stanowiska skarżącej, że prezentowany przez nią sposób rozumienia kwestionowanych przepisów – który uzależnia istnienie oraz zakres szkody od jej powstania najpóźniej w chwili wydania orzeczenia niezgodnego z prawem oraz wyłącza z pojęcia szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem koszty sądowe, procesu i egzekucyjne – znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie. Nie pozwalało to także uznać, że normy, które skarżąca kwestionuje, mogą zostać merytorycznie ocenione przez TK.

Dodatkowo Trybunał wskazuje, że Sąd Najwyższy konsekwentnie prezentuje stanowisko, iż „o tym, czy określone zdarzenia pozostają w normalnym związku przyczynowym decyduje wiedza dostępna o tych zdarzeniach w chwili orzekania i zobiektywizowane kryteria wynikające m.in. z doświadczenia życiowego. Za normalne następstwo zdarzenia uważa się taki skutek, który zazwyczaj, w zwykłym porządku rzeczy jest konsekwencją tego zdarzenia. W sytuacjach granicznych rozstrzygające znaczenie przypada – ze względu na niedookreśloność zwrotu «normalne następstwa» – poczuciu prawnemu sędziego. Podkreśla się, że celem przedstawionego ujęcia przyczynowości adekwatnej jest wyznaczenie odpowiadającej słusz-

ności granicy między tymi skutkami, które można przypisać pozwanemu o naprawienie szkody, a tymi, których przypisać mu nie można” (uchwała składu siedmiu sędziów z 29 maja 2019 r., sygn. akt III CZP 68/18, OSNC nr 10/2019 a także podobnie w uchwale składu siedmiu sędziów z 2 września 2019 r., sygn. akt III CZP 99/18, OSNC nr 2/2020, poz. 13).

2.3. Z powyższych ustaleń TK wynika, że ani Konstytucja nie stanowi o prawie do pełnego odszkodowania, ani też wywiedzione w skardze konstytucyjnej brzmienie kwestionowanych przepisów.

Trybunał postanowił więc umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym kontroli art. 361 § 2 w związku z art. 417¹ § 2 k.c., w związku z art. 424¹ § 1 k.p.c., we wskazanym w *petitum* rozumieniu, z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

3. Drugi ze sformułowanych w niniejszej skardze zarzutów dotyczył art. 29 w związku z art. 17 pkt 4⁴ k.p.c. w zakresie, w jakim dotyczą one wyłącznej właściwości miejscowej sądu do orzekania w sprawie odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem, które zostało wydane przez ten sam sąd.

3.1. Skarżąca uznała, że „sąd otrzymujący sprawę o odszkodowanie, w konfiguracji opisanej przez skarżąc[ą], orzeka o błędzie własnego sądu, kierowanego *de facto* przez swego podwładnego, co wzbudza wątpliwości co do istnienia w pełni bezstronnego sądu w tym zakresie” (s. 14 skargi).

Ze względu na to, że wskazany przez skarżącą wzorzec kontroli był już wielokrotnie przedmiotem orzekania Trybunału Konstytucyjnego, nie ma więc potrzeby szczegółowego przedstawiania też wszystkich wyroków i postanowień wydanych w tym zakresie. Na potrzeby niniejszej sprawy wystarczy przypomnienie najważniejszych ustaleń.

