



Sygn. akt SK 34/08

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 8 grudnia 2009 r.

#### **Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Janusz Niemcewicz – przewodniczący

Mirosław Granat

Wojciech Hermeliński

Ewa Łętowska

Mirosław Wyrzykowski – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459), na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 listopada 2009 r., skargi konstytucyjnej Krystyny Hulackiej o zbadanie zgodności:

art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) w zakresie, w jakim niedopuszczalna jest skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu wyrządzającego szkodę, które stało się prawomocne przed 1 września 2004 r., z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

**Art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) w zakresie, w jakim wyłącza skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu wyrządzającego szkodę, które stało się prawomocne po dniu wejścia w życie Konstytucji RP, jest niezgodny z art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

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

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

## UZASADNIENIE

### I

1. W skardze konstytucyjnej z 26 czerwca 2007 r. Krystyna Hulacka (dalej: skarżąca) wniosła o orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692; dalej: ustawa zmieniająca k.c.) w zakresie, w jakim niedopuszczalna jest skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu wyrządzającego szkodę, które stało się prawomocne przed 1 września 2004 r., jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

1.1. Skarga powstała na tle następującego stanu faktycznego:

Skarżąca zobowiązała się oddać Małgorzacie M. jako najemcy oznaczony lokal mieszkalny na czas określony, a Małgorzata M. zobowiązała się płacić czynsz. Przed

upływem oznaczonego w umowie terminu zakończenia najmu, Małgorzata M. wydała skarżącej lokal, zwróciła klucze oraz wezwała do zwrotu wpłaconej kaucji. W związku z odmową skarżącej, Małgorzata M. wniosła o zasądzenie kwoty stanowiącej równowartość wniesionej kaucji wraz z odsetkami.

Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Śródmieścia, Wydział I Cywilny, w wyroku z 1 października 2002 r. (sygn. akt I C upr. 78/02) wydanym w postępowaniu uproszczonym częściowo uwzględnił powództwo. Od wyroku skarżąca wniosła apelację, która została oddalona wyrokiem Sądu Okręgowego we Wrocławiu z 28 lutego 2003 r. (sygn. akt II Ca 114/03).

Skarżąca wniosła skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego z 28 lutego 2003 r. (sygn. akt II Ca 114/03) w całości oraz wyroku Sądu Rejonowego z 1 października 2002 r. (sygn. akt I C upr. 78/02) w oznaczonym zakresie.

Postanowieniem z 13 lutego 2007 r. (sygn. akt V CNP 177/06) Sąd Najwyższy odrzucił skargę. Przytaczając stanowisko wyrażone w uchwale siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 26 października 2005 r. (sygn. akt III BZP 1/05, OSNC nr 5/2006, poz. 78), Sąd Najwyższy rozstrzygnął, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego przysługuje od orzeczeń, które stały się prawomocne od 1 września 2004 r. Kwestionowany przez skarżącą wyrok Sądu Okręgowego stał się prawomocny przed 1 września 2004 r., dlatego Sąd Najwyższy uznał go za niezaskarżalny, a skargę za niedopuszczalną.

## 1.2. Uzasadnienie skargi konstytucyjnej.

W lakonicznym uzasadnieniu skargi konstytucyjnej wskazano, że art. 5 ustawy zmieniającej k.c. wprowadza kryterium czasowe uniemożliwiające przed 1 września 2004 r. skorzystanie ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego (dalej również: skarga). W przekonaniu skarżącej, pomimo że skarga została uregulowana w art. 424<sup>1</sup> i n. ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.), „źródło” ograniczonej w czasie możliwości jej zastosowania wynika z zaskarżonego przepisu. Pogląd ten potwierdzać ma interpretacja przyjęta przez Sąd Najwyższy w uchwale o sygn. akt III BZP 1/05.

Art. 5 ustawy zmieniającej k.c. – w ocenie skarżącej – narusza konstytucyjne prawo do uruchomienia procedury sądowej w odniesieniu do orzeczeń, które stały się

prawomocne przed 1 września 2004 r. Skarżąca wskazuje, że od wejścia w życie art. 77 ust. 1 Konstytucji ustawodawca był zobowiązany do stworzenia kompletnej sądowej procedury umożliwiającej dochodzenie odszkodowania za bezprawie judykacyjne.

Odnosząc się do obowiązku utworzenia kompletnej procedury sądowej, skarżąca nie kwestionuje zasadności wprowadzenia postępowania prejudycjalnego, którego przedmiotem jest orzekanie o niezgodności z prawem orzeczenia. W skardze wskazano jedynie, że orzekanie o niezgodności z prawem nie powinno być przedmiotem samodzielnych ustaleń w procesie odszkodowawczym, ale odbywać się w specjalnym postępowaniu. W ocenie skarżącej, taki charakter ma procedura inicjowana skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego. Przepisy o skardze zaczęły obowiązywać od 6 lutego 2005 r., tj. wraz z wejściem w życie 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; dalej: ustawa zmieniająca k.p.c.). Kilkuletnia zwłoka w wprowadzeniu tej procedury nie zwalnia jednak ustawodawcy z takiego ukształtowania przepisów intertemporalnych, aby umożliwiły dochodzenie odszkodowania za bezprawie judykacyjne od dnia wejścia w życie art. 77 Konstytucji. W ocenie skarżącej ustawodawca, nie wywiązał się z tego obowiązku.

Zważywszy, że nie jest możliwe orzekanie przez sąd o niezgodności z prawem w procesie odszkodowawczym, zaskarżony przepis zamyka drogę sądową dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za bezprawie judykacyjne w okresie od 17 października 1997 r. do 1 września 2004 r. Art. 5 ustawy zmieniającej k.c. narusza zatem – w ocenie skarżącej – konstytucyjny zakaz zamykania drogi sądowej.

Uzasadniając naruszenie prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), wskazano, że zaskarżony przepis pozwala stosować nową ustawę jedynie do zdarzeń i stanów prawnych powstałych po 1 września 2004 r. Tym samym art. 5 ustawy zmieniającej k.c. uniemożliwia zastosowanie – odpowiadających standardowi konstytucyjnemu – przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.) w nowym brzmieniu (zwłaszcza art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.). Skarżąca podnosi, że została pozbawiona prawa do merytorycznego rozpoznania skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przez właściwy sąd.

2. Pismem z 11 sierpnia 2008 r. udział w sprawie zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej również: RPO), wnosząc o stwierdzenie niezgodności art. 5 ustawy zmieniającej k.c. w zakresie, w jakim niedopuszczalna jest skarga o stwierdzenie

niezgodności z prawem orzeczenia sądu wyrządzającego szkodę, które stało się prawomocne przed 1 września 2004 r., z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 26 sierpnia 2008 r. dokonał obszernej analizy ewolucji mechanizmu odpowiedzialności władzy publicznej za bezprawie judykacyjne i wskazał na dwa przełomowe zdarzenia. Pierwszym była konstytucjonalizacja odpowiedzialności władzy publicznej i oparcie jej na zasadzie bezprawności. Drugim – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r. (sygn. SK 18/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 256). Skutkiem orzeczenia o niezgodności art. 418 k.c. z Konstytucją były poważne trudności w dochodzeniu kompensacji szkód wyrządzonych wydaniem niezgodnego z prawem orzeczenia. Odpowiednią procedurę wprowadziły dopiero przepisy o skardze. Z uwagi jednak na treść art. 5 ustawy zmieniającej k.c. oraz brak właściwych przepisów przejściowych w ustawie zmieniającej k.p.c., możliwość zastosowania skargi została powiązana z mocą obowiązującą jej materialnej podstawy (tj. art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, od 1997 r. do 2004 r. niezgodność z prawem orzeczenia można było wykazać przez zakwestionowanie go w postępowaniu inicjowanym: kasacją, skargą o wznowienie postępowania lub rewizją nadzwyczajną do Sądu Najwyższego. Środki te nie miały jednak charakteru powszechnego instrumentu badania omawianej przesłanki odpowiedzialności. Ponadto wniesienie ich było przedmiotowo i formalnie ograniczone. Od 17 października 1997 r. do 1 września 2004 r. nie istniał zatem uniwersalny tryb stwierdzenia niezgodności z prawem orzeczeń. Stan taki RPO określił jako „lukę realizacyjną” w zakresie obowiązków ustawodawcy, który wraz z wejściem w życie art. 77 Konstytucji zobowiązany był zapewnić możliwość dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną wskutek wydania niezgodnego z prawem orzeczenia. Naruszone zostały więc gwarancje z art. 77 ust. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji, ponieważ „norma intertemporalna wywiedziona z art. 5 noweli [ustawy zmieniającej k.c.] definitywnie (...) zamyka osobom poszkodowanym bezprawnym orzeczeniem [od 17 października 1997 r. do 1 września 2004 r.] możliwość dochodzenia na drodze sądowej swych praw”.

Przywołując stanowisko Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 77/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 39), Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że art. 77 ust. 2 Konstytucji przewiduje nie tylko zakaz zamykania drogi sądowej, lecz także stanowi gwarancję istnienia skutecznej procedury umożliwiającej ocenę zgodności z prawem działań organów władzy publicznej i wydanie stosowanego

orzeczenia w tej kwestii. Wraz z wejściem w życie Konstytucji na ustawodawcę nałożony został obowiązek wprowadzenia przepisów gwarantujących realizację prawa z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Obowiązek ten – w zakresie odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem orzeczeniem – został spełniony z wejściem w życie ustawy zmieniającej k.c. oraz ustawy zmieniającej k.p.c. Zrealizowano go jednak jedynie w odniesieniu do „fragmentu rzeczywistości”.

Rzecznik Praw Obywatelskich przywołał również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 maja 2004 r. (sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40), w którym Trybunał przypomniał, że w wypadku braku wyraźnej regulacji intertemporalnej kwestia ta rozstrzygana jest zgodnie z zasadą bezpośredniego działania prawa nowego.

W wypadku skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia kwestia intertemporalna została jednak uregulowana w art. 5 ustawy zmieniającej k.c. Odwołując się do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. SK 39/03, Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że jeżeli celem ustawy zmieniającej k.c. była realizacja postanowień Konstytucji, to wprowadzenie przepisu intertemporalnego zamykającego czasowo drogę do zainicjowania postępowania odszkodowawczego za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem orzeczeniem pomijało *ratio* zmiany prawa. Skoro zaś sensem tej zmiany – argumentował RPO – było zapewnienie dostępu do sądu podmiotom poszkodowanym bezprawiem judykacyjnym, zaskarżony przepis narusza art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, kwestionowana norma intertemporalna zamyka drogę do sądu jedynie niektórym podmiotom znajdującym się w sytuacji podobnej. Swoich praw dochodzić mogą jedynie podmioty legitymujące się orzeczeniem, które stało się prawomocne od 1 września 2004 r. Zważywszy, że podmioty te charakteryzują się wspólną cechą relewantną, jaką jest bycie poszkodowanym wskutek bezprawnego orzeczenia sądu cywilnego, stan taki narusza zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

3. Pismem z 3 lutego 2009 r. przewodniczący składu orzekającego wystąpił do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z prośbą o zajęcie stanowiska i udzielenie odpowiedzi: a) czy w praktyce organów władzy sądowniczej aprobatę znalazł pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w wyroku z 9 października 2003 r. (sygn. akt I CK 150/02), zgodnie z którym w stanie prawnym z jednej strony ukształtowanym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. SK 18/00, z drugiej – niezawierającym odrębnej



regulacji normującej stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, w celu takiego stwierdzenia tylko w pewnym zakresie mogły być wykorzystane niektóre z obowiązujących wówczas regulacji, jak np. wznowienie postępowania z przyczyn „obciążających sąd”; b) czy w praktyce sądowej stosowane były także inne niż sugerowane we wskazanym wyżej wyroku SN środki prawne umożliwiające stwierdzenie bezprawności działania lub zaniechania przy wydaniu orzeczenia sądowego w okresie od 17 października 1997 r. do 1 września 2004 r.; c) czy znane są wypadki przyznania odszkodowania od Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną wskutek wydania orzeczenia sądowego w okresie od 17 października 1997 r. do 1 września 2004 r.

Zgodnie z przedstawionym w odpowiedzi pismem z 2 kwietnia 2009 r. – opinią Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego, pomimo pojawiających się wątpliwości interpretacyjnych na tle art. 424<sup>6</sup> § 1 k.p.c. za utrwalone w orzecznictwie Sądu Najwyższego należy uznać stanowisko, któremu w uchwale podjętej w sprawie o sygn. akt III BZP 1/05 nadano moc zasady prawnej.

Sąd Najwyższy konsekwentnie też podtrzymuje rozumowanie zaprezentowane w uzasadnieniu wyroku z 9 października 2003 r. (sygn. akt I CK 150/02, OSNC nr 7-8/2004, poz. 132). W ocenie Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego za utrwalony należy uznać pogląd wykluczający możliwość orzekania o niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przez sąd rozpoznający powództwo o odszkodowanie za szkody wyrządzone wydaniem takiego orzeczenia (por. wyrok z 29 października 2004 r., sygn. akt III CK 485/03, niepubl.) oraz pogląd uznający wznowienie postępowania – wobec braku stosownych przepisów – za możliwy sposób stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (zob. postanowienie SN z 30 maja 2003 r., sygn. akt III CZP 34/03, „Prokuratura i Prawo” nr 2/2004, s. 30). W opinii wskazano, że na podstawie zgromadzonych materiałów można wskazać orzeczenia sądów powszechnych akceptujące powyższe stanowisko. Niezależnie od pojedynczych (i nielicznych) wypadków rozstrzygnięcia o niezgodności z prawem przez sąd orzekający w sprawie odszkodowania, sądy powszechne stosowały nadzwyczajne środki kontroli prawomocnych orzeczeń jako właściwy sposób stwierdzenia jednej z przesłanek odpowiedzialności za bezprawie judykacyjne.

W orzecznictwie sądów powszechnych przyjęto, że błąd prawny lub uchybienie proceduralne „naprawione” przez sąd orzekający nie stanowią czynu niedozwolonego sędziego jako funkcjonariusza państwowego lub sądu.

Na marginesie powyższych rozważań wskazano, że wiele powództw odszkodowawczych wniesionych przeciwko Skarbowi Państwa zostało oddalonych.

