SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 9/13
BAS-WPTK-631/13

Warszawa, dnia 17 stycznia 2014 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 17. 01. 2014
L.dz. ..... L. zał. .....

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej A P z 11 sierpnia 2012 r. (sygn. akt SK 9/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 417^1 § 2 zdanie 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.), rozumiany w ten sposób, że niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia, z którego wydaniem wiąże się szkoda podlegająca naprawieniu przez Skarb Państwa, obejmuje wyłącznie oczywistą i rażącą obrazę prawa o charakterze elementarnym i kwalifikowanym, **jest zgodny** z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Jako przedmiot kontroli A P (dalej: skarżący) wskazał przepisy art. 417^1 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 96 ze zm.; dalej: k.c.) oraz art. 424^{1a} § 2 w związku z art. 398^{15} § 1 zdanie 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.; dalej: k.p.c.).

2. Artykuł 417^1 § 2 k.c. ma brzmienie następujące: „Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą".

Artykuł 424^{1a} § 2 k.p.c. stanowi: „Orzeczenie Sądu Najwyższego wydane na skutek wniesienia skargi kasacyjnej traktuje się jak orzeczenie wydane w postępowaniu wywołanym wniesieniem skargi [o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia – uwaga własna]".

Z kolei według art. 398^{15} § 1 k.p.c.: „Sąd Najwyższy w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej uchyla zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał orzeczenie, lub innemu sądowi równorzędnemu; Sąd Najwyższy może uchylić także w całości lub w części orzeczenie sądu pierwszej instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania sądowi temu samemu lub równorzędnemu. Przy ponownym rozpoznaniu sprawy przepis art. 415 stosuje się odpowiednio".

3. Skarżący kwestionuje konstytucyjność art. 417^1 § 2 k.c. w pewnym zakresie, czy też – jak sam stwierdza – znaczeniu (a więc przy określonym sposobie

rozumienia przepisu lub wynikającej zeń normy). Wskazuje przy tym dwojaki zakres (znaczenie) art. 417^1 § 2 k.c. dyskwalifikujący – jego zdaniem – ten przepis z punktu widzenia wymagań konstytucyjnych. Po pierwsze, skarży art. 417^1 § 2 k.c. „rozumiany w ten sposób, że pod pojęciem niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, powodującej odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa, należy rozumieć wyłącznie oczywistą i rażącą obrazę prawa, o charakterze elementarnym i kwalifikowanym". Po drugie – kontestuje ten sam przepis „rozumiany w ten sposób, że w zakres pojęcia szkody, do naprawienia której zobowiązany jest Skarb Państwa, nie wchodzi uszczerbek majątkowy wywołany wykonaniem prawomocnego orzeczenia na drodze postępowania egzekucyjnego".

Także zaskarżenie art. 424^{1a} § 2 w zw. z art. 398^{15} § 1 zd. 1 k.p.c. ma charakter zakresowy, czy też ograniczony do określonego znaczenia przywołanych przepisów. Skarżący kwestionuje konstytucyjność przywołanych przepisów rozumianych w ten sposób, że „orzeczenie Sądu Najwyższego wydane na skutek wniesienia skargi kasacyjnej i uwzględniające skargę kasacyjną nie wiąże sądu powszechnego w sprawie o odszkodowanie z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem".

II. Analiza formalnoprawna

1. Skarga konstytucyjna A P została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. W dniu grudnia 2003 r. Związek Zawodowy przy P wniósł przeciwko P (dalej także: pozwana) pozew o uznanie wypowiedzenia umowy o pracę skarżącego za bezzasadne i przywrócenie go do pracy. W dniu września 2004 r. skarżący przystąpił do postępowania w charakterze powoda i poparł zgłoszone przez związek zawodowy roszczenia.