Na prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) składają się cztery komponenty (prawo dostępu do właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu; prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; prawo do wyroku sądowego tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę). Skarżąca swój zarzut oparła na częściowym naruszeniu pierwszego z nich tj. prawa uruchomienia procedury przed bezstronnym sądem.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, bezstronność polega na tym, że „sędzia kieruje się obiektywizmem, nie stwarzając korzystniejszej sytuacji dla żadnej ze stron czy uczestników postępowania, zarówno w trakcie toczącej się przed sądem sprawy, jak i orzekania. Traktuje on zatem uczestników postępowania równorzędnie” (wyrok z 27 stycznia 1999 r., sygn. K 1/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 3). Jest ona nie tylko „niezbywalną cechą władzy sądowniczej”, lecz także indywidualną cechą sędziego, konieczną kwalifikacją do pełnienia tej funkcji (por. wyroki TK z: 26 czerwca 2006 r., sygn. SK 55/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 67; 14 października 2008 r., sygn. SK 6/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 137). Istotą pierwszego z tych wymiarów bezstronności, tzw. bezstronności obiektywnej, jest „nie tylko to, by sędzia orzekający w sprawie zachowywał się zawsze rzeczywiście zgodnie ze standardami niezawisłości i bezstronności, lecz także by w ocenie zewnętrznej zachowanie sędziego odpowiadało takim standardom. Reguły wyłączenia sędziego służą bowiem budowie społecznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości (...) przez usuwanie choćby pozorów braku bezstronności” (wyrok z 20 lipca 2004 r., sygn. SK 19/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 67). Drugi wymiar bezstronności, tzw. bezstronność subiektywna, polega zaś na tym, że sędzia musi mieć jeszcze dodatkowo wewnętrzne przekonanie o możliwości wydania wyroku bez faworyzowania jakiegokolwiek uczestnika postępowania.

W świetle orzecznictwa: „Niezawisły sąd tworzą osoby, którym prawo nadaje cechę niezawisłości, i to nie tylko werbalnie deklarując istnienie tej cechy, lecz kształtując tak system uwarunkowań działania sędziów, aby tę niezawisłość realnie, efektywnie zagwarantować” (wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). Sędzia jest niezawisły wtedy, gdy „w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości podlega normie prawnej i własnemu wewnętrznemu przekonaniu” (wyrok TK z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41). Obejmuje ona: „1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych, 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych, 5) wewnętrzna niezależność sędziego” (wyrok z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52, odwołujący się do doktryny). Niezawisłość oznacza zakaz „nie tylko rzeczywistego, lecz także pozornego uzależniania sądów (sędziów) w ich działalności orzeczniczej od czynników innych niż tylko wymagania prawa. Niezawisłość w aspekcie obiektywnym ocenia się, badając, czy obiektywne fakty mogą rodzić wątpliwości co do zachowania tej niezawisłości. Chodzi tutaj o zaufanie, jakie sądy muszą wzbudzać w społeczeństwie, a przede wszystkim u stron postępowania” (wyrok TK z 15 stycznia 2009, sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3, zob. także wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że konstytucyjne standardy prawa do sądu wymagają stworzenia odpowiednich rozwiązań ustawowych. W stosunku do bezstronności sędziowskiej najpełniej zostało to wyrażone w powołanym wyroku o sygn. K 1/98, w którym Trybunał ostrzegł przed dążeniem do nadmiernej jurydyzacji tej materii, podkreślając, że „stronniczość to stan psychiczny sędziego, mogący się uzewnętrzniać w mniejszym lub większym stopniu. Stąd też zagrożenia bezstronności dają się zobiektywizować tylko w ograniczonym zakresie”. Wobec tego „[g]warancje bezstronności sędziego, jeśli chodzi o kształtowanie obrazu wymiaru sprawiedliwości są – w rezultacie – konstytucyjnie dopuszczalne jeśli: 1) znajdują uzasadnienie w istniejących w danym społeczeństwie obawach, co do poziomu moralno-etycznego sędziów i innych osób, którym powierzono określone funkcje w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, 2) jeśli w pierwszym rzędzie ustawodawca sięgać będzie do takich gwarancji, które pozwalają na ocenę indywidualnej postawy sędziego, nie zaś *a priori* i niejako «obiektywnie» przypisują mu cechę stronniczości, 3) ustawodawca przede wszystkim sięgać będzie do takich ograniczeń, które nie mają charakteru absolutnych zakazów, tzn. powodujących z mocy prawa «automatycznie» nieodwracalne skutki, z punktu widzenia osób podlegających tym ograniczeniom” (powołany wyrok o sygn. K 1/98 oraz zob. wyrok z 17 listopada 2009 r., sygn. SK 64/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 148).