Zasadniczą przyczyną takiego stanu były nie tyle trudności z przeprowadzeniem dowodu niezgodności z prawem orzeczenia, ile samo wykazanie szkody przez skarżących.

4. W imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej Marszałek Sejmu w piśmie z 29 kwietnia 2009 r., zajął stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie niezgodności art. 5 ustawy zmieniającej k.c. w zakresie, w jakim niedopuszczalna jest skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu wyrządzającego szkodę, które stało się prawomocne przed 1 września 2004 r., z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

W ocenie Marszałka Sejmu punktem wyjścia dla rozważań powinno być orzeczenie w sprawie o sygn. SK 18/00, które zmieniło obowiązujący stan prawny i stało się impulsem do działań legislacyjnych zakończonych zmianą k.c. i k.p.c. Sformułowany przez Trybunał Konstytucyjny postulat konieczności całościowego i spójnego uregulowania problematyki ustalania niezgodności z prawem indywidualnych rozstrzygnięć znalazł swoje odzwierciedlenie w art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.

W konsekwencji podmiotowe prawo do kompensacji szkody wyrządzonej bezprawnym działaniem orzeczniczym realizowane może być w dwóch etapach. Pierwszym jest postępowanie w przedmiocie uzyskania prejudykatu. Drugim etapem jest proces odszkodowawczy. Instrumentem umożliwiającym zainicjowanie pierwszego etapu stał się – wprowadzony mocą ustawy zmieniającej k.p.c. – szczególny środek zaskarżenia prawomocnych orzeczeń uregulowany w art. 424<sup>1</sup> i n. k.p.c.

Zdaniem Marszałka Sejmu, zważywszy na treść przepisów intertemporalnych towarzyszących wskazanej zmianie stanu prawnego, SN zasadnie przyjął, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przysługuje jedynie od orzeczeń, które stały się prawomocne po 1 września 2004 r. (zob. cytowana uchwała w sprawie o sygn. akt III BZP 1/05). Zastosowanie systemowych reguł wykładni uzasadnia powiązanie możliwości skorzystania ze skargi z datą wejścia w życie i zakresem obowiązywania materialnej regulacji z art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.

Oznacza to, że od 17 października 1997 r. do 1 września 2004 r. nie istniała ustawowa regulacja przewidująca możliwość wnoszenia skarg od wszystkich prawomocnych orzeczeń sądowych wyrządzających szkodę. W konsekwencji, mając na uwadze: a) wskazaną przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. SK 18/00 konieczność uprzedniego uzyskania prejudykatu stwierdzającego bezprawność orzeczenia przy dochodzeniu roszczeń z tytułu bezprawia judykacyjnego, b) brak odpowiedniej procedury stwierdzenia niezgodności orzeczenia z prawem do 1 września 2004 r., c) brak



przepisów „przełamujących” zasadę nie-retroaktywnego działania ustawy zmieniającej k.c. oraz d) brak przepisów intertemporalnych umożliwiających stosowanie skargi do orzeczeń, które stały się prawomocne po 17 października 1997 r., należy uznać, że art. 5 ustawy zmieniającej k.c. ogranicza możliwość dochodzenia poszkodowanym ich praw.

W ocenie Marszałka Sejmu, zasadny jest pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich o „bezspornej sprzeczności” zaskarżonego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli konstytucyjnej. Zważywszy zaś na treść art. 77 ust. 2 Konstytucji i jego ścisły związek z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz fakt, że w demokratycznym państwie prawa zasadą jest dostęp obywateli do sądu w celu umożliwienia im obrony ich interesów oraz uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia (zob. odpowiednio wyroki TK z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14 oraz z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50), należy uznać, iż zaskarżony przepis zamyka drogę sądową osobom poszkodowanym bezprawiem judykacyjnym.

5. W piśmie z 17 lipca 2009 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie niezgodności art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) – w zakresie, w jakim nie dopuszcza skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu wyrządzającego szkodę, które stało się prawomocne w okresie od 17 października 1997 r. do 1 września 2004 r., z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego, pomimo że zaskarżony przepis odnosi się do zmian w prawie materialnym ma znaczenie dla uregulowanego w ustawie procesowej mechanizmu orzekania o niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń sądowych.

W dodanym – mocą ustawy zmieniającej k.c. – art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. przewidziano obowiązek uprzedniego stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem orzeczenia, z którym poszkodowany wiąże poniesioną szkodę. Właściwym postępowaniem jest procedura uregulowana w art. 424<sup>1</sup>-424<sup>12</sup> k.p.c. Wprowadzająca ją ustawa zmieniająca k.p.c. nie zawierała jednak żadnych przepisów międzyczasowych, co – w ocenie Prokuratora Generalnego – umożliwiało zastosowanie przepisów o skardze do „wszelkich orzeczeń sądowych, bez względu na datę ich uprawomocnienia”. Jednakże – stosując systemowe i funkcjonalne reguły wykładni – za normę intertemporalną znajdującą zastosowanie do skargi Sąd Najwyższy uznał art. 5 ustawy zmieniającej k.c.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, przyjęta w uchwale o sygn. akt III BZP 1/05 interpretacja nie uwzględnia znaczenia konstytucjonalizacji prawa do odszkodowania

za bezprawne działanie organu władzy publicznej. Gwarancyjny i prawno podmiotowy charakter art. 77 ust. 1 Konstytucji oznaczają, że od 17 października 1997 r. „wszelkie ograniczenia prawne, w zakresie realizacji tego prawa podmiotowego, czy zamykające drogę sądową (...) należy oceniać jako niezgodne z art. 77 ust. 2 [Konstytucji]”. W ocenie Prokuratora Generalnego, niedopuszczalność skorzystania z mechanizmu przewidzianego w art. 424<sup>1</sup>-424<sup>12</sup> k.p.c., przy jednoczesnym braku innych instrumentów umożliwiających stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia, które stało się prawomocne po 17 października 1997 r., a przed 1 września 2004 r., stanowi przejaw niedopuszczalnego konstytucyjnie zamknięcia drogi sądowej.

Przyjmując zaś, że art. 77 ust. 2 Konstytucji jest koniecznym dopełnieniem art. 45 ust. 1 Konstytucji, niezgodność zaskarżonego przepisu z pierwszym z wskazanych wzorców – w ocenie Prokuratora Generalnego – przesądza o niezgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

## II

Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) może rozpoznać sprawę na posiedzeniu niejawnym, jeżeli z zajętych na piśmie stanowisk uczestników postępowania bezspornie wynika, że akt normatywny, na podstawie którego sąd lub inny organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach i prawach albo obowiązkach skarżącego, jest niezgodny z Konstytucją (zob. też wyroki TK: z 15 kwietnia 2009 r., sygn. SK 28/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 48; z 16 października 2007 r., sygn. SK 63/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 105; z 28 listopada 2006 r., sygn. SK 19/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 154). Orzeczenie wydane w tym trybie podlega ogłoszeniu.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot kontroli.

1.1. Poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego przepis jest normą intertemporalną i ma następujące brzmienie: „Do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy art. 417, art. 419, art. 420, art. 420<sup>1</sup>, art. 420<sup>2</sup> i art. 421 ustawy, o której mowa w art. 1, oraz art. 153, art. 160

i art. 161 § 5 ustawy, o której mowa w art. 2, w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”.

Art. 5 ustawy zmieniającej k.c. nakazuje stosować przepisy k.c. w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej k.c. do zdarzeń oraz stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie tejże ustawy. Przepis ten do zdarzeń oraz stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej k.c. nakazuje również stosować przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.). Z uwagi na zakres zaskarżenia poza rozważaniami Trybunału Konstytucyjnego pozostaje druga z wskazanych powyżej części zaskarżonego przepisu.

Zarazem art. 5 ustawy zmieniającej k.c. nakazuje przyjąć, że wywodzone przez jednostkę roszczenia z tytułu wyrządzonej przez władzę publiczną szkody podlegają ocenie prawnej z perspektywy norm różnej treści (w zależności od momentu wystąpienia „zdarzenia” lub „stanu prawnego”). Ustawodawca opowiedział się za regułą prawa międzyczasowego, zgodnie z którą do zobowiązań powstałych przed wejściem w życie ustawy nowej stosuje się dotychczasowe przepisy (por. art. XLIX § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 94, ze zm.). Art. 5 ustawy zmieniającej k.c. koresponduje zatem z art. 3 k.c., który stanowi, że ustawa nie ma mocy wstecznej, chyba że wynika to z jej celu lub brzmienia (zob. też: uchwała składu siedmiu sędziów SN z 19 maja 2009 r., sygn. akt III CZP 139/08, Lex nr 493964).

1.2. Przyjmując, że dla kwalifikacji prawnej istotny jest stan prawny obowiązujący w dniu wystąpienia „zdarzenia” lub „stanu prawnego”, wyróżnia się kilka okresów i reżimów odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej (zob. np. Z. Banaszczyk, *Uwagi do art. 417*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz do artykułów 1-449*<sup>11</sup>. T. 1, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2008, s. 1235; G. Bieniek, *Uwagi do art. 417*, w: *Komentarz do kodeksu cywilnego T. 1 Księga trzecia. Zobowiązania.*, red. G. Bieniek, H. Ciepla, S. Dmowski, J. Gudowski, K. Kołakowski, M. Sychowicz, T. Wiśniewski, Cz. Żuławska, Warszawa 2009, s. 354; zob. też wyrok SN z 13 grudnia 2007 r., sygn. akt I CSK 315/07, Lex nr 371449).

Pierwszy okres – określany jako „przedkonstytucyjny” – zakończył się 17 października 1997 r., kiedy to nastąpiła konstytucjonalizacja prawa do domagania się

odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Podstawę odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną wydaniem niezgodnego z prawem orzeczenia stanowił wówczas art. 418 k.c.

Drugi okres związany jest z przełomowym wyrokiem TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00 (OTK ZU nr 8/2001, poz. 256) i obejmuje zdarzenia zaistniałe od 17 października 1997 r. do 1 września 2004 r. W okresie tym podstawę odpowiedzialności za niezgodne z prawem działanie polegające na wydaniu orzeczenia stanowił art. 417 k.c. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Początek trzeciego okresu związany jest z wejściem – 1 września 2004 r. – w życie ustawy zmieniającej k.c. Podstawę odpowiedzialności za wydanie niezgodnego z prawem orzeczenia stanowi art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.

Zważywszy na zakres zaskarżenia oraz konkretny charakter kontroli w niniejszej sprawie, istotny dla rozważań Trybunału Konstytucyjnego jest drugi okres; określanymi jako „przejściowy”.

1.3. Znaczenie art. 5 w związku z art. 6 ustawy zmieniającej k.c., który wyznacza dzień wejścia w życie ustawy na 1 września 2004 r., wyraża się w wskazaniu daty, od której w systemie prawa cywilnego obowiązuje i może być stosowany art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. (por. uwagi nt. różnych opinii doktryny L. Bosek, *Uwagi do odpowiedzialności władzy publicznej*, [w:] *Prawo a polityka. Materiały z konferencji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, która odbyła się 24 lutego 2006 r.*, red. M. Zubik, Warszawa 2007, s. 286-289). Przepis ten w odniesieniu do roszczeń z tytułu szkód wyrządzonych wskutek wydania niezgodnego z prawem orzeczenia zastąpił reżim ukształtowany przez art. 417 k.c. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Od 1 września 2004 r. stanowi on materialną podstawę dochodzenia odszkodowania za bezprawie judykacyjne. W przeciwieństwie do poprzednio obowiązującego reżimu prawnego możliwość realizacji przysługującego skarżącemu roszczenia uzależniona jest od konieczności uprzedniego stwierdzenia niezgodności z prawem orzeczenia we „właściwym postępowaniu” (sformułowanego w art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.). Przepis ten stanowi zarazem materialną podstawę dla „właściwego postępowania”, w którym jednostka może zrealizować roszczenie o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądowego.

1.4. Skarżąca podnosi, że jednym z „właściwych” postępowań jest – wprowadzone mocą 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; dalej: ustawa zmieniająca k.p.c.), która do tytułu VI księgi pierwszej części pierwszej k.p.c. dodała dział VIII – postępowanie ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (por. np. wyrok SN z 4 stycznia 2008 r., sygn. akt III CNP 60/07, Lex nr 445171; zob. też. H. Pietrkowski, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, „Przegląd Sądowy” nr 4/2005, s. 4).

Brak przepisów intertemporalnych odnoszących się do skargi w ustawie zmieniającej k.p.c. wywołał wątpliwości interpretacyjne, które stały się przedmiotem rozstrzygnięcia w sprawie o sygn. akt III BZP 1/05 (wyrok SN z 26 października 2005 r., OSNC nr 5/2006, poz. 78). Sąd Najwyższy uznał, że skoro dopiero od 1 września 2004 r. istnieje w systemie prawnym roszczenie o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, nie ma podstaw do łączenia możliwości wystąpienia z tym roszczeniem w wcześniejszej lub późniejszej dacie. Zakładając, że wprowadzenie nowej instytucji procesowej wynikało z dodania art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., w uchwale stwierdzono, że art. 424<sup>1</sup>-424<sup>12</sup> k.p.c. dotyczą w istocie orzeczeń, o których mowa w art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. (por. A. Zieliński, *Uwagi wstępne do art. 424<sup>1</sup>*, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. A. Zieliński, Warszawa 2008, s. 712; T. Zembrzuski, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jako instrument dochodzenia od Skarbu Państwa naprawienia szkody wyrządzonej wydaniem orzeczenia sądowego w postępowaniu cywilnym*, „Studia Iuridica” nr 47/2007, s. 309). Innymi słowy, z uwagi na treść art. 5 ustawy zmieniającej k.c., chodzi tu tylko o orzeczenia, które uprawomocniły się począwszy od 1 września 2004 r.

Opierając się na przywołanym powyżej rozstrzygnięciu, w orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażono pogląd, że wskazane w nim przepisy k.c. oraz k.p.c. stanowią „normatywną całość” w ten sposób, że „niepodobna przyjąć, iż ten szczególny środek zaskarżenia [tj. skarga] odnosi się również do orzeczeń sprzed tej daty [tj. 1 września 2004]” (postanowienie SN z 13 grudnia 2005 r., sygn. akt I CNP 27/05, Lex nr 346053).