Wyrokiem z kwietnia 2006 r. Sąd Rejonowy W oddalił powództwo o przywrócenie do pracy i zasądził od pozwanej na rzecz powoda kwotę zł w związku z nieprawidłowym rozwiązaniem umowy o pracę. Wyrokiem z kwietnia 2007 r. Sąd Okręgowy w W zmienił zaskarżony wyrok sądu I instancji w ten sposób, że przywrócił powoda do pracy. Wyrokiem

z maja 2008 r. Sąd Najwyższy uchylił powyższy wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Rozpoznając ponownie sprawę, Sąd Okręgowy w W wyrokiem z stycznia 2009 r. odrzucił pozew i apelację związku zawodowego oraz zmienił zaskarżony wyrok oddalając powództwo. Jednocześnie, uwzględniając wniosek restytucyjny pozwanej, Sąd Okręgowy orzekł o zwrocie na jej rzecz kwoty zł otrzymanej na podstawie dotychczasowych rozstrzygnięć. Na podstawie ww. wyroku, zaopatrzonego w klauzulę wykonalności, komornik sądowy wszczął postępowanie egzekucyjne, w ramach którego wyegzekwował od skarżącego kwotę zł, z czego zł przekazał do depozytu sądowego, zł przekazał na rachunek wierzyciela, a zł zaliczył na poczet kosztów egzekucji. Od wyroku Sądu Okręgowego w W z stycznia 2009 r. skarżący wniósł skargą kasacyjną. Wyrokiem z maja 2010 r. (sygn. akt) Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok w punkcie dotyczącym zasądzenia od powoda kwoty zł i sprawę w tym zakresie przekazał do ponownego rozpoznania, a w pozostałym zakresie skargę kasacyjną oddalił. W rozstrzygnięciu tym SN uznał, że zgodnie z art. 338 § 1 k.p.c. wniosek restytucyjny powinien zostać złożony w skardze kasacyjnej, a nie w postępowaniu apelacyjnym przed sądem rozpoznającym sprawę przekazaną do ponownego rozpoznania. W rezultacie, Sąd Okręgowy w W wyrokiem z sierpnia 2010 r. odrzucił wniosek restytucyjny pozwanej uznając, że został on wniesiony po terminie.

Na tej podstawie, w oparciu o art. 417^1 § 2 k.c., skarżący wystąpił przeciwko Skarbowi Państwa – Sądowi Okręgowemu w W z pozwem o zapłatę odszkodowania w wysokości zł wraz ustawowymi odsetkami liczonymi od dnia doręczenia pozwu, z tytułu wydania niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia (tj. wyroku Sądu Okręgowego w W z stycznia 2009 r.). Sąd Okręgowy w W wyrokiem z listopada 2011 r. (sygn. akt) zasądził dochodzone roszczenie. Sąd Apelacyjny w W wyrokiem z marca 2012 r. (sygn. akt) zmienił jednak zaskarżony wyrok w ten sposób, iż powództwo oddalił. Wydając to rozstrzygnięcie Sąd Apelacyjny w W oparł się – po pierwsze – na koncepcji kwalifikowanej niezgodności z prawem (kwalifikowanej bezprawności) prawomocnego orzeczenia, która w sprawie skarżącego, jego zdaniem, nie zachodzi. Po drugie – uznał, że skarżący nie wykazał

zaistnienia po jego stronie elementu szkody. Po prawomocnym oddaleniu żądania przywrócenia go do pracy na skarżącym ciąży bowiem materialnoprawny obowiązek zwrotu całości świadczenia otrzymanego od pozwanej (tj. wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy), niezależnie od faktu, że na płaszczyźnie procesowej Sąd Najwyższy, a za nim Sąd Okręgowy w W , uznały żądanie restytucyjne P za spóźnione.

2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji". Normę tę konkretyzuje art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), według którego: „Skarga poza wymaganiami dotyczącymi pisma procesowego powinna zawierać:

1) dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją,

2) wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone,

3) uzasadnienie skargi, z podaniem dokładnego opisu stanu faktycznego".

Zgodnie z przywołanymi przepisami, złożenie skargi jest dopuszczalne tylko w sytuacji, w której do naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności doszło na skutek wydania rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, przy czym naruszenie to wynika z zastosowania przez orzekające organy przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, który jest sprzeczny z Konstytucją (postanowienia TK z: 4 stycznia 2007 r., sygn. akt Ts 101/06; 5 września 2006 r., sygn. akt Ts 130/06; 19 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 8/01). Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że do zasadniczych przesłanek dopuszczalności skargi należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc

podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący jest przy tym zobligowany nie tylko do wskazania, które przepisy kwestionowanego aktu normatywnego wykazują taką kwalifikację, ale również do określenia konstytucyjnego wzorca ich kontroli, a więc wskazania, jakie konkretnie konstytucyjne wolności i w jaki sposób – jego zdaniem – zostały naruszone przez zaskarżone unormowanie (art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2 u. TK). Analizując problem podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego, należy zwrócić uwagę, że za taką podstawę mogą być uznane tylko te przepisy, które wyrażają normy prawne bezpośrednio określające sytuację prawną skarżącego w chwili wydania ostatecznego orzeczenia. Konieczną przesłanką skargi jest więc wykazanie związku między kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem skarżący wiąże zarzut naruszenia jego praw (zob. przykładowo postanowienia TK z: 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 15 lipca 2002 r., sygn. akt Ts 5/02). Ponadto, wskazane przez skarżącego przepisy, będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu, powinny stanowić jednocześnie bezpośrednie źródło naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw (dotyczyć go osobiście). Naruszenie musi mieć przy tym charakter osobisty i aktualny (rzeczywisty) a nie potencjalny, czyli możliwy do wyobrażenia w realiach innych niż sytuacja faktyczna i prawna skarżącego (zob. przykładowo postanowienia TK z: 17 marca 1998 r., sygn. Ts 11/97; 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10). Innymi słowy, dopuszczalność skargi konstytucyjnej zależy – co do zasady – także od tego, czy w wyniku zastosowania aktu normatywnego pogorszyła się sytuacja prawna skarżącego w kontekście jego konstytucyjnych praw i wolności (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw* [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciński, Warszawa 2000, s. 75; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 192). Powinien on to wykazać w ramach spełnienia wymogu „uprawdopodobnienia naruszenia", które uzasadnia udzielenie ochrony w trybie skargi konstytucyjnej.

Z kolei obowiązek uzasadnienia postawionego zarzutu oznacza konieczność przywołania relewantnej argumentacji, która – przynajmniej potencjalnie – może

uzasadniać przełamanie domniemania konstytucyjności przepisów prawa ustanowionych zgodnie z obowiązującą procedurą legislacyjną (art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK). W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że: „[...] uzasadnienie zarzutów powinno opierać się na przedstawieniu we wniosku takiej argumentacji, która uprawdopodobni ewentualną niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów. W szczególności argumentacja taka nie może opierać się jedynie na odczuciach czy wyobrażeniach wnioskodawcy, ale powinna być poparta merytorycznym uzasadnieniem, mogącą uwzględniać m.in. wcześniejsze orzecznictwo TK, praktykę stosowania prawa czy dorobek doktryny" (postanowienie TK z 6 listopada 2007 r., sygn. akt Tw 41/05; por. także postanowienia TK z: 12 sierpnia 2005 r., sygn. akt Tw 23/05 i 9 sierpnia 2006 r., sygn. akt Tw 14/06). Samo werbalne sformułowanie zarzutu czy też wskazanie, że kwestionowany przepis jest sprzeczny z innym przepisem aktu hierarchicznie wyższego nie może więc zostać uznane za uzasadnienie zarzutu w sensie procesowym. Zgodnie z art. 66 ustawą o TK, Trybunał Konstytucyjny jest bowiem związany treścią oraz granicami pisma inicjującego postępowanie w sprawie. Tym samym, nie może – wychodząc poza granice określone w skardze, wniosku czy pytaniu prawnym – wyręczać podmiotu inicjującego postępowanie w doborze argumentacji adekwatnej do podnoszonych wątpliwości. Brak odpowiedniego uzasadnienia zarzutu niezgodności danego przepisu z przywołanymi wzorcami kontroli stanowi o uchybieniu przez inicjatora postępowania ustawowej powinności określonej w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK (por. postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08), powoduje brak możliwości jego rozpatrzenia przez sąd konstytucyjny i konieczność umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Określone wyżej pozytywne i negatywne przesłanki dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi Trybunał Konstytucyjny bada na każdym etapie postępowania. Rozpoznanie to jest bowiem uzależnione od spełnienia wszystkich warunków dopuszczalności skargi (zob. postanowienie TK z 1 marca 2010 r., sygn. akt SK 29/08 i powołane tam orzecznictwo). Składu rozpoznającego sprawę nie wiąże przy tym stanowisko zajęte w zarządzeniu lub postanowieniu Trybunału wydanym w ramach rozpoznania wstępnego (zob. postanowienie TK z 30 czerwca