3.2. Trybunał przypominał, że powództwo przeciwko Skarbowi Państwa – zgodnie z art. 29 k.p.c. – wytacza się według siedziby państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie. Reprezentantem strony pozwanej w sprawie skarżącej był zatem Prezes Sądu Okręgowego (zgodnie z art. 67 § 2 k.p.c.), który to sąd (zgodnie z art. 17 pkt 4⁴ k.p.c.) rozpoznawał przedmiotową sprawę. Oznacza to, że sprawę rozpatrywali sędziowie związani stosunkiem organizacyjnym z jedną ze stron postępowania, tj. ze stroną pozwaną.

Jak podnosi się w orzecznictwie „[m]aterialnoprawna konstrukcja zakładająca jednolitość Skarbu Państwa, jako osoby prawnej, wywiera w sferze przepisów proceduralnych ten skutek, że (...) stroną pozwaną jest zawsze Skarb Państwa, a nie wskazane jednostki. Wymóg określenia w procesie właściwej państwowej jednostki organizacyjnej wynika z konieczności określenia właściwości miejscowej sądu (art. 29 k.p.c.), zapewnienia należytej reprezentacji Skarbu Państwa (art. 67 § 2 k.p.c.) i skonkretyzowania tej jednostki w orzeczeniu dla celów egzekucji sądowej (art. 1060 k.p.c.).” (zob. wyrok SN z 13 kwietnia 1983 r., sygn. akt IV

CR 66/83, OSNC z 1/1984, poz. 5). Niezasadne jest więc twierdzenie, że okoliczność, iż stroną pozwaną jest Prezes Sądu rozpoznającego tę konkretną sprawę, prowadzi zawsze do naruszenia prawa do rozpoznania sprawy przez niezawisły sąd. Trzeba w tym kontekście przychylić się do stanowiska Sądu Najwyższego w którym stwierdzono, że „zarówno przepisy ustrojowe sądownictwa, jak i judykatura jednoznacznie wskazują na brak jakichkolwiek istotnych zależności zachodzących między sędzią – organem (podmiotem) władzy sądowniczej – a sądem jako jednostką organizacyjną Skarbu Państwa lub pracodawcą sędziego” (uchwała z 11 września 2014 r., sygn. akt III CZP 66/14, OSNC 6/2015, poz. 71). Akceptacja wyrażonych we wniesionej skardze twierdzeń na temat relacji pomiędzy uprawnieniami prezesa sądu przewidzianymi w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 217, ze zm.), a treścią wydawanych przez sędziów danego sądu lub sądów podległych rozstrzygnięć, oznaczałoby przyjęcie, że w polskim systemie prawa faktycznie nie obowiązuje zasada niezawisłości sędziowskiej. Nie ma bowiem podstaw – nie wskazuje ich także skarżąca – aby ograniczyć działanie tej zasady tylko do sytuacji, w której prezes sądu jest stroną w postępowaniu jako przedstawiciel Skarbu Państwa.