W świetle uchwały w sprawie o sygn. akt III BZP 1/05 art. 5 ustawy zmieniającej k.c. – choć bezpośrednio odnosi się do regulacji prawa materialnego – ma istotne znaczenie dla regulacji prawa procesowego. Wychodząc z założenia o potrzebie łącznej interpretacji przepisów k.c. i k.p.c., Sąd Najwyższy uznał, że właściwym przepisem prawa międzyczasowego znajdującym zastosowanie do ustawy zmieniającej k.p.c. w zakresie skargi będzie właśnie zaskarżony przepis. W tym też ujęciu stanowi on – jak zgodnie podnoszą uczestnicy niniejszego postępowania – źródło ograniczonej w czasie możliwości wystąpienia ze skargą o stwierdzenie niezgodności prawomocnego orzeczenia. Skoro – z uwagi na treść art. 5 ustawy zmieniającej k.c. oraz art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. dopiero od 1 września



2004 r. istnieje możliwość żądania stwierdzenia niezgodności z prawem, z datą tą należy również powiązać możliwość skorzystania z wprowadzonej do k.p.c. procedury realizacji tego żądania.

Z pism uczestników postępowania wynika, że stanowiące bezpośrednie źródło naruszenia praw skarżącej (tj. przesądzające o dopuszczalności skargi) „sądowe” rozumienie znaczenia art. 5 ustawy zmieniającej k.c. wynika z niewłaściwego ukształtowania przez ustawodawcę regulacji prawa międzyczasowego, która nie uwzględnia faktu, że konstytucyjne prawo do domagania się odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej istnieje w systemie prawa od 17 października 1997 r.

1.5. Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przedmiotem zaskarżenia jest norma intertemporalna, która – w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego wiążącego wystąpienie z roszczeniem o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia z mocą obowiązującą art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. – prowadzi do niedopuszczalności wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu, które stało się prawomocne przed 1 września 2004 r.

## 2. Dopuszczalność kontroli.

### 2.1. Uwagi ogólne.

Skarżąca nie domaga się poddania kontroli art. 424<sup>1</sup> i n. k.p.c., które były podstawą odrzucenia jej skargi przez Sąd Najwyższy. W skardze konstytucyjnej zakwestionowano jedynie przepis intertemporalny, który – w ocenie uczestników postępowania – determinuje rozumienie oraz zakres stosowania przepisów stanowiących – w aspekcie procesowym – podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego. Sformułowany w ten sposób przedmiot kontroli wymaga rozważenia w świetle art. 79 Konstytucji.

Konstytucja uzależnia bowiem możliwość wystąpienia ze skargą konstytucyjną m.in. od zakwestionowania normy, na podstawie której orzeczono ostatecznie o prawach i wolnościach jednostki. Skarga konstytucyjna ma charakter indywidualny, a inicjowana jej wniesieniem kontrola nie może przybrać formuły abstrakcyjnej – oderwanej od konkretnej sprawy (por. np. postanowienie TK z 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137). Niezbędne jest istnienie związku między naruszeniem konstytucyjnych gwarancji a treścią ostatecznego orzeczenia w sprawie (zob. np. postanowienia TK: z 18 kwietnia 2005 r., sygn. Ts 176/04, OTK ZU nr 3/B/2005, poz. 134; z 5 stycznia 2001 r., sygn. Ts 83/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 91). Nie chodzi tu

jednak o możliwość kwestionowania każdego przepisu kształtującego sytuację prawną skarżącego, ale jedynie takiego, który stanowił podstawę normatywną orzeczenia (por. postanowienie TK z 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 17/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 175). W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w trybie art. 79 Konstytucji możliwa jest zatem kontrola jedynie regulacji, która znalazła zastosowanie przy orzekaniu (zob. np. wyrok z 29 kwietnia 2008 r., sygn. SK 11/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 47). Chodzi tu jednak o sytuację, w której oznaczona norma determinuje treść orzeczenia (zob. np. wyrok TK z 22 listopada 2005 r., sygn. SK 8/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 117 i powołane tam orzecznictwo).

Z przedstawionej w skardze konstytucyjnej argumentacji wynika, że gdyby nie treść art. 5 ustawy zmieniającej k.c. Sąd Najwyższy orzekający ostatecznie w niniejszej sprawie nie odrzuciłby skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia na podstawie art. 424<sup>8</sup> § 1 k.p.c. z tej tylko przyczyny, że skarga jest niedopuszczalna (art. 424<sup>1</sup> k.p.c.) jako nieprzysługująca od orzeczeń, które stały się prawomocne przed 1 września 2004 r.

Bezsporne jest, że Sąd Najwyższy w sprawie skarżącej zastosował przepisy działu VIII tytułu VI księgi pierwszej części pierwszej k.p.c. Niemniej jednak to nie normy regulujące procedurę, ale norma regulująca dopuszczalność zainicjowania tej procedury stanowiła podstawę normatywną rozstrzygnięcia o konstytucyjnych prawach i wolnościach skarżącej. Normą tą jest art. 5 ustawy zmieniającej k.c. Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że – w przyjętym przez Sąd Najwyższy rozumieniu – zakres zastosowania art. 424<sup>1</sup> i n. k.p.c. wyznaczany jest przez zakres stosowania art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., który z kolei jest zależny od treści zaskarżonego przepisu. Innymi słowy, zaskarżona regulacja intertemporalna istotnie wpływa na przepisy o dopuszczalności skargi, w ten sposób, że skutkiem tej zależności jest odmowa przyznania ochrony sądowej roszczeniu skierowanemu w związku z orzeczeniem, które stało się prawomocne przed 1 września 2004 r. W tym ujęciu art. 5 ustawy zmieniającej k.c. znalazł zastosowanie w sprawie skarżącej i stanowił podstawę normatywną ostatecznego orzeczenia Sądu Najwyższego, a zatem jest poddany merytorycznej kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

## 2.2. Skarga na przepis czy praktykę jego stosowania.

W świetle powyższego niezbędne jest jednak rozstrzygnięcie, czy tak sformułowany zarzut w istocie dotyczy normy prawnej, czy praktyki stosowania prawa. Trybunał Konstytucyjny – jako sąd prawa – nie jest władny kontrolować aktów stosowania prawa, nawet jeżeli prowadzą one do niekonstytucyjnych skutków (zob. np. postanowienie

z 13 października 2008 r., sygn. SK 20/08, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 146).

Dokonując kontroli konstytucyjności prawa, Trybunał Konstytucyjny uwzględni praktykę rozumienia i stosowania zaskarżonego przepisu, jeżeli ma ona charakter: a) stały, b) powtarzalny, c) powszechny oraz d) determinuje faktycznie jednoznaczne odczytanie przepisu poddanego kontroli (zob. np. wyroki TK: z 17 listopada 2008 r., sygn. SK 33/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154; z 16 września 2008 r., sygn. SK 76/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 121; z 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7; z 28 stycznia 2003 r., sygn. SK 37/01, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 3; z 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51; z 6 września 2001 r., sygn. P 3/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 163; z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107 oraz postanowienie z 16 października 2007 r., sygn. SK 13/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 115). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, okoliczność taka zachodzi w szczególności, jeżeli praktyka ukształtowała się wskutek działalności Sądu Najwyższego, którego uchwały – z racji mocy autorytetu i jego pozycji ustrojowej – są (powinny być) uwzględniane w judykaturze (zob. np. wyroki TK: z 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 24; z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82).

Problematyka ograniczeń intertemporalnych wniesienia skargi była wielokrotnie przedmiotem rozstrzygnięć Sądu Najwyższego, który przyjmował, że art. 5 ustawy zmieniającej k.c. ma znaczenie dla dopuszczalności wniesienia skargi. W świetle utrwalonego w judykaturze poglądu, zaskarżona norma intertemporalna znajduje zastosowanie do art. 424<sup>1</sup> k.p.c. w ten sposób, że przesądza o niedopuszczalności skarg od orzeczeń, które stały się prawomocne przed 1 września 2004 r. (zob. postanowienia SN: z 5 października 2005 r., sygn. akt I CNP 15/05, Lex nr 187006; z 9 sierpnia 2005 r., sygn. akt I CNP 8/05, Lex nr 311317; z 12 lipca 2005 r., sygn. akt I CNP 1/05, OSNC nr 1/2006, poz. 15).

Uchwale w sprawie o sygn. akt III BZP 1/05 nadano moc zasady prawnej, a zastosowane w niej rozumowanie zostało powtórzone w późniejszych orzeczeniach Sądu Najwyższego (zob. np. postanowienia SN: z 1 lutego 2006 r., sygn. akt I CNP 10/06, Lex nr 172182; z 21 kwietnia 2006 r., sygn. akt II CNP 17/06, Lex nr 198515; z 29 listopada 2005 r., sygn. akt II CNP 19/05, Lex nr 188533).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przyjęta przez Sąd Najwyższy utrwalona praktyka odczytywania i rozumienia poddanej kontroli normy potwierdza jej treść i znaczenie w takim stopniu, iż niezależnie od zgłaszanych innych interpretacji

(zob. np. interpretacja proponowana przez RPO; zob. też. H. Pietrkowski, *Skarga...*, s. 8) uniemożliwia wniesienie skargi od orzeczenia, które stało się prawomocne przed 1 września 2004 r. W tym kontekście należy zaznaczyć, że jedynym podmiotem uprawnionym do orzekania w tej kwestii jest Sąd Najwyższy, którego składy są związane mocą omawianej uchwały.

Zrekonstruowana w ten sposób norma jest przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego (por. np. wyrok TK z 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101 oraz postanowienie TK z 21 września 2005 r., sygn. SK 32/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 95).

### 2.3. Powody częściowego umorzenia postępowania.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest jedynie fragment zaskarżonego przepisu odnoszący się do zakresu czasowego obowiązywania podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za szkodę wyrządzoną wskutek orzeczenia, którego niezgodność z prawem należy stwierdzić we właściwym postępowaniu. Zakres ten determinuje bowiem możliwość zwrócenia się do Sądu Najwyższego o stwierdzenie, że orzeczenie, które wyrządziło szkodę, jest niezgodne z prawem. W odniesieniu do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed 1 września 2004 r. podstawą prawną oceny zdarzenia szkodzącego jest art. 417 k.c. (w brzmieniu nadanym w sprawie o sygn. SK 18/00). W wypadku zdarzeń i stanów prawnych powstałych po tej dacie zastosowanie znajduje art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. Skoro o możliwości wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia decyduje reguła intertemporalna rozgraniczająca stosowanie art. 417 k.c. i art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., Trybunał Konstytucyjny uznał, że kontrola konstytucyjności w pozostałym zakresie art. 5 ustawy zmieniającej k.c. jest niedopuszczalna, a postępowanie podlega umorzeniu.

### 2.4. Znaczenie postanowienia w sprawie o sygn. SK 4/07.

Rozstrzygając zagadnienie dopuszczalności przedłożonej skargi konstytucyjnej, należy wskazać, że kwestia oceny zgodności art. 5 ustawy zmieniającej k.c. z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji została poddana już kontroli Trybunału Konstytucyjnego (postanowienie z 3 lipca 2007 r., sygn. SK 4/07, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 83). Trybunał uznał: „Warunkiem dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej, skierowanej przeciwko regulacji przejściowej, jest założenie, że skarżący spełnił przesłanki z art. 424<sup>1</sup> i n. k.p.c., a jedynie art. 5 ustawy zmieniającej k.c. realizację jego praw udaremnił z naruszeniem art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji”.

Powyższy wymóg sformułowany został na podstawie następującego stanu faktycznego: po zakończeniu postępowania w sprawie wypowiedzenia i ustalenia nowych warunków użytkowania wieczystego Sąd Rejonowy w Dzierżoniowie określił nową wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego oraz orzekł o kosztach. Jeszcze przed wydaniem wyroku, skarżący złożył wniosek o „wydanie wyroku na piśmie wraz z uzasadnieniem”. Sąd Rejonowy wniosek ten odrzucił jako sprzeczny z art. 328 k.p.c. Skarżący wniósł zażalenie, które zostało oddalone postanowieniem Sądu Okręgowego w Świdnicy. W konsekwencji skarżący utracił możliwość złożenia apelacji od wyroku Sądu Rejonowego. W zaistniałej sytuacji skarżący wniósł skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku Sądu Rejonowego w Dzierżoniowie, która została odrzucona przez Sąd Najwyższy.

Oceniając dopuszczalność skargi konstytucyjnej w sprawie o sygn. SK 4/07, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem może zostać złożona na prawomocne orzeczenie sądu drugiej instancji, gdy stronie nie przysługiwały ani nie przysługują środki prawne umożliwiające zmianę lub uchYLENIE tego orzeczenia (art. 424<sup>1</sup> § 1 k.p.c.). Wniesienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu pierwszej instancji możliwe jest zaś jedynie w szczególnych okolicznościach (art. 424<sup>1</sup> § 2 k.p.c.). Kwestionując przed Sądem Najwyższym wyrok Sądu Rejonowego w Dzierżoniowie, skarżący nie wykazał zaistnienia tych okoliczności, a samą skargę oparł na zastrzeżeniach dotyczących postępowania dowodowego. Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w sprawie o sygn. SK 4/07 ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Rozstrzygnięcie w sprawie o sygn. SK 4/07 nie stoi jednak na przeszkodzie rozpoznaniu przedłożonej skargi konstytucyjnej.

Skarga konstytucyjna ma charakter instrumentu kontroli konkretnej, co oznacza, że Trybunał Konstytucyjny nie może pomijać okoliczności stanu faktycznego, na gruncie którego powstała wątpliwość co do zgodności z Konstytucją przepisów wskazanych jako przedmiot zaskarżenia (zob. postanowienie TK z 11 czerwca 2008 r., sygn. SK 48/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 93). Nie jest zatem zasadne automatyczne stosowanie rozumowania przyjętego w sprawie o sygn. SK 4/07 bez uwzględnienia jej szczególnych okoliczności.

Okoliczności te w niniejszej sprawie są różne. Skarżąca wniosła skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji, wykorzystując uprzednio instancyjny mechanizm kontroli orzeczeń. Stan faktyczny oraz uzasadnienie skargi konstytucyjnej wskazują, że skarżąca nie kwestionuje postępowania



dowodowego, a niezgodność z prawem orzeczenia upatruje w niewłaściwym zastosowaniu cywilnego prawa materialnego.