Ponadto należy przypomnieć, że przy ocenie danej regulacji uwzględnić trzeba także kontekst normatywny, w jakim ona funkcjonuje. W tym przypadku należy wskazać na art. 49 k.p.c., zgodnie z którym sąd wyłącza sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony, jeżeli istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności sędziego w danej sprawie. W sytuacji, w której wyłączeniu podlegaliby wszyscy sędziowie konkretnego sądu okręgowego, w czasie, w którym była rozpoznawana sprawa skarżącej, mógłby znaleźć zastosowanie art. 44 § 1 k.p.c., w myśl którego jeżeli sąd właściwy nie może z powodu przeszkody rozpoznać sprawy lub podjąć innej czynności, sąd nad nim przełożony wyznaczy inny sąd równorzędny. Od 7 listopada 2019 r., na mocy art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1469, ze zm.) obowiązują nowe rozwiązania (art. 44¹ i art. 44² k.p.c.), które w jeszcze szerszym stopniu kształtują w opinii społecznej przekonanie o obiektywnym działaniu sądów i zachowaniu bezstronności w rozpoznaniu każdej sprawy, a także zapobiegają sytuacjom, w których mogą wystąpić okoliczności wpływające na swobodę orzekania lub stwarzające przekonanie o braku warunków do rozpoznania sprawy przez sąd miejscowo właściwy w sposób obiektywny. Procedura cywilna przewiduje zatem mechanizmy gwarantujące rozpoznanie sprawy przez bezstronny sąd.

Należy też zauważyć, że sąd ma obowiązek realizować przepisy nakazujące skuteczną egzekucję należnych świadczeń pieniężnych na rzecz wszystkich podmiotów. Działanie to, a więc sprawowanie władzy sądowniczej, nie ma bezpośredniego związku z reprezentacją majątkową Skarbu Państwa. W przedmiotowej sytuacji zachodzi co prawda jedność organizacyjna między orzekającym sądem a państwem, i tym samym także Skarbem Państwa, ale nie istnieje jedność funkcjonalna. Sąd nie działa w tej sprawie w imieniu Skarbu Państwa, lecz orzeka o ochronie praw strony postępowania, jak działałby wobec każdej innej strony, której prawo powinno być zgodnie z obowiązującymi przepisami zrealizowane. Sąd okręgowy reprezentuje Skarb Państwa w ujęciu funkcjonalnym jedynie w zakresie sporów wynikających z działalności tego sądu. Odrzucić należy także zarzut naruszenia bezstronności i niezależności sądu w wypadku orzekania w sprawie skarżącej. Ze wskazanych już powyżej powodów, a także ze względu na brak związania sędziów więzami podległości organizacyjnej oraz pozycję sędziów, jako niezawisłych podmiotów działających w ramach wymiaru sprawiedliwości w systemie sądownictwa powszechnego, nie można uznać, by sąd, rozstrzygając w sprawie dotyczącej skarżącej, orzekał w swojej sprawie. Oczywiście jest więc, że zarzut braku bezstronności sądu jest w przedmiotowej sprawie bezzasadny. Należy tu ponownie przytoczyć wskazaną wyżej uchwałę SN z 11 września 2014 r., że „[a]utorytet wymiaru sprawiedliwości wymaga zatem, aby sądy ustawowo właściwe nie unikały – bez ważnej przyczyny, wyraźnie

przewidzianej przez ustawę – rozpoznawania spraw z jakiegokolwiek powodu «niewygodnych» lub «trudnych»”.

Wobec tego Trybunał uznał, że art. 29 w związku z art. 17 pkt 4⁴ k.p.c., w zakresie, w jakim określają właściwość miejscową sądu do orzekania w sprawie odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem, które zostało wydane przez ten sam sąd są zgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Krystyny Pawłowicz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 26 września 2023 r., sygn. akt SK 14/19

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 września 2023 r. w sprawie o sygn. akt SK 14/19.

Uważam, że w niniejszej sprawie, w której TK uznał, że „[a]rt. 29 w związku z art. 17 pkt 4⁴ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1550) w zakresie, w jakim określają właściwość miejscową sądu do orzekania w sprawie odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem, które zostało wydane przez ten sam sąd, są zgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” oraz umorzył postępowanie w pozostałym zakresie, powinien wydać postanowienie o umorzeniu postępowania z powodu braku legitymacji skargowej podmiotu skarżącego.

Zgodnie z brzmieniem art. 79 ust. 1 Konstytucji: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”.

Cytowany przepis znajduje się w rozdziale II Konstytucji, zatytułowanym: „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Zatem – zachowując konsekwencję terminologiczną – wyrażenie: „każdy” użyte w art. 79 ust. 1 Konstytucji należy rozumieć jako: „każdy człowiek i obywatel”. Rozszerzanie pojęcia „każdy” na osoby prawne lub inne podmioty niebędące „człowiekiem i obywatelem”, zgodnie z dyrektywą wykładni systemowej Konstytucji, jest nieuprawnione.

Wykładnia historyczna art. 79 ust. 1 Konstytucji prowadzi do jednoznacznego wniosku, że wolą ustrojodawcy było nadanie wyrażeniu „każdy” wyłącznie znaczenia obejmującego każdego człowieka i obywatela. Analiza stenogramów dyskusji w toku prac przygotowawczych Konstytucji dotyczących przedmiotowej regulacji nie pozostawia żadnych wątpliwości co do woli ustrojodawcy. W toku dyskusji nie pojawiło się żadne inne rozumienie wyrażenia „każdy” niż każdy człowiek i obywatel (zob. tomy: VIII, X, XI, XVIII, XXXVIII, XLIV Biuletynu KKZN). Wyrażenie „każdy” zostało przez ustrojodawcę dookreślone poprzez słowa: „czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone”. Stanowi to dodatkowe potwierdzenie woli ustrojodawcy, aby legitymację skargową przyznać jedynie człowiekowi i obywa-

telowi. Konstytucyjne wolności lub prawa przysługują bowiem, zgodnie z tytułem rozdziału II Konstytucji, właśnie człowiekowi i obywatelowi. Dodatkowe potwierdzenie intencji ustrojodawcy wynika z treści art. 30 Konstytucji, zgodnie z którym źródłem wolności i praw człowieka i obywatela jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka.

Zakładając racjonalność ustrojodawcy, nie sposób uznać w tym kontekście, że zamierzał przyznać legitymację skargową także innym podmiotom, niebędącym osobami fizycznymi. Gdyby rzeczywiście zamierzał przyznać legitymację skargową innym podmiotom niż człowiek i obywatel, to zapewne uczyniłby to *expressis verbis*. Analiza treści art. 93 ust. 2 Konstytucji („Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów”) prowadzi do wniosku, że ustrojodawca rozróżnia pojęcie obywateli od osób prawnych i innych podmiotów. Gdyby nie rozróżniał, zastosowałby wyrażenie „każdy”. Zakładając racjonalność ustrojodawcy w zakresie konsekwencji terminologicznej, nie sposób przyjąć, że w jednym przepisie zbiorczo określa wszystkie podmioty (zarówno obywateli jak i osoby prawne oraz inne podmioty) wyrażeniem „każdy”, a w innym przepisie tego samego aktu normatywnego dokonuje precyzyjnego rozróżnienia tych podmiotów. Analiza np. art. 203 czy art. 216 ust. 2 Konstytucji pozwala na stwierdzenie, że ilekroć ustrojodawca ma taki zamiar, to precyzuje, o jakie podmioty mu chodzi poprzez konkretne nazwanie tych podmiotów.

Na poziomie ustawowym odzwierciedleniem woli ustrojodawcy, aby legitymację skargową przyznać jedynie osobom fizycznym, jest art. 80 u.o.t.p.TK normujący możliwość zastrzeżenia nieujawniania danych osobowych skarżącego. Dane osobowe niewątpliwie ma tylko osoba fizyczna, nie zaś podmiot zbiorowy.