Ponadto w ostatecznym orzeczeniu – w rozumieniu art. 79 Konstytucji – wydanym w sprawie skarżącej, Sąd Najwyższy, powołując się na uchwałę w sprawie o sygn. akt III BZP 1/05, wyraźnie stwierdził, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia jest niedopuszczalna od orzeczeń, które uprawomocniły się przed 1 września 2004 r. i z tej właśnie przyczyny została odrzucona.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skarżąca wykazała, iż to zrekonstruowana na podstawie art. 5 ustawy zmieniającej k.c. norma intertemporalna uniemożliwiła skorzystanie z konstytucyjnego prawa do sądu. Skarżąca – w przeciwieństwie do skarżącego w sprawie o sygn. SK 4/07 – wykazała indywidualny (a nie obiektywny), aktualny (a nie potencjalny) oraz bezpośredni charakter naruszenia konstytucyjnych wolności i praw.

### 3. Wzorce kontroli.

#### 3.1. Problem konstytucyjny.

Przedstawione do rozstrzygnięcia Trybunałowi Konstytucyjnemu zagadnienie dotyczy zamknięcia – od 17 października 1997 r. (tj. dnia wejścia w życie Konstytucji) do 1 września 2004 r. (tj. dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej k.c.) – drogi sądowej (art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji) dochodzenia roszczeń z tytułu szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem orzeczenie sądu cywilnego, które stało się prawomocne przed 1 września 2004 r.

#### 3.2. Uprawnienie RPO do określania wzorców kontroli.

Skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji. Z żądaniem tym zgodzili się pozostali uczestnicy postępowania. Jednakże w uzasadnieniu pisma RPO z 26 sierpnia 2008 r. wskazano art. 32 ust. 1 Konstytucji jako dodatkowy – nieobjęty skargą konstytucyjną – wzorzec kontroli. W tym kontekście niezbędne jest przypomnienie stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w kwestii dopuszczalności modyfikacji przez Rzecznika Praw Obywatelskich wzorców konstytucyjnych wskazanych w skardze.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przeważał pogląd, że „pozycja Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu w trybie skargi konstytucyjnej, jako fakultatywnego uczestnika tego postępowania, nie daje podstaw do dokonywania

zmiany granic zaskarżenia. Rola Rzecznika Praw Obywatelskich w tym postępowaniu ma bowiem charakter akcesoryjny” (wyrok z 20 listopada 2001 r., sygn. SK 19/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 253; oraz zob. też wyrok z 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 165). Przemawiają za tym przede wszystkim: a) wynikające z art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) związanie Trybunału Konstytucyjnego granicami wniosku, b) konkretny charakter kontroli oraz c) fakt, że w świetle art. 79 Konstytucji jedynym uprawnionym do wyznaczenia zakresu kontroli jest podmiot legitymujący się indywidualnym, bezpośrednim oraz aktualnym interesem wzruszenia normy, na podstawie której orzeczono ostatecznie o wolnościach lub prawach.

Powyższe nie oznacza jednak, że zakres zarzutów formułowanych przez RPO nie może stanowić pochodnej zarzutów zgłoszonych przez inicjatora postępowania (por. cytowany wyrok w sprawie o sygn. SK 17/00). Innymi słowy Rzecznik Praw Obywatelskich może doprecyzować powołane w skardze konstytucyjnej wzorce kontroli pod warunkiem, że zostały one wskazane lub omówione przez skarżącego chociażby w uzasadnieniu skargi (zob. np. wyroki z 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118 oraz z 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53).

W rozpoznawanej sprawie skarżąca wskazała jako wzorce art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji. Ani w *petitum*, ani w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej nie powołano art. 32 ust. 1 Konstytucji. Skarżąca nie sformułowała zarzutu nierównego traktowania przez wskazanie grupy, która charakteryzując się cechą relewantną, miałaby być traktowana w sposób odmienny. Nie można zatem uznać, że stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich stanowi doprecyzowanie żądania skarżącej. W świetle powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że stanowisko RPO w istocie prowadzi – na tle niniejszej sprawy – do rozszerzenia zakresu wniosku i z tego względu należy uznać je za niedopuszczalne.

#### 4. Znaczenie wyroku sprawie o sygn. SK 18/00.

4.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że punktem wyjścia dalszych rozważań jest orzeczenie w sprawie o sygn. SK 18/00, gdyż w jego wyniku doszło do istotnej przebudowy mechanizmu odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej. Po pierwsze, treść art. 77 ust. 1 Konstytucji przesądziła o konieczności odstąpienia

od przyjętej przez Sąd Najwyższy i sądownictwo powszechne interpretacji odwołującej się do winy jako zasady odpowiedzialności. Po drugie, konstytucyjna zasada odpowiedzialności opartej na przesłance „bezprawności” przesądziła o uznaniu za niekonstytucyjną regulację, która uzależniała odpowiedzialność władzy publicznej za szkodę wyrządzoną wydaniem niezgodnego z prawem orzeczenia od wykazania winy funkcjonariusza. Trybunał Konstytucyjny zreinterpretował art. 417 k.c. oraz uznał, że art. 418 k.c. jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

4.2. Wyrok w sprawie o sygn. SK 18/00 doprowadził do usunięcia z systemu prawnego szczególnej, ustawowej podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej polegające na wydaniu orzeczenia. Rozważając zagadnienie skutków orzeczenia w omawianym zakresie, Trybunał Konstytucyjny poczynił trzy ustalenia istotne dla niniejszej sprawy.

Po pierwsze, derogacja art. 418 k.c. nie doprowadziła do powstania luki prawnej. Zważywszy, że przepis ten stanowił *lex specialis* względem ogólnej, ustawowej podstawy odpowiedzialności władzy publicznej, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją pod warunkiem oznaczonego w sentencji sposobu rozumienia, podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa za działania organów publicznych polegające na wydaniu orzeczenia stał się przepis ogólny, tj. art. 417 k.c. współstosowany z art. 77 ust. 1 Konstytucji (zob. też wyrok SN z 8 stycznia 2002 r., sygn. akt I CKN 581/99, OSNC nr 10/2002, nr 10, poz. 128, z glosami: M. Kępińskiego, OSP nr 11/2002, poz. 143 oraz K. Osajdy, „Palestra” nr 11-12/2003, s. 277).

Po drugie, wskazując na ogólny charakter art. 417 k.c. oraz inne podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „do ustawodawcy należy wprowadzenie całościowego i spójnego uregulowania tej problematyki w drodze odpowiednich zmian stosownych przepisów”.

Po trzecie, w wyniku wskazanej powyżej modyfikacji w zakresie ustawowej podstawy odpowiedzialności, w systemie prawa przestała obowiązywać norma wyraźnie uzależniająca możliwość dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem orzeczenia od uprzedniego uzyskania stosownego prejudykatu dla celów odszkodowawczych. Art. 417 k.c. nie zawierał zaś żadnych wskazań co do konieczności uzyskania orzeczenia o niezgodności z prawem.

4.3. W wyroku w sprawie o sygn. SK 18/00 stwierdzono jednak wyraźnie, że „ustalenie się w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego nowego stanu prawnego

w analizowanej dziedzinie odpowiedzialności Skarbu Państwa nie może być rozumiane jako stworzenie podstawy dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w odniesieniu do każdego wadliwego orzeczenia (...) kwestia ustalania niezgodności z prawem indywidualnych rozstrzygnięć, które mogą być podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, powinna zostać wyraźnie uregulowana ustawowo”. Uzasadniając ten wymóg, Trybunał wskazał na konieczność wyeliminowania zasadniczych rozbieżności interpretacyjnych oraz niespójności praktyki sądowej. W orzeczeniu o sygn. SK 18/00 przyjęto zatem, że istotnym elementem mechanizmu odszkodowawczego w zakresie odpowiedzialności za niezgodne z prawem orzeczenia musi być właściwe postępowanie stwierdzające istnienie przesłanki niezgodności z prawem orzeczenia.

4.4. Trybunał Konstytucyjny podziela argument Rzecznika Praw Obywatelskich oparty na analizie systemowej, że wymóg uzyskania prejudykatu dla celów odszkodowawczych nie stanowi *novum* w polskim systemie prawa. Funkcję prejudykalaną miały spełniać:

a) stwierdzenie w wyniku wznowienia postępowania lub kasacji niewinności oskarżonego lub skazanie na łagodniejszą karę, przy dochodzeniu odszkodowania w trybie art. 552 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.),

b) stwierdzenie nieważności decyzji lub uchylenie jej w wyniku wznowienia postępowania przy dochodzeniu odszkodowania w trybie nieobowiązującego już art. 260 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.),

c) stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej lub uznanie, że została ona wydana z naruszeniem oznaczonych przepisów przy dochodzeniu odszkodowania w trybie nieobowiązującego już art. 160 k.p.a.,

d) stwierdzenie okoliczności oznaczonych w art. 287 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.).

Wskazane powyżej regulacje uzależniały i uzależniają odpowiedzialność władzy publicznej od uprzedniego stwierdzenia określonych zdarzeń lub treści istotnych dla postępowania odszkodowawczego.

Powołane w punktach b i c procedury zostały zastąpione szeroką formułą art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., która znajdując zastosowanie zarówno do orzeczeń lub decyzji organów

podatkowych, jak i administracyjnych, wymaga uprzedniego stwierdzenie ich niezgodności z prawem. Zagadnienie to, ze względu na przedmiot kontroli, pozostaje poza sferą analizy Trybunału Konstytucyjnego.

Odnosząc powyższy argument do problematyki odpowiedzialności za bezprawie judykacyjne, należy przypomnieć, że wymóg uprzedniego stwierdzenia jednej z przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa (wówczas: winy sprawcy oraz naruszenia prawa) we właściwym postępowaniu karnym lub dyscyplinarnym albo uznania przez organ przełożony nad sprawcą przewidywał również art. 418 § 1 k.c. Wprowadzając wymóg „winy podwójnie kwalifikowanej” przepis ten odwoływał się zarazem do konstrukcji „przedsądu” dla potrzeb postępowania odszkodowawczego. W przeciwieństwie jednak do obowiązujących rozwiązań, orzeczenie prejudycjalne zapadało w jednej ze „zwykłych” procedur (tj. postępowaniu karnym lub dyscyplinarnym).

W tym kontekście Trybunał podkreśla, że stwierdzenie niezgodności art. 418 k.c. z Konstytucją nie może być interpretowane jako orzeczenie o niekonstytucyjności – stanowiącego część hipotezy tego przepisu – wymogu uprzedniego stwierdzenia dla potrzeb postępowania odszkodowawczego określonych treści w orzeczeniu prejudycjalnym. Jak bowiem wyjaśnił to Trybunał Konstytucyjny, „w sprawie SK 18/00 przedmiotem wątpliwości były (...) hipotezy norm istniejących na tle art. 417 i 418 k.c., (...) i to te ich fragmenty, które dotyczyły wymagania przesłanki winy funkcjonariusza. W tym też zakresie wyrok Trybunału przesądził o niekonstytucyjności analizowanych przepisów, z uwagi na ich niezgodność z art. 77 ust. 1 Konstytucji, nie wymagającym przesłanki winy” (wyrok z 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76). Usunięcie z systemu prawa obowiązku wykorzystania właściwego postępowania dla potrzeb postępowania odszkodowawczego było skutkiem ubocznym orzeczenia o niezgodności z Konstytucją winy jako zasady odpowiedzialności. Poza rozważaniami Trybunału Konstytucyjnego pozostał zaś sam nakaz uzyskania rozstrzygnięcia prejudycjalnego.

## 5. Orzekanie o niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

5.1. Mając na uwadze zrekonstruowany przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. SK 18/00 wymóg uzyskania orzeczenia prejudycjalnego dla celów postępowania odszkodowawczego, w orzecznictwie i doktrynie przyjęto, że funkcję taką mogła pełnić kasacja lub skarga o wznowienie postępowania (zob. np. wyrok SN z 9 października



2003 r., sygn. akt I CK 150/02, OSNC nr 7-8/2004, poz. 132; postanowienie z 30 maja 2003 r., sygn. akt III CZP 34/03, „Prokuratura i Prawo” nr 2/2004, s. 30; zob. np. M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, Warszawa 2004, s. 68; E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 346-347; zob. też. Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem prawomocnym orzeczeniem lub ostateczną decyzją (art. 417<sup>1</sup> par. 2 k.c.)*, „Palestra” nr 5-6/2006, s. 123; J. J. Gudowski, *Węzłowe problemy skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, „Przeгляд Sądowy” nr 1/2006, s. 5). Ponadto, odwołując się do treści art. 40 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.), zaproponowano, że o wydaniu niezgodnego z prawem orzeczenia można by mówić, gdy sąd odwoławczy „wytknął” sądowi niższej instancji oczywistą obrazę przepisów prawa (zob. G. Bieniek, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r.*, „Przeгляд Sądowy” nr 4/2002, s. 19).

Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że funkcję tę mogła pełnić również instytucja unieważnienia prawomocnego orzeczenia wydanego w sprawie, która ze względu na osobę lub przedmiot nie podlegała orzecznictwu sądów w chwili orzekania (art. 64 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. Nr 240, poz. 2052, ze zm.).

5.2. W odniesieniu do kasacji można było przyjąć, że Sąd Najwyższy, uwzględniając ją, stwierdza w istocie naruszenie prawa – a w konsekwencji, że zaskarżone orzeczenie jest niezgodne z prawem (zob. E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 347 i powołane tam orzecznictwo oraz poglądy doktryny).

W postępowaniu inicjowanym kasacją możliwość ewentualnego uznania orzeczeń zapadłych w wyniku jej wniesienia za prejudycjalne w zakresie odpowiedzialności za bezprawie judykacyjne pojawiła się dopiero wraz z derogacją art. 418 k.c.

W odniesieniu do skargi o wznowienie przyjęto, że orzeczenie o wznowieniu postępowania z przyczyn, które „obciążają sąd”, może pełnić funkcję prejudykatu stwierdzającego niezgodność z prawem orzeczenia objętego wznowionym postępowaniem (zob. cytowane orzeczenie w sprawie o sygn. akt III CZP 34/03). Uwzględnienie skargi o wznowienie może bowiem zawierać nie tylko uznanie samej wadliwości zaskarżonego orzeczenia, lecz także powiązanie tej wadliwości z działalnością sądu.