Analiza wypowiedzi doktryny, w szczególności w formie komentarzy do art. 79 ust. 1 Konstytucji, prowadzi do wniosku, że w komentarzach tych podkreśla się fakt umieszczenia art. 79 ust. 1 Konstytucji w rozdziale II normującym kwestie wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela, z czego zdaniem przedstawicieli doktryny jednoznacznie wynika, że „pojęcie «każdy» użyte w tym rozdziale, jeśli nic innego z przepisu nie wynika, odnosi się właśnie do każdej osoby fizycznej” (J. Trzeciński, M. Wiącek, komentarz do art. 79 Konstytucji, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016, s. 896-897). Jednakże doktryna rozszerza pojęcie „każdy” na inne podmioty niebędące osobami fizycznymi. Początkowo takiemu rozszerzaniu nie towarzyszyła wnikliwa argumentacja, lecz niejako automatycznie stwierdzano, że legitymację skargową należy również przyznać podmiotom zbiorowym. Przykładowo można tu wskazać wypowiedź L. Garlickiego, który stwierdził, że „podmiotem prawa występowania ze skargą konstytucyjną jest „każdy”. Oznacza to ujęcie skargi jako prawa człowieka, a nie obywatela, co jest zdecydowanie trafne, bo szereg praw i wolności konstytucyjnych też jest w taki sposób ujętych. Podmiotami uprawnionymi mogą być przy tym nie tylko osoby fizyczne, ale też organizacje, stowarzyszenia, partie polityczne, inne osoby prawne prawa cywilnego, a może nawet – prawa publicznego, o ile tylko mogą być podmiotami określonych praw czy wolności, o których mowa w konstytucji. Punktem wyjścia dla określenia podmiotowego zakresu skargi konstytucyjnej jest bowiem określenie podmiotowego zakresu konstytucyjnych praw i wolności” (L. Garlicki, *Trybunał Konstytucyjny w projekcie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 2, s. 13-14. Zgodnie z informacją zamieszczoną na s. 3: „Artykuł stanowi dopracowaną wersję referatu przedstawionego w dniu 10 I 1996 na Zgromadzeniu Ogólnym TK i przyjmujący za podstawę stan prac nad projektem Komisji Konstytucyjnej z dnia 6 XII 1995. Opinie i poglądy przedstawione w artykule wyrażają wyłącznie stanowisko jego autora”). W miarę upływu czasu i utrwalania się praktyki rozszerzania zakresu podmiotowego skargi konstytucyjnej, w komentarzach do art. 79 ust. 1 Konstytucji artykułowano stosowną argumentację (zob. J. Trzeciński, M. Wiącek, komentarz do art. 79 Konstytucji, dz. cyt., s. 897-898).

Chociaż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, praktycznie od początku orzekania w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną, utrwaliło się rozszerzające rozumienie wspomnianego wyrażenia „każdy” jako obejmującego nie tylko osoby fizyczne, lecz także osoby prawne, to jednak nie towarzyszy temu wnikliwsze uzasadnienie prawne. Co więcej, problem ten nigdy nie był przedmiotem głębszej analizy Trybunału Konstytucyjnego. Przyznanie legitymacji skargowej podmiotom niemającym statusu „człowieka i obywatela” następowało i nadal następuje niemal automatycznie, prawem wcześniejszej praktyki orzeczniczej.