5.3. Trybunał Konstytucyjny zauważa jednak, że wskazane powyżej instrumenty

procesowe nie stworzyły spójnego i całościowego mechanizmu stwierdzania niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń. Instrumenty te „nie obejmują wszystkich sytuacji, w których mogło zapaść wadliwe rozstrzygnięcie” (M. Safjan, K. J. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009, s. 98). Przemawia za tym analiza przesłanek formalnych i materialnych kasacji oraz skargi o wznowienie postępowania.

5.3.1. Zgodnie z obowiązującym w latach 1996-2000 art. 393 k.p.c. kasacja nie przysługiwała w sprawach: a) o świadczenia, w których wartość przedmiotu zaskarżenia była niższa niż pięć tysięcy złotych, a w sprawach gospodarczych – niższa niż dziesięć tysięcy złotych, b) o alimenty, gdy dotyczy wysokości świadczeń, c) o czynsz najmu lub dzierżawy, d) o naruszenie posiadania, e) o jednorazowe świadczenie z zakresu ubezpieczeń społecznych, przewidziane w przepisach o świadczeniach z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, oraz o określenie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, f) dotyczących świadectwa pracy i roszczeń z tym związanych oraz o zasądzenie świadczenia w naturze lub ekwiwalentu, wynikających z postanowień zbiorowych układów pracy.

Zgodnie z obowiązującym w latach 2000-2005 art. 392<sup>1</sup> § 1 k.p.c. kasacja nie przysługiwała w sprawach o prawa majątkowe, w których wartość przedmiotu zaskarżenia była niższa niż dziesięć tysięcy złotych, a w sprawach gospodarczych – niższe niż dwadzieścia tysięcy złotych, z wyjątkiem spraw o przyznanie i o wstrzymanie emerytury lub renty oraz o objęcie obowiązkiem ubezpieczenia społecznego. Ponadto, w świetle § 2 tego przepisu kasacja nie przysługiwała także w sprawach: a) o alimenty, o czynsz najmu lub dzierżawy, o naruszenie posiadania, b) dotyczących kar porządkowych, świadectwa pracy i roszczeń z tym związanych, c) o deputaty lub ich ekwiwalent, d) rozpoznawanych w postępowaniu uproszczonym.

Z wejściem w życie ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 48, poz. 554, ze zm.) możliwość wniesienia i rozpoznania kasacji została zawężona jedynie do spraw, w których: a) występowało istotne zagadnienie prawne, b) zachodziła potrzeba wykładni przepisów budzących wątpliwości lub wywołujących rozbieżności oraz c) jeżeli – w ocenie Sądu Najwyższego – nie zachodziła oczywista bezzasadność kasacji. Uzyskanie wyroku Sądu Najwyższego, który

mógłby stwierdzać przesłankę niezgodności z prawem dla potrzeb postępowania odszkodowawczego, zostało zatem dodatkowo utrudnione przez tzw. „przedsąd kasacyjny” (nt. „przedsądu kasacyjnego” zob. wyrok TK z 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29).

5.3.2. Zgodnie z art. 401 k.p.c. można żądać wznowienia postępowania z powodu jego nieważności: a) jeżeli w składzie sądu uczestniczyła osoba nieuprawniona albo jeżeli orzekał sędzia wyłączony z mocy ustawy, a strona nie mogła domagać się wyłączenia przed uprawomocnieniem się wyroku lub b) jeżeli strona nie miała zdolności sądowej lub procesowej albo nie była należycie reprezentowana bądź jeżeli wskutek naruszenia przepisów prawa była pozbawiona możliwości działania, chyba że taka niemożność ustała przed uprawomocnieniem się wyroku lub brak reprezentacji był podniesiony w drodze zarzutu albo strona potwierdziła dokonane czynności procesowe. Ponadto wznowienie możliwe jest na podstawie art. 401<sup>1</sup> oraz art. 403 k.p.c. Katalog przyczyn uzasadniających wznowienie postępowania ma charakter zamknięty (art. 399 § 1 k.p.c.) i nie powinien być interpretowany rozszerzająco.

Uzyskanie prejudykatu dla celów odszkodowawczych w postępowaniu ze skargi o wznowienie możliwe było zatem jedynie w wąsko ujętym zakresie przedmiotowym, co do zasady nie później niż 5 lat od uprawomocnienia się wyroku (art. 408 k.p.c.).

Odnosząc się do możliwości wykorzystania skargi o wznowienie dla celów odszkodowawczych, w piśmiennictwie argumentowano, że budzi zastrzeżenia dokonywany przez Sąd Najwyższy podział przesłanek wznowienia na obciążające i nieobciążające sąd. Może to prowadzić do „wskrzeszenia” odpowiedzialności opartej na subiektywnym elemencie – zamiast na obiektywnej zasadzie bezprawności (zob. E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 350).

Rozważając możliwość przypisania prejudycjalnego charakteru orzeczeniu wydanemu na skutek wznowienia postępowania w orzecznictwie Sądu Najwyższego, wskazywano, że w razie uchylecia lub zmiany wyroku – na podstawie art. 415 k.p.c. – sąd mógł orzec o zwrocie spełnionego świadczenia albo o przywróceniu stanu poprzedniego, co nie wyłączało możliwości dochodzenia w osobnym procesie naprawienia szkody wyrządzonej wydaniem wyroku (zob. uchwała składu siedmiu sędziów SN z 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt III CZP 125/05, OSNC nr 12/2006, poz. 194). Trybunał dostrzega jednak, że do 6 lutego 2005 r. (tj. do wejścia w życie ustawy zmieniającej k.p.c.) tego rodzaju roszczenie odszkodowawcze mogło być skierowane jedynie przeciwko

drugiej stronie postępowania. Dopiero mocą ustawy zmieniającej k.p.c. wprowadzono możliwość dochodzenia odszkodowania również od Skarbu Państwa.

5.3.3. Trybunał Konstytucyjny podziela zatem pogląd, że we wskazanych powyżej instrumentach procesowych stwierdzenie niezgodności z prawem odbywa się niejako „przy okazji” ich głównej funkcji procesowej (zob. J. Gudowski, *Uwaga 1 do art. 424<sup>1</sup>*, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*. t. 2, red. T. Ereciński, Warszawa 2007, s. 302).

5.4. Jak wynika z analizy Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego, sądy powszechne co do zasady zaakceptowały możliwość wykorzystania nadzwyczajnych środków zaskarżenia do badania przesłanki niezgodności z prawem. Jednakże w praktyce orzecniczej wystąpiły nieliczne wypadki, w których sądy samodzielnie rozstrzygały w procesie odszkodowawczym o niezgodności z prawem.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego stwierdzono, że „w wypadku szkody będącej następstwem wydania orzeczenia sądowego miał zastosowanie art. 417 § 1 k.c., z tym że wykazanie bezprawności w odniesieniu do prawomocnego orzeczenia wydanego w postępowaniu cywilnym było, praktycznie biorąc, niemożliwe” (cytowana uchwała SN w sprawie o sygn. akt III CZP 125/05; zob. też. G. Bieniek, *Uwagi do art. 417 k.c....*, s. 356; tenże, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, s. 18-19).

5.5. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przed 1 września 2004 r. jedynie niektóre z roszczeń z tytułu szkody wyrządzonej wydaniem niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia (opartych na art. 417 k.c. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji) mogły otrzymać ochronę prawną. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim roszczenia odszkodowawcze związane z orzeczeniami wydanymi w sprawach, w których możliwe było zainicjowanie postępowania kasacją lub skargą o wznowienie postępowania – w granicach przedmiotowych i formalnych charakterystycznych dla każdego z tych środków. Jak zauważa Rzecznik Praw Obywatelskich, od 17 października 1997 r. do 1 września 2004 r. nie istniał powszechny i uniwersalny tryb stwierdzania niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu cywilnego.

5.6. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że dochodzenie odszkodowania od Skarbu Państwa za bezprawie judykacyjne ma charakter dwuetapowy. Postępowanie odszkodowawcze w omawianym aspekcie musi być poprzedzone właściwym postępowaniem, mającym na celu stwierdzenie niezgodności z prawem. Stanowi ono element konieczny mechanizmu odpowiedzialności odszkodowawczej w omawianym

zakresie. Za utrwalony w orzecznictwie Sądu Najwyższego można uznać pogląd, że rozstrzygnięcie zapadłe w wyniku wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem „jest prejudykatem umożliwiającym wystąpienie z powództwem odszkodowawczym przeciwko Skarbowi Państwa” (zamiast wielu: postanowienie SN z 13 marca 2009 r., sygn. akt II CNP 120/08, Lex 494017; postanowienie SN z 23 września 2008 r., sygn. akt I CNP 68/08, Lex nr 511972).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że nakaz wprowadzenia takiego postępowania można rozpatrywać w perspektywie obowiązku wykonywania powszechnie obowiązujących wyroków Trybunału ciążącego na właściwych organach władzy publicznej. Wskazana w sprawie o sygn. SK 18/00 niespójność systemu prawa uzasadniała pilną potrzebę interwencji ustawodawczej. Pomimo oparcia odpowiedzialności na art. 417 k.c. interpretowanym w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji obowiązująca regulacja była niekompletna. Brak było uniwersalnej możliwości stwierdzenia niezgodności z prawem orzeczenia.

6. Treść i zakres obowiązku „uzgodnienia” stanu prawnego z Konstytucją po wyroku w sprawie o sygn. SK 18/00.

6.1. Ukształtowany po uznaniu niezgodności art. 418 k.c. z Konstytucją stan prawny „z natury rzeczy mógł być taktowany tylko jako tymczasowy” (zob. Z. Radwański, *Zmiany w KC dotyczące odpowiedzialności organów wykonujących władze publiczną*, „Monitor Prawniczy” nr 21/2004, s. 971). Na ustawodawcy ciążył obowiązek przyjęcia właściwych rozwiązań legislacyjnych, które doprowadzą do uzgodnienia ustawowego mechanizmu odpowiedzialności odszkodowawczej z normą konstytucyjną. Art. 77 ust. 1 Konstytucji wyznaczał zakres i treść tego obowiązku.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że przepis ten „nie jest powtórzeniem zasad ukształtowanych w ramach prawa powszechnego, ale wprowadza nowe samodzielne treści, które muszą być uwzględniane na poziomie regulacji ustawowej” (cytowany wyrok w sprawie o sygn. SK 18/00). Art. 77 ust. 1 Konstytucji jest źródłem konstytucyjnego prawa podmiotowego do domagania się odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej (zob. np. wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 97; zob. też. L. Garlicki, *Uwaga 9 do art. 77 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 11 i powołana tam literatura). Jego pojawienie się „wprowadziło jednak na szczeblu



konstytucyjnym zasadę, iż każda szkoda wyrządzona bezprawnym zachowaniem władzy publicznej powinna podlegać reparacji i poszkodowanemu służy w tym względzie prawo do jej domagania się, mające podstawę konstytucyjną” (cytowany wyrok w sprawie o sygn. K 20/02).

Zakres obowiązywania zrekonstruowanej w ten sposób normy był m.in. przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w wspomnianej sprawie o sygn. K 20/02, w której Trybunał stwierdził, że obowiązywanie nowych reguł odpowiedzialności należy powiązać z wejściem w życie ich konstytucyjnej podstawy (tj. art. 77 ust. 1 Konstytucji). Wówczas doszło do konstytucjonalizacji podmiotowego prawa do domagania się odszkodowania za bezprawne działanie władzy publicznej. W świetle tych rozważań skutki wyroku w sprawie o sygn. SK 18/00 sięgają do 17 października 1997 r. (aprobująco zob. wyrok SN z 13 grudnia 2007 r., sygn. akt I CSK 315/07, Lex nr 371449; wyrok SN z 12 września 2007 r., sygn. akt I CSK 220/07, Lex nr 306813; nt. skutków wejścia w życie art. 77 ust. 1 Konstytucji zob. też cytowaną uchwałę SN w sprawie o sygn. akt III CZP 139/08 i powołane tam orzecznictwo). Innymi słowy, od 17 października 1997 r. do 1 września 2004 r. podstawą odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną wydaniem niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia była, ustalona w sentencji wyroku w sprawie o sygn. SK 18/00 treść art. 417 k.c. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Po orzeczeniu o niezgodności art. 418 k.c. z Konstytucją, art. 77 ust. 1 Konstytucji mógł być współstosowany jako podstawa odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną wydaniem niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia od momentu wejście w życie Konstytucji. Z uwagi na istnienie regulacji ogólnej prawa cywilnego operacjonalizującej jego treść bezpośrednio stosowanie mogło przybrać jedynie postać współstosowania – zgodnie z przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozumieniem art. 8 ust. 2 Konstytucji (por. wyrok TK z 28 listopada 2001 r., sygn. K 36/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 255; por. L. Garlicki, *Uwaga 8 do art. 77 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja...*, red. L. Garlicki, s. 8).

Mając powyższe na uwadze oraz skutki wyroku w sprawie o sygn. SK 18/00, należy uznać, że od 17 października 1997 r. istniała materialna podstawa roszczeń z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia sądu – art. 417 k.c. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji (por. M. Safjan, K. J. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 146 i 148).

Wejście w życie Konstytucji i zagwarantowane przez nią prawa podmiotowe determinują obowiązek uzgodnienia stanu prawnego z normą konstytucyjną od momentu

jej obowiązywania. W odniesieniu do prawa podmiotowego wynikającego z art. 70 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „sformułowania cytowanego przepisu, zwłaszcza jego zdanie trzecie, nie pozostawiają wątpliwości, że «warunki» udzielania pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów powinny być określone w ustawie. Jest to zresztą uzasadnione materia wspomnianej tu regulacji, wyznaczającej zakres konstytucyjnego prawa podmiotowego, jakim pozostaje prawo do uzyskania pomocy finansowej ze strony władz publicznych w zakresie gwarantującym powszechność i równość dostępu do wykształcenia (zgodnie z postanowieniem art. 70 ust. 1 Konstytucji). Powinność ta zaistniała z chwilą wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r., tj. od 17 października 1997 r. Od tego też momentu trwa obowiązek dostosowania art. 91 ust. 2 ustawy o systemie oświaty z 1991 r. do wymogów konstytucyjnych” (wyrok z 26 kwietnia 2004 r., sygn. K 50/02, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 32).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, problematyka stwierdzenia niezgodności z prawem orzeczenia powinna być rozpatrywana w świetle zasady efektywnej ochrony podmiotowego prawa do domagania się odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem niezgodnego z prawem orzeczenia.

6.2. Zważywszy na najwyższą moc Konstytucji oraz ustrojową zasadę ochrony praw i wolności (art. 5 w związku z art. 31 ust. 1 i art. 30 Konstytucji), konstytucyjnemu prawu podmiotowemu do domagania się odszkodowania należy zapewnić efektywność. Realizacja na poziomie ustawowym prawa wynikającego z art. 77 ust. 1 Konstytucji powinna zapewniać realną odpowiedzialność władzy publicznej (por. cytowany wyrok w sprawie o sygn. SK 14/05).

Rozwijając wyrażony w orzeczeniu o sygn. SK 18/00 pogląd, Trybunał Konstytucyjny uznał, że „konstytucyjne prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej zakłada stworzenie odpowiedniej procedury dochodzenia tego prawa. Ustawodawca musi stworzyć procedury, dzięki którym właściwy organ może stwierdzić, na żądanie poszkodowanego, naruszenie prawa i przyznać odpowiednie odszkodowanie” (cytowany wyrok w sprawie o sygn. SK 77/06). Przemawia za tym łączna interpretacja ust. 2 i ust. 1 art. 77 Konstytucji oraz geneza samej regulacji. W orzecznictwie Trybunału wskazano też, że art. 77 Konstytucji „jest wyrazem dostosowania prawodawstwa polskiego do Rekomendacji nr (84)15 Komitetu Ministrów Rady Europy z 18 września 1984 r. dotyczącej odpowiedzialności publicznej, która zaleca rządów państw członkowskich kierowanie się

w ich prawie i praktyce zasadami załączonymi do tej rekomendacji. Stosownie do zasady VI decyzje przyznające odszkodowanie powinny być wykonywane jak najszybciej. W przypadku gdy prawo krajowe przewiduje specjalny tryb dochodzenia roszczeń, powinien być on łatwo dostępny i szybki” (wyrok z 5 września 2005 r., sygn. P 18/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 88).

Odnosząc powyższe uwagi do problematyki szkód wyrządzonych wydaniem niezgodnego z prawem orzeczenia, Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje pogląd wyrażony w orzeczeniu o sygn. SK 77/06, że „w sprawach cywilnych i karnych rozpoznawanych od początku do końca przez sądy – realizacja prawa dochodzenia prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej wymaga stworzenia mechanizmu badania zgodności z prawem prawomocnych orzeczeń”. Ponadto Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że obowiązek stworzenia właściwej procedury prejudycjalnej jako części szeroko rozumianej procedury dochodzenia odszkodowania należy powiązać z zakresem jej materialnej podstawy normatywnej, której efektywność ma zapewniać ta procedura. Innymi słowy, skoro od 17 października 1997 r. istnieje materialna podstawa do roszczeń z tytułu szkody wyrządzonej wydaniem niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia sądu, należy przyjąć, że od tego dnia istnieje również podstawa zobowiązująca do stworzenia mechanizmów gwarantujących realizację tych roszczeń.

Przedstawione powyżej rozumowanie znajduje potwierdzenie w zastosowaniu reguł systemowych i funkcjonalnych wykładni art. 77 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że zrekonstruowane na jego podstawie prawo – jako pozostające w ścisłym związku z ochroną praw i wolności jest istotnym elementem państwa prawnego – art. 2 Konstytucji (zob. wyrok z 15 maja 2000 r., sygn. SK 29/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 110). W tym znaczeniu zapewnienie efektywności realizacji prawa do domagania się odszkodowania nabiera szczególnego znaczenia i może być rozpatrywane również w kategoriach zaufania obywateli do państwa i prawa.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w celu realizacji prawa do domagania się odszkodowania z tytułu szkód wyrządzonych wskutek niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia, ustawodawca powinien był uwzględnić obowiązek stworzenia właściwej procedury uzyskiwania stosownego prejudykatu poczynwszy od 17 października 1997 r.

7. Reforma mechanizmu odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wyrządzone wydaniem niezgodnego z prawem orzeczenia.

7.1. Wynikający z normy konstytucyjnej obowiązek ustawodawca zrealizował w dwóch etapach. Pierwszy związany był z przyjęciem – obowiązującej od 1 września 2004 r. – ustawy zmieniającej k.c. Drugi zaś z przyjęciem – obowiązującej od 6 lutego 2005 r. – ustawy zmieniającej k.p.c.

7.1.1. Mocą pierwszego z wskazanych powyżej aktów do systemu prawa wprowadzono nową podstawę odpowiedzialności władzy publicznej za niezgodne z prawem orzeczenie (art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.). Mimo, że *ratio legis* tego przepisu związana jest z treścią art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz wyrokiem sprawie o sygn. SK 18/00, ustawodawca nie zdecydował się objąć zakresem ochrony zdarzeń i stanów, które nastąpiły przed 1 września 2004 r. Z uwagi na treść zaskarżonego przepisu w zależności od daty wystąpienia zdarzenia szkodzącego zastosowanie mogły znaleźć albo art. 417 k.c. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, albo art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.

Zmiana prawa materialnego nie pociągnęła za sobą wprowadzenia „właściwego postępowania” w rozumieniu art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. Dostrzegając niedostatek istniejących środków procesowych (zob. uwagi w punkcie 4.2.), w piśmiennictwie sygnalizowano istnienie luki w systemie prawnym (zob. Z. Radwański, *Zmiany w KC...*, s. 976).

7.1.2. Problematykę tę uregulowano na drugim etapie reformy. Ustawą zmieniającą k.p.c. wprowadzono nowy instrument procesowy – skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Zakres przedmiotowy skargi oraz zagadnienie jej stosowania były przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. SK 77/06 oraz licznych opracowań doktryny (zob. np. T. Zembrzuski, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia...*, s. 307-327; M. Pecyna, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jako przesłanka (braku) odpowiedzialności Skarbu Państwa*, „Transformacje Prawa Prywatnego” nr 2/2006, s. 41-98; P. Judek, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia – wybrane aspekty prawne*, „Monitor Prawniczy” nr 19/2006, s. 1027-1036; J. Gudowski, *Węzłowe problemy skargi...*, s. 3-22; T. Ereciński, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, [w:] *Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Sołtysińskiemu*, Poznań 2005, s. 1001-1013; W. Sanetra, *Uwagi o skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia – ze szczególnym uwzględnieniem spraw z zakresu prawa pracy*, „Przegląd Sądowy” nr 9/2005, s. 3-32). Trybunał Konstytucyjny uznaje za zasadne ograniczyć zatem rozważania jedynie do znaczenia

sprawy o sygn. SK 77/06 dla niniejszej skargi konstytucyjnej.

Rozstrzygając w wyroku o sygn. SK 77/06 o niezgodności z Konstytucją art. 424<sup>1</sup> § 1 i 2 k.p.c., w zakresie, w jakim przepis ten uniemożliwiał wniesienie skargi od prawomocnych orzeczeń niekończących postępowania w sprawie, Trybunał Konstytucyjny przyjął trzy istotne założenia. Po pierwsze, zasadniczym trybem służącym ewentualnemu wykryciu i usunięciu niezgodności z prawem orzeczenia jest kontrola instancyjna. Po drugie, analizując przepisy procedury cywilnej w kontekście możliwości uzyskania prejudykату dla celów postępowania odszkodowawczego, Trybunał uznał, że skarga „uzupełnia system procedur umożliwiających stwierdzenie niezgodności z prawem takich orzeczeń”. Po trzecie, odnosząc się do wyrażonych w doktrynie poglądów, że dochodzenie szkód wyrządzonych przez orzeczenie nieobjęte hipotezą art. 424<sup>1</sup> k.p.c. może odbywać się na zasadach ogólnych (tj. na podstawie art. 417 k.c. – bez konieczności uzyskania prejudykату), Trybunał stwierdził, że możliwość taka pomija perspektywę konstytucyjną, ponieważ „Konstytucja wymaga stwierdzenia niezgodności z prawem orzeczenia sądowego w odrębnym postępowaniu”.

Podtrzymując powyższe stanowisko, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że *ratio legis* skargi przemawia za uznaniem jej za autonomiczny oraz podstawowy środek umożliwiający stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu w sprawach cywilnych. Skarga, wykraczając poza formułę klasycznie rozumianego środka zaskarżenia (zob. np. W. Sanetra, *Uwagi o skardze...*, s. 4 i J. Gudowski, *Węzłowe problemy skargi...*, s. 5), nie prowadzi do podważenia prawomocności wydanego orzeczenia, a jedyną jej funkcją jest przypisanie kwestionowanemu orzeczeniu cechy „niezgodności z prawem”. Cecha ta ma jednak znaczenie tylko dla ewentualnego postępowania odszkodowawczego (zob. np. W. Sanetra, *Uwagi o skardze...*, s. 7). Postępowanie ze skargi nie jest typową sprawą cywilną (zob. T. Zembrzusi, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia...*, s. 311), a jego jedynym celem jest wiążące orzeczenie o istnieniu jednej z przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej.

Wskazane powyżej znaczenie skargi wynika także z jej usytuowania względem mechanizmu kontroli instancyjnej oraz nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Art. 424<sup>1</sup>-424<sup>12</sup> k.p.c. uzupełniają mechanizm stwierdzania niezgodności z prawem orzeczeń. Nie ulega jednak wątpliwości, że niezgodność tę w pierwszej kolejności powinien eliminować mechanizm kontroli instancyjnej. Skarga przysługuje tylko w sytuacji, gdy nie było i nie jest możliwe wzruszenie orzeczenia przy pomocy przysługujących podmiotowi



zwyczajnych i nadzwyczajnych środków zaskarżenia (art. 424<sup>1</sup> § 1 i 3 k.p.c.).

Trybunał Konstytucyjny dostrzega konieczny związek między art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. a jego procesowym dopełnieniem w postaci skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Obie regulacje zostały pomyślane jako całościowe rozwiązanie normatywne i w ten sposób powinny być również analizowane (por. cytowane postanowienie SN w sprawie o sygn. akt I CNP 27/05; druk sejmowy nr 2696 – Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, IV kadencja Sejmu). Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że obie regulacje łącznie stanowią operacjonalizację normy konstytucyjnej i pozwalają podmiotowi na korzystanie z konstytucyjnego prawa podmiotowego do domagania się odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem niezgodnego z prawem orzeczenia sądu w sprawach cywilnych.

Skarżąca zatem trafnie wskazała na skargę jako właściwy instrument, który – w wypadku niemożności wykorzystania zwyczajnych i nadzwyczajnych środków zaskarżenia – był jedynym mechanizmem stwierdzenia, że orzeczenie jest niezgodne z prawem. Jak bowiem podnosi się w orzecznictwie Sądu Najwyższego, „instytucja skargi została ustanowiona w celu stworzenia możliwości realizacji uprawnień wypływających z art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., zagwarantowanych w art. 77 ust. 1 Konstytucji” (wyrok SN z 2 kwietnia 2009 r., sygn. akt IV CNP 96/08, Lex nr 492152). Uniemożliwienie skarżącej skorzystania ze skargi – z uwagi na pozostawienie orzeczeń, które uprawomocniły się przed 1 września 2004 r. poza art. 424<sup>1</sup> k.p.c. – nie mogło otworzyć automatycznie drogi do poszukiwania ochrony prawnej jedynie na gruncie art. 417 k.c. Trybunał Konstytucyjny dostrzega bowiem, że w obowiązującym systemie prawnym oraz w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego nie jest dopuszczalne orzekanie o niezgodności z prawem przez sąd w procesie odszkodowawczym.

7.2. Skarga miała wypełnić istniejącą lukę prawną w zakresie procesowej gwarancji realizacji roszczeń opartych na art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. oraz doprowadzić do zgodności stanu prawnego z art. 77 Konstytucji (por. druk sejmowy nr 2696...; Z. Radwański, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji kodeksu cywilnego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 2/2004, s. 20). Ustawa zmieniająca k.p.c. nie zawierała jednak szczególnych przepisów prawa międzyczasowego, które pozwoliłyby na uwzględnienie skutków wyroku w sprawie o sygn. SK 18/00 oraz konstytucyjnego kontekstu zmiany przepisów k.c. Międzyczasowy charakter miały nieodnoszące się

do skargi przepisy dotyczące: spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy (art. 3) oraz postępowań upominawczych (art. 4).

7.3. Brak regulacji międzyczasowej doprowadził do powstania wątpliwości co do zakresu czasowego stosowania art. 424<sup>1</sup>-424<sup>12</sup> k.p.c. W nauce prawa i orzecznictwie można wskazać cztery kierunki interpretacji stanu prawnego.

W świetle pierwszego, skarga przysługuje od orzeczeń wydanych począwszy od 1 września 2004 r. (zob. np. postanowienie SN z 12 lipca 2005 r., sygn. akt I CNP 1/05, por. J. Gudowski, *Węzłowe problemy skargi...*, s. 18).

Zgodnie z drugą interpretacją, która w istocie jest modyfikacją pierwszej, przyjmuje się dopuszczalność wniesienia skargi jedynie od orzeczeń, które stały się prawomocne począwszy od 1 września 2004 r. Stanowisko takie zajął Sąd Najwyższy w uchwale w sprawie o sygn. akt III BZP 1/05 oraz w ostatecznym rozstrzygnięciu o prawach skarżącej. Zdaniem Sądu Najwyższego to nie data wejścia w życie ustawy zmieniającej k.p.c., która wyznacza jedynie możliwość skorzystania ze skargi, ale data powołana w zaskarżonym przepisie określa do jakich zdarzeń prawnych należy stosować skargę.