Orzekając w sprawie pierwszej skargi konstytucyjnej, w której podmiotem skarżącym była spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, Trybunał (w składzie pięciu sędziów) – i tylko przy okazji analizy zasady równości – błędnie wywiódł, że podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi jest nie tylko osoba fizyczna, lecz także osoba prawna. Stwierdził mianowicie, co następuje: „Z użytych przez ustrojodawcę określeń odnoszących się do zakresu podmiotowego konstytucyjnych wolności, praw i obowiązków najszerszy zakres mają niewątpliwie takie określenia jak «wszyscy» (w użyciu rzecz. «ogół osób» – Słownik języka polskiego, Warszawa 1984, t. III, s. 776), «nikt» («żaden człowiek, żadna osoba» – Słownik języka polskiego, Warszawa 1984, t. II, s. 379) i «każdy» (w użyciu rzeczowym «każdy poszczególny człowiek» – Słownik języka polskiego, Warszawa 1984, t. I, s. 906). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w obecnym składzie, skoro ustrojodawca użył w nowej Konstytucji RP, w odniesieniu do zakresu podmiotowego zasady równości, określeń «wszyscy» i «nikt», a nie innych stosowanych w tekście konstytucji określeń (np. «obywatel», «człowiek»), nie można twierdzić, jak to miało miejsce pod rządami art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych, że zasada ta stosuje się dzisiaj jedynie do obywateli. Przyjąć raczej należy, że zakres podmiotowy zasady równości rozciągnięty został w art. 32 na «ogół osób», objął więc tak osoby fizyczne jak i prawne. Umieszczenie przepisu wyrażającego zasadę równości w rozdziale II konstytucji zatytułowanym «Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela» nie może mieć tutaj rozstrzygającego znaczenia. Skoro bowiem przepis konstytucji z językowego punktu widzenia nie budzi wątpliwości, *argumentum a rubrica* (argument odwołujący się do systematyki ustawy zasadniczej) powinien ustąpić. Poza tym w odniesieniu do postanowień Konstytucji RP w doktrynie został wyrażony pogląd, że np. określenie «każdy» w kontekście art. 79 ust. 1, zamieszczonego również w jej rozdziale II, a stanowiącego, że: «każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo (...) wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego (...)», powinno być rozumiane szeroko, co pozwala np. na nadanie dalszego biegu skardze konstytucyjnej wniesionej nie tylko przez osobę fizyczną, ale także osobę prawną” (wyrok TK z 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24).

Trybunał Konstytucyjny w dalszej części swego uzasadnienia argumentował, że: „[k]westia zakresu podmiotowego zasady równości wyrażonej w art. 32 nabiera szczególnego znaczenia przy orzekaniu w sprawach skarg konstytucyjnych. Z jednej strony bowiem termin «każdy» użyty w art. 79 ust. 1 nie budzi wątpliwości w tym sensie, że obejmuje on nie tylko osoby fizyczne, ale także osoby prawne. Gdyby teraz – z drugiej strony przyjąć, że podmioty korzystające z legitymacji do wszczęcia postępowania na skutek skargi konstytucyjnej należy traktować inaczej w zakresie równości wobec prawa, to takie rozumienie omawianej zasady mogłoby budzić poważne wątpliwości” (tamże).

W kontekście zacytowanego poglądu Trybunału Konstytucyjnego należy zwrócić uwagę, że nawet na gruncie przytoczonych słownikowych znaczeń przez termin „każdy” rozumie się „każdy poszczególny człowiek”. Wbrew temu, przytoczonemu przez siebie rozumieniu słownikowemu, pięcioosobowy skład Trybunału Konstytucyjnego, orzekający w sprawie o sygn. SK 4/98, stwierdził, że zakres terminu „każdy” obejmuje każdą osobę fizyczną i każdą osobę prawną, a należy zignorować *argumentum a rubrica*. Nie sposób zgodzić się z takim rozumowaniem.

Nie jest argumentem prawnym okoliczność utylitarna, że rozszerzająca wykładnia uzasadniona jest tym, iż szerokie rozumienie terminu „każdy” „pozwala np. na nadanie dalszego biegu skardze konstytucyjnej wniesionej nie tylko przez osobę fizyczną, ale także przez osobę prawną”. Nie sposób przy tej okazji nie zauważyć, że w obowiązującej Konstytucji brak jest analogicznych do przewidzianych dla „człowieka i obywatela” procedur, które w zbliżony sposób pozwalałyby na ochronę praw podmiotów zbiorowych. Nie jest jednak dobrym rozwiązaniem w tej sytuacji wtłaczanie niejako „na siłę” podmiotów zbiorowych w procedury przewidziane dla „człowieka i obywatela”. Oznaczałoby to w praktyce pozakonstytucyjne przyznanie tym podmiotom zbiorowym *de facto* praw i wolności zastrzeżonych konstytucyjnie tylko dla „człowieka i obywatela”. W istocie zamazuje to, a nawet niszczy, sens skargi konstytucyjnej. Tylko odpowiednia zmiana przepisów konstytucyjnych mogłaby odpowiedzieć na wynikającą z praktyki potrzebę objęcia ochroną podmiotów zbiorowych za pomocą skargi konstytucyjnej. Gdyby został poszerzony zakres podmiotowy skargi poprzez wskazanie konkretnych podmiotów, którym przysługuje legitymacja skargowa, wówczas w sposób jednoznaczny usunęłoby to wątpliwości co do tej kwestii.