W świetle trzeciego poglądu, skarga może znaleźć zastosowanie do orzeczeń, które zostały wydane nie wcześniej niż 6 lutego 2003 r. (zob. H. Pietrkowski, *Skarga...*, s. 6-8; E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 348). Interpretacja ta zakłada, że skoro podstawę materialną roszczenia odszkodowawczego związanego z orzeczeniem wydanym przed 1 września 2004 r., stanowi art. 417 k.c. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, to skarga dotyczy orzeczeń, które uprawomocniły się przed wejściem ustawy zmieniającej k.p.c. (tj. przed 6 lutego 2005 r.). Przyjmując zaś, że dwuletni termin na wniesienie skargi ma charakter zawitego terminu prawa materialnego, skarga przysługuje od orzeczeń, które zostały wydane po 6 lutego 2003 r.

Czwarty kierunek interpretacji – przedstawiony przez Rzecznika Praw Obywatelskich – uznaje, że skarga przysługuje od orzeczeń, które uprawomocniły się od 6 lutego 2003 r. Stanowisko to jest w istocie modyfikacją trzeciej interpretacji. Opierając się na podobnych założeniach, RPO wskazuje jednak, że właściwe jest odwołanie się do momentu uprawomocnienia się, a nie wydania orzeczenia. Przemawia za tym treść art. 424<sup>6</sup> § 1 k.p.c. oraz sposób ukształtowania skargi jako instrumentu niekonkurencyjnego względem zwykłych i nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

7.4. Uczestnicy postępowania zgodnie podnoszą, że brak regulacji o charakterze międzyczasowym odnoszącej się bezpośrednio do skargi – przy jednoczesnym

wprowadzeniu normy regulującej zakres stosowania art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. oraz norm międzyczasowych wynikających z art. 3 i art. 4 ustawy zmieniającej k.p.c. (nieodnoszących się do skargi) – stanowi pominięcie ustawodawcze.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, rozumowanie to nie jest uzasadnione. Zaskarżony art. 5 ustawy zmieniającej k.c. zawiera regulację o charakterze intertemporalnym odnoszącą się do dopuszczalności wystąpienia ze skargą. W uchwale w sprawie o sygn. akt III BZP 1/05 przyjęto, że regulacji intertemporalnej odnoszącej się do skargi należy poszukiwać poza treścią ustawy zmieniającej k.p.c. Stosując funkcjonalne i systemowe reguły wykładni Sąd Najwyższy uznał, że skoro od 1 września 2004 r. istnieje możliwość żądania stwierdzenia niezgodności z prawem orzeczenia, z datą tą należy również powiązać możliwość skorzystania z wprowadzonej do k.p.c. procedury realizacji tego żądania. Reguła intertemporalna mająca zastosowanie do art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. została uznana zarazem za właściwą dla art. 424<sup>1</sup>-424<sup>12</sup> k.p.c.

## 8. Zagadnienia prawa międzyczasowego.

8.1. Odnosząc się do charakteru art. 5 ustawy zmieniającej k.c., Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że ustawodawcy przysługuje jedynie względna swoboda w kwestii uregulowań prawa międzyczasowego – mieszcząca się w ramach wyznaczonych *acquis constitutionnel* (por. np. wyroki z: 10 grudnia 2007 r., sygn. P 43/07, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 155; z 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40; z 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03; z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03). Generalnie rzecz ujmując, ustawodawca może skorzystać z jednej z trzech zasad prawa intertemporalnego: a) zasady wstecznego działania prawa (retroaktywność), b) zasady bezpośredniego działania prawa nowego (retrospektywność), c) zasady dalszego działania prawa dawnego (por. E. Łętowska, K. Osajda (red.), *Prawo intertemporalne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego*, Warszawa 2008, s. 29; M. Uliasz, *Reguły intertemporalne w polskim postępowaniu cywilnym*, „Przegląd Sądowy” nr 3/2008, s. 36; J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne. Zagadnienia teoretycznoprawne*, Poznań 2000, s. 62). W sytuacji gdy nie ma regulacji intertemporalnej, przyjmuje się, że ustawodawca opowiedział się za bezpośrednim działaniem prawa nowego od momentu jego wejścia w życie do stosunków nowo powstających i tych, które trwając w momencie wejścia w życie ustawy – nawiązały się wcześniej (cytowane orzeczenie w sprawie o sygn. SK 39/03 oraz S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz*

do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 1997, s. 49-53).

Takie domniemane „przechwycenie” przez nową ustawę istniejących już stosunków prawnych nie było jednak możliwe w zakresie odpowiedzialności władzy publicznej za bezprawie judykacyjne (zob. punkt 1.).

8.2. W ustawie zmieniającej k.p.c. ustawodawca postanowił, że sprawy wszczęte przed 6 lutego 2005 r. (tj. datą wejścia w życie tej ustawy) toczą się według przepisów tej ustawy, z tym, że do złożenia i rozpoznania kasacji od orzeczenia wydanego przed dniem wejścia w życie tejże ustawy, a także do odmowy przyjęcia jej do rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 3). Rozwiązanie to odpowiadało zatem – stanowiącej przejaw bezpośredniego działania ustawy nowej – zasadzie aktualności, zgodnie z którą nowe przepisy stosuje się do stosunków już nawiązanych (por. M. Uliasz, *Reguły...*, s. 36 i 39), z wyjątkiem „spraw kasacyjnych”, do których zastosowanie znalazł stan prawny sprzed 6 lutego 2005 r. W doktrynie i orzecznictwie SN przyjęto, że prawa międzyczasowego dotyczącego skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia należy poszukiwać poza ustawą zmieniającą k.p.c., tj. w prawie intertemporalnym właściwym dla materialnoprawnej podstawy skargi (por. punkt 1. oraz punkt 7.3.). Trybunał Konstytucyjny dostrzega trafność argumentów opartych na systemowych i funkcjonalnych regułach wykładni, które przesądziły o treści uchwały w sprawie o sygn. akt III BZP 1/05. Również skarżąca oraz RPO zgodnie podnoszą, że w świetle zrekonstruowanej na podstawie art. 5 ustawy zmieniającej k.c. normy międzyczasowej nie jest możliwe rozszerzanie zakresu dopuszczalności skargi na orzeczenia, które uprawomocniły się przed 1 września 2004 r.

W przeciwieństwie do ustawy zmieniającej k.p.c., w art. 5 ustawy zmieniającej k.c. nie przyjęto zasady działania ustawy nowej. Ustawodawca wykluczył również zasadę wstecznego działania ustawy.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślano, że naruszenie zakazu retroakcji prawa prowadzi niejednokrotnie do automatycznego naruszenia porządku demokratycznego – w szczególności zaś: zasady zaufania obywateli do państwa i prawa (zob. np. wyrok z 10 grudnia 2007 r., sygn. P 43/07; wyrok z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144). Pomimo, że zakaz retroaktywności prawa stanowi istotny element demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji) i powiązany jest bezpośrednio z takimi wartościami jak chociażby pewność i przewidywalność prawa, nie ma on jednak waloru absolutnego.

*Acquis constitutionnel* dopuszcza możliwości wprowadzenia przez ustawodawcę zarówno retroakcji, jak i retrospekcji (por. cyt. wyrok z o sygn. SK 12/03). Nie sposób bowiem abstrakcyjnie wykluczyć istnienia wymagających ochrony konstytucyjnych wartości, które uzasadnią będą odstępstwo od zasady nieretroaktywnego działania prawa. Tego rodzaju odstępstwo musi być jednak wolne od arbitralności i podlegać ocenie z perspektywy celowości i proporcjonalności (por. na przykładzie orzeczeń o wzajemnym stosunku zasady *lex retro non agit* i zasady ochrony praw nabytych: np. wyrok z 15 września 1998 r., sygn. K 10/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 64).

Omawiając zalety zasady bezpośredniego działania ustawy nowej, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „do pozytywnych [jej] aspektów (...) najczęściej zalicza się to, że w stosunku do wszystkich podmiotów mają zastosowanie te same nowe przepisy prawa (...) ponadto przepisy ustawy nowej są wyrazem woli ustawodawcy, która została powzięta później niż wola ustawodawcy wyrażona w ustawie wcześniejszej” (cyt. wyrok w sprawie o sygn. P 43/07).

Pozytywnym skutkiem odstąpienia od zasady niedziałania prawa wstecz lub przyjęcia zasady bezpośredniego działania ustawy nowej, może być urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji ochrony praw człowieka na poziomie ustawowym. Sytuacja taka może mieć miejsce przy dostosowywaniu ustawowej regulacji do treści konstytucyjnych praw podmiotowych, na które ich beneficjenci mogą powoływać się od 17 października 1997 r.

Zagadnienie to było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w wyroku wydanym w sprawie o sygn. SK 39/03. Ocenie Trybunału Konstytucyjnego poddano rozwiązanie intertemporalne oparte na zasadzie bezpośredniego działania ustawy nowej, zmodyfikowane jednak przez kryterium „spraw w toku”. Zaskarżony wówczas przepis umożliwił w określonych terminach wniesienie odwołania od orzeczeń, których dotyczyły rewizje nadzwyczajne od prawomocnych orzeczeń dyscyplinarnych komisji dla nauczycieli akademickich i studentów. Otwarcie drogi sądowej nie dotyczyło jednak wszystkich orzeczeń dyscyplinarnych zapadłych po 17 października 1997 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że z uwagi na konstytucyjną ochronę prawa do sądu ustawodawca powinien był wybrać inne „kryterium prawa międzyczasowego” i umożliwić „sanację” w postaci poddania sądowej kontroli wszystkich orzeczeń zapadłych po wejściu w życie Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził w sprawie o sygn. SK 39/03: „Ustawodawca, wprowadzając nową regulację, czyni to z myślą o przyszłości. Wsteczne działanie prawa



powinno być wyjątkiem uzasadnionym w niezwykle staranny sposób ważnymi względami. Tak np. uczynił ustawodawca wprowadzając w 2000 r. art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, dopuszczając kontrolę konstytucyjności ustaw już nieobowiązujących, jeżeli jest to konieczne z uwagi na ochronę konstytucyjnych praw i wolności. Wskazano tu bowiem kryterium, które może być pomocne przy ocenie konstytucyjności retroaktywności. (...) należy dostrzegać, że zarzut skargi nie idzie w kierunku zakwestionowania braku poddania ustawie zmieniającej stanów przeszłych w ogólności. Zarzut dotyczy nieobjęcia czasowym zakresem działania tylko orzeczeń dyscyplinarnych wydanych pod rządem Konstytucji z 1997 r. (tak jest w wypadku skarżącego). Od 17 października 1997 r. (wejście w życie Konstytucji) można bowiem mówić o nadaniu konstytucyjnemu prawu do sądu treści wynikającej z – nie mającego odpowiednika pod rządami dawniej obowiązującej konstytucji – art. 77 ust. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Dopiero bowiem od tej daty istnieje – wysłowny wyraźnie – wzorzec konstytucyjny, wskazany w niniejszej sprawie. Nie chodzi więc o odniesienie zakresu stosowania ustawy zmieniającej, gdy idzie o jej wsteczny zakres czasowy do nieograniczonej przeszłości, ale o takie jej ukształtowanie w czasie, aby umożliwiło to sądową kontrolę orzeczeń dyscyplinarnych zapadających pod rządem Konstytucji, a co wynika z powołanych wzorców konstytucyjnych. Od momentu wejścia w życie Konstytucji istniała bowiem konieczność zapewnienia sądowej kontroli orzeczeń w sprawach dyscyplinarnych, w których dotychczasowe ustawodawstwo zwykle taką możliwość wyłączało (art. 77 ust. 2 Konstytucji). W tym zakresie istniał konstytucyjny obowiązek legislatywy doprowadzenia do zgodności między Konstytucją i ustawodawstwem zwykłym. Nastąpiło to, jednakże z kilkuletnim opóźnieniem (...). Jednakże to pozytywne działanie odniesiono tylko do fragmentu przeszłości. Pominięto natomiast sytuacje (w których się mieści sprawa skarżącego), gdy orzeczenie dyscyplinarne zapadło wprawdzie po wejściu w życie Konstytucji, lecz przed uzgodnieniem z nią stanu ustawodawstwa zwykłego, a nadto w sprawie nie wniesiono rewizji nadzwyczajnej. Jeżeli na ustawę zmieniającą patrzeć jako na działanie zmierzające do uzgodnienia ustawodawstwa zwykłego z wymaganiami Konstytucji, to ustawodawca zwykły nie utrzymał się w ramach skądinąd przysługującej mu swobody regulacyjnej dotyczącej regulacji czasowego zakresu działania ustawy”.

8.3. W świetle powyższego oraz mając na uwadze argumenty wskazane w punkcie 4., punkcie 5. i punkcie 6., Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zaskarżony przepis

w oznaczonym w sentencji zakresie nie uwzględnia *ratio* zmiany prawa, która była związana z istnieniem prawa do domagania się odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej oraz prawem do poszukiwania ochrony sądowej dla roszczenia odszkodowawczego. Zważywszy, że wprowadzenie skargi miało na celu zapewnienie efektywności korzystania z konstytucyjnego prawa podmiotowego oraz zapewnienie, aby ustawodawstwo zwykle realizowało konstytucyjną aksjologię wyznaczoną przez art. 77 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, należy zgodzić się z podnoszonym przez uczestników postępowania argumentem, że ustawodawca nie wywiązał się z obowiązku doprowadzenia do zgodności stanu prawnego z Konstytucją.

#### 9. Zarzut niezgodności z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

9.1. W *petitum* skargi konstytucyjnej wskazano, że omówione powyżej ograniczenie zakresu czasowego stosowania skargi, przy jednoczesnym braku uniwersalnego instrumentu procesowego umożliwiającego stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia, narusza art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Z przedstawionej przez skarżącą argumentacji wynika, że ustawodawca naruszył prawo do sądu przez zamknięcie drogi dochodzenia naruszonych praw.

Odnosząc się do tak sformułowanego zarzutu, Trybunał Konstytucyjny przypomina utrwalony w orzecznictwie pogląd o „komplementarnym” charakterze art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji (zob. np. wyrok z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50). Prawo do sądu znajduje bowiem podstawę zarówno w pozytywnej regulacji art. 45 ust. 1 Konstytucji, jak i w negatywnej formule art. 77 ust. 2 Konstytucji (zob. np. wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2). Zachodzący między tymi przepisami „ściśły związek” polega zaś na tym, że art. 77 ust. 2 Konstytucji stanowi uzupełnienie oraz gwarancję art. 45 ust. 1 Konstytucji (zob. np. wyroki z 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31 oraz z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109). Zarazem przepisy te mają samodzielne znaczenie normatywne.

9.1.1. Art. 77 ust. 2 Konstytucji w pierwszej kolejności ustanawia negatywny obowiązek adresowany do ustawodawcy, którego treścią jest nakaz powstrzymania się od stanowienia regulacji zamykających drogę sądową dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Ustawa nie może stać na przeszkodzie rozpoznaniu sprawy, w której – nie mogąc skorzystać z istniejącego i przysługującego prawa lub wolności – podmiot poszukuje

ochrony prawnej.

Ponieważ ochrona ta ma zostać zagwarantowana na „drodze sądowej”, chodzi tu o udzielenie ochrony przez sąd w postępowaniu sądowym. Z perspektywy art. 77 ust. 2 Konstytucji niedopuszczalne są zatem takie sytuacje, w których po naruszeniu praw i wolności nie byłyby możliwe stwierdzenie, rozpoznanie i ocena naruszenia. Odczytując treść omawianego przepisu w świetle jego gwarancyjnej funkcji jako środka ochrony wolności i praw oraz zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji), należy stwierdzić, że Konstytucja ustanawia domniemanie drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych praw i wolności.

Z kategorię brzmienia normy konstytucyjnej oraz nakazu zapewnienia efektywności konstytucyjnym prawom i wolnościom wynika, że niedopuszczalne jest zarówno: a) ustanowienie regulacji wprost wyłączającej orzekanie o naruszonych prawach i wolnościach – bezpośrednio zamknięcie drogi sądowej, jak i b) wprowadzenie środków prawnych, których zastosowanie w praktyce doprowadzi do wyłączenia możliwości orzekania – pośrednie zamknięcie drogi sądowej (por. wyrok z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14).

9.1.2. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny przypomina, że ustawa zamykająca pośrednio lub bezpośrednio drogę dochodzenia naruszonych praw i wolności, uniemożliwia zarazem rozpoznanie „sprawy” przez sąd. Stwierdzenie niezgodności poddanej kontroli regulacji z art. 77 ust. 2 Konstytucji co do zasady oznacza, że regulacja ta narusza również art. 45 ust. 1 Konstytucji przez to, że pozbawia podmiot, którego prawa i wolności zostały naruszone, możliwości zwrócenia się do sądu z żądaniem udzielenia ochrony prawnej w konkretnej sprawie.

9.1.3. Art. 45 ust. 1 Konstytucji wyraża jedno z podstawowych praw jednostki, stanowiąc zarazem fundamentalną gwarancję praworządności (por. wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99). Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie Trybunału poglądem na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności: a) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); b) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; c) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd oraz d) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. np. wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108

i powołane tam orzeczenia).

Zakres tak ukształtowanego prawa do sądu powiązany jest z autonomicznym konstytucyjnym pojęciem „sprawy”. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny: „Konstytucyjna treść normatywna pojęcia prawnego «rozpatrzenie sprawy», zamieszczonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, obejmuje rozstrzyganie o prawach lub obowiązkach jakiegoś podmiotu, na podstawie norm prawnych «wynikających» z przepisów prawnych. Istotą «rozpatrzenia sprawy» jest prawna kwalifikacja konkretnego stanu faktycznego, zawarta w wydanej normie konkretnej i indywidualnej, skierowanej do określonego podmiotu, z której wynikają określone skutki prawne, tzn. uprawnienia lub obowiązki. Oczywiście z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika, że «rozpatrzenia sprawy» w sposób sprawiedliwy i jawny oraz bez nieuzasadnionej zwłoki dokonuje niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Z powyższej analizy treści normatywnej art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika, że «sprawa» w rozumieniu powoływanego przepisu konstytucyjnego to określone zadanie sądu polegające na prawnej kwalifikacji konkretnego stanu faktycznego, celem wydania indywidualnej normy rozstrzygającej o prawach lub obowiązkach określonego podmiotu (adresata). Bez znaczenia dla konstytucyjnego rozumienia pojęcia «sprawy» i jej «rozpatrzenia» jest to, jaki charakter ma «sprawa» podlegająca kwalifikacji prawnej sądu, co wiąże się z naturą stanu faktycznego; jego elementami mogą być działania ludzkie, zdarzenia przyrodnicze, ale także np. rozstrzygnięcia indywidualne i konkretne uprawnionego (kompetentnego) organu. Istotne jest, że wszystkie elementy stanu faktycznego dotyczą sprawy konkretnej i tworzą pewną całość związaną z podmiotem, którego uprawnienia lub obowiązki będą określone w wyniku kwalifikacji prawnej stanu faktycznego” (wyrok z 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63; zob. też cytowany wyrok w sprawie o sygn. SK 76/06).

Konstytucyjne pojęcie „sprawy” odnosi się jednak nie tylko do wąsko rozumianego postępowania głównego, lecz może także obejmować inne postępowania, w których sąd rozstrzyga o prawach i obowiązkach danego podmiotu (zob. na przykładzie postępowania wieczystoksięgowego: wyrok z 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81, oraz na przykładzie postępowania w sprawie stwierdzenia niedopuszczalności wpisu hipoteki lub zastawu w księdze wieczystej lub właściwym rejestrze: wyrok z 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 98).

Istotne dla kwalifikacji danego stanu jako „sprawy” w konstytucyjnym znaczeniu jest przede wszystkim, aby zachodziła konieczność władczego rozstrzygnięcia w warunkach

niezawisłości, o prawach i wolnościach oznaczonego podmiotu, w sytuacji, która wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia oraz możliwość rozstrzygnięcia przez drugą stronę (por. wyrok z 26 kwietnia 2005 r., sygn. SK 36/03, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 40 oraz wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99).

9.2. Odnosząc powyższe uwagi do rozpatrywanej sprawy, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zaskarżony przepis w zakresie oznaczonym w sentencji zamyka drogę sądową dochodzenia naruszonych praw oraz uniemożliwia rozpoznanie sprawy o odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej polegające na wydaniu orzeczenia sądu cywilnego.

Mając na uwadze, że od 17 października 1997 r. obowiązuje konstytucyjna zasada kompensacji szkód wyrządzonych bezprawnym działaniem władzy publicznej, a derogacja art. 418 k.c. nie doprowadziła do powstania luki prawnej w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej za bezprawie judykacyjne, należy uznać, że od momentu wejścia w życie Konstytucji istnieje materialna podstawa roszczeń z tytułu szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem orzeczeniem sądu. W konsekwencji, przed wprowadzeniem szczegółowej regulacji wynikającej z art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. poszkodowany mógł poszukiwać ochrony prawnej na podstawie art. 417 k.c. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Zważywszy jednak, że konstytucyjne prawo do wynagrodzenia szkody zakłada stworzenie odpowiedniej procedury dochodzenia tego prawa, a w zakresie odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną bezprawiem judykacyjnym procedura ta powinna przybrać postać sądowego rozstrzygnięcia o niezgodności z prawem orzeczenia w postępowaniu sądowym (por. cytowany wyrok w sprawie o sygn. SK 77/06), możliwość dochodzenia roszczeń z tytułu wyrządzonej szkody powiązana została z możliwością realizacji roszczenia o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

Z uwagi na art. 5 ustawy zmieniającej k.c. poszkodowani legitymujący się orzeczeniem, które uprawomocniło się przed 1 września 2004 r. nie mogli skutecznie skorzystać z drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw. W obowiązującym stanie prawnym uzyskanie stosownego orzeczenia prejudycjalnego w omawianym zakresie odpowiedzialności władzy publicznej jest warunkiem prawnym realizacji prawa do odszkodowania.

Zaskarżony przepis uniemożliwił zatem rozpoznanie spraw odszkodowawczych. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego: skoro postępowanie ze skargi prowadzone jest na użytek postępowania odszkodowawczego oraz niezależnie od sporu w nauce prawa



dotyczącego deklaratywności (K. Piasecki, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do art. 1-505*<sup>14</sup>, t. I, red. K. Piasecki, Warszawa 2006, s. 1570; por. J. Gudowski, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, t. II*, red. T. Ereciński, Warszawa 2006, s. 339) lub konstytutywności skutku orzeczenia prejudycjalnego (T. Ereciński, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem...*, s. 1010) umożliwia ono skuteczne dochodzenie wynagrodzenia szkody spowodowanej bezprawiem judykacyjnym, to postępowanie za skargi stanowi zarazem element postępowania odszkodowawczego w szerokim ujęciu (zob. T. Zembrzusi, *Skarga...*, s. 312 i powołane tam stanowisko Sądu Najwyższego). W doktrynie wskazuje się nawet na podobieństwo orzeczenia wydanego wskutek wniesienia skargi do wyroku wstępnego, w którym orzeka się o zasadności roszczenia (co do zasady) pozostawiając na później określenie jego ostatecznego kształtu (por. P. Pogonowski, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w postępowaniu cywilnym. cz. 1, Problemy podstawowe*, „Rejent” nr10/2005, s. 37). Nie ulega zaś wątpliwości, że rozstrzyganie o odszkodowaniu za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej mieści się w przedstawionym powyżej konstytucyjnym pojęciu „sprawy”.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, okoliczność, że postępowanie prejudycjalne toczy się przed Sądem Najwyższym, nie może przemawiać na rzecz odrębnego potraktowania tego postępowania – analogicznie do postępowania kasacyjnego (por. np. wyrok z 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89 i por. z wyrokiem z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05 oraz wyrokiem z 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07). Sąd Najwyższy nie działa tu w charakterze trzeciej instancji.

Postępowanie odszkodowawcze *sensu largo* – w przeciwieństwie do postępowania ze skargi kasacyjnej albo postępowania ze skargi o wznowienie postępowania (zob. postanowienia TK z 29 czerwca 2006 r., sygn. Ts 168/05, OTK ZU nr 1/B/2007, poz. 17 oraz z 28 lutego 2006 r., sygn. Ts 218/05, OTK ZU nr 3/B/2006, poz. 125) – mieści się zaś w pojęciu „sprawy” i jest objęte gwarancjami wynikającymi z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Zważywszy, że od 17 października 1997 r. do 1 września 2004 r. brak było uniwersalnego i powszechnego instrumentu procesowego umożliwiającego stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń, a wprowadzona mocą ustawy zmieniającej k.p.c. skarga stanowi autonomiczny, uniwersalny i konieczny instrument stwierdzania przesłanki niezgodności z prawem orzeczenia sądu cywilnego, należy uznać, że zamknięcie drogi sądowej – przez wyłączenie możliwości wniesienia skargi

o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia sądu cywilnego – oznacza zarazem (w szczególności) pozbawienie poszkodowanych prawa do prawidłowo ukształtowanej procedury sądowej oraz prawa do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sądu odszkodowawczego. Od 17 października 1997 r. do 1 września 2004 r. nie było możliwe spełnienie warunku prawnego, jakim jest uzyskanie prejudykatu stwierdzającego niezgodność z prawem orzeczenia sądu cywilnego. Poszkodowani nie mogli efektywnie korzystać z przysługującego im prawa do sądu w zakresie postępowania odszkodowawczego.

9.3. Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 5 ustawy zmieniającej k.c., w zakresie oznaczonym w sentencji, jest niezgodny z art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

## 10. Skutki orzeczenia.

10.1. Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego była norma intertemporalna wyłączająca możliwość wniesienia skargi od orzeczeń, które uprawomocniły się przed 1 września 2004 r. Niniejszy wyrok ma charakter zakresowego rozstrzygnięcia intertemporalnego. Nie oznacza on zatem usunięcia całego przepisu z systemu prawnego. Bezpośrednim i podstawowym skutkiem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jest utrata mocy obowiązującej jedynie oznaczonego w sentencji fragmentu normy wyrażonej w art. 5 ustawy zmieniającej k.c. Innymi słowy, wraz z wejściem w życie niniejszego wyroku (zob. art. 190 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji), zrekonstruowana na podstawie zaskarżonego przepisu norma intertemporalna odnosząca się do skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia zostaje bezwzględnie i bezwarunkowo wyeliminowana z systemu prawnego (por. postanowienie TK z 21 marca 2000 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 65).

10.2. Wyrok wprowadza zmianę do obowiązującego systemu prawa. Z dniem jego wejścia w życie traci moc obowiązującą norma intertemporalna odnosząca się do skargi.

Orzeczenie o niezgodności poddanej kontroli Trybunału Konstytucyjnego normy z Konstytucją nie oznacza automatycznego wzruszenia wydanych na jej podstawie orzeczeń lub nieważności postępowań (por. wyroki TK z 27 października 2004 r., sygn. SK 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 96 oraz z 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9). Naprawienie skutków obowiązywania niekonstytucyjnego

przepisu obowiązującego do chwili wejścia wyroku w życie „w stosunku do ukształtowanych i skonsumowanych zaszczości prawnych” określa bowiem art. 190 ust. 4 Konstytucji (por. wyrok TK z 6 marca 2002 r., sygn. P 7/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 13).

Przepis ten przewiduje możliwość zainicjowania właściwej procedury wznowieniowej, która pozwoli na rozpatrzenie sprawy w świetle stanu prawnego ukształtowanego wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26 oraz cytowany wyrok w sprawie o sygn. SK 39/03). Na organach władzy publicznej spoczywa zatem – skorelowany z podmiotowym prawem do skorzystania z restytucyjnych środków po wyroku Trybunału Konstytucyjnego – obowiązek rozpoznania sprawy z pominięciem normy uznanej za niezgodną z Konstytucją (zob. wyrok TK z 28 listopada 2006 r., sygn. SK 19/05).

Zakresowa formuła wyroku umożliwia osobom, które przy spełnieniu przesłanek wynikających z art. 424<sup>1</sup>-424<sup>12</sup> k.p.c. legitymują się orzeczeniem, które stało się prawomocne po 17 października 1997 r., dostęp do sądu celem uzyskania stosownego prejudykatu dla potrzeb postępowania odszkodowawczego.

10.3. Znaczenie niniejszego wyroku dla skarżącej wyraża się w możliwości zrealizowania hipotezy art. 190 ust. 4 Konstytucji i zainicjowaniu wznowienia postępowania na podstawie art. 401<sup>1</sup> k.p.c.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Sekretarz Trybunału

Darota Hajduk