W obecnym stanie prawnym Trybunał Konstytucyjny powinien zwrócić uwagę na możliwość szerszego wykorzystania możliwości wnoszenia wniosku przez podmioty określone w art. 191 Konstytucji. W wielu wypadkach pozwalałoby to na uruchomienie trybu kontroli przed Trybunałem bez konieczności uciekania się do skargi konstytucyjnej.

Rozwiązanie problemu braku procedur przeznaczonych dla podmiotów zbiorowych analogicznych do skargi konstytucyjnej czeka na swe pilne rozwiązanie, np. przez konstytucyjne rozszerzenie jej zakresu podmiotowego. Ma to swoje znaczenie wobec znacznej liczby skarg konstytucyjnych wnoszonych do Trybunału Konstytucyjnego przez podmioty zbiorowe. W obecnej sytuacji sam Trybunał przyznaje zdolność skargową osobom prawnym, ale jest zmuszony do każdorazowego decydowania, którym osobom prawnym przyznać tę zdolność, a którym tej zdolności odmówić. Zgodnie z wykształconą praktyką orzecniczą Trybunał Konstytucyjny zasadniczo przyznaje taką zdolność podmiotom prywatnym, a odmawia podmiotom publicznym, czym w praktyce tworzy pozakonstytucyjną procedurę rozróżniania podmiotów legitymowanych i nielegitymowanych do wniesienia skargi konstytucyjnej. Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do kwestii legitymacji skargowej podmiotów zbiorowych prowadzi do wniosku, że na tym tle niejednokrotnie ujawniała się różnica zdań, w szczególności co do legitymacji skargowej podmiotów publicznych. Aby uzasadnić możliwość przyznania legitymacji skargowej podmiotom publicznym, zaczęto dokonywać rozróżnienia na sferę *imperium* i sferę *dominium* tych podmiotów. To jeszcze bardziej komplikuje kwestię decyzji, któremu podmiotowi przyznać legitymację skargową, a któremu jej odmówić. Ze względu na brak podstawy prawnej, a jedynie powoływanie się na wypracowywane w orzecznictwie kryteria, za pomocą których przyznawana jest lub nie jest przyznawana legitymacja skargowa podmiotom prawa publicznego, może dochodzić do nierównego traktowania tych podmiotów.

W sytuacji podmiotów zbiorowych, w tym osób prawnych, za jedynych uprawnionych do wniesienia skargi konstytucyjnej można by uznać osoby fizyczne, będące właścicielami akcji, udziałów, wkładów itp. indywidualnych tytułów prawnych. I tylko takie osoby mogłyby w zgodzie z Konstytucją – o ile udowodnią, że ostateczne decyzje podjęte wobec tych podmiotów zbiorowych, w których posiadają tytuły prawne, naruszają ich wolności i prawa konstytucyjne – wnieść skargę konstytucyjną. Konieczna jest w tym wypadku jednak odpowiednia zmiana przepisów konstytucyjnych, które powinny taką możliwość przewidywać. W obecnym stanie prawnym jest to niemożliwe.

Biorąc pod uwagę powyższe uważam, że Trybunał powinien stwierdzić, iż skarżąca nie posiada legitymacji skargowej, czego skutkiem jest konieczność umorzenia niniejszego

postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK w związku z art. 79 ust. 1 Konstytucji z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z tych względów zgłosiłam zdanie odrębne.