2008 r., sygn. akt SK 15/07). Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej nie kończy się bowiem na jej rozpoznaniu wstępnym i rozciąga się na całe postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Na każdym etapie postępowania niezbędna jest kontrola, czy w danej sprawie nie zachodzi konieczność umorzenia postępowania ze względu na jego zbędność albo niedopuszczalność (zob. postanowienia TK z: 10 stycznia 2005 r., sygn. akt SK 14/02; 6 lipca 2004 r., sygn. akt SK 47/03; 28 maja 2003 r., sygn. akt SK 33/02; 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10).

3. Jak wskazano na wstępie, w skardze konstytucyjnej A P wymieniono trzy – pojęciowo odrębne – przedmioty i zakresy kontroli. Skarżący żąda bowiem stwierdzenia, że:

1) art. 417^1 § 2 k.c. „rozumiany w ten sposób, że pod pojęciem niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, powodującej odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa, należy rozumieć wyłącznie oczywistą i rażącą obrazę prawa, o charakterze elementarnym i kwalifikowanym" jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji;
2) art. 417^1 § 2 k.c. „rozumiany w ten sposób, że w zakres pojęcia szkody, do naprawienia której zobowiązany jest Skarb Państwa, nie wchodzi uszczerbek majątkowy wywołany wykonaniem prawomocnego orzeczenia na drodze postępowania egzekucyjnego" jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji;
3) art. 424^{1a} § 2 w zw. z art. 398^{15} § 1 zd. 1 k.p.c. „rozumiany w ten sposób, że orzeczenie Sądu Najwyższego wydane na skutek wniesienia skargi kasacyjnej i uwzględniające skargę kasacyjną nie wiąże sądu powszechnego w sprawie o odszkodowanie z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem" jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Zarzuty sformułowane przez skarżącego odwołują się do określonego sposobu rozumienia (interpretacji) zakwestionowanych przepisów. W ramach analizy formalnoprawnej wymaga zatem ustalenia przede wszystkim to, czy w rozważanym wypadku mamy do czynienia ze skargą na przepis prawa (normę prawną) czy też na akt (wadliwego) stosowania prawa, który nie podlega kognicji Trybunału

Konstytucyjnego. Konstytucja stanowi bowiem, że do właściwości Trybunału Konstytucyjnego należy orzekanie o konstytucyjności i legalności aktów normatywnych. W ustabilizowanym orzecznictwie polskiego sądu konstytucyjnego przyjmuje się, że kontroli może zostać poddana taka treść przepisu, którą uzyskał on w drodze jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej (zob. przykładowo: postanowienia TK z: 4 grudnia 2000 r. sygn. akt SK 10/99; 21 września 2005 r., sygn. akt SK 32/04; 16 października 2007 r., sygn. akt SK 13/07; 16 marca 2010 r., sygn. akt SK 57/08; 7 marca 2011 r., sygn. akt P 3/09; 24 września 2013 r., sygn. akt SK 39/12 oraz wyroki TK z: 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00; 10 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 17/07). Dla stwierdzenia, czy w konkretnym wypadku mamy do czynienia z trwałą praktyką nadającą kontrolowanej normie niekonstytucyjną treść czy też z wykraczającym poza kompetencje TK aktem stosowania prawa, decydujące znaczenie ma analiza orzecznictwa najwyższych instancji sądowych (zob. wyroki TK z: 23 maja 2006 r., sygn. akt SK 51/05; 10 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 17/07; 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06). Ciężar wykazania, że *in casu* doszło do ukształtowania się tego typu niekonstytucyjnej wykładni spoczywa na podmiocie inicjującym postępowanie (zob. przykładowo postanowienie TK z 7 marca 2011 r., sygn. akt P 3/09).

Jakkolwiek skarga konstytucyjna A P jest stosunkowo lakoniczna, a jej wywody w tej mierze trudno uznać za wyczerpujące, można uznać, że – z tego punktu widzenia – zostały spełnione przesłanki kontroli art. 417^1 § 2 k.c. w zakresie wskazanym powyżej, w pkt 1, oraz art. 424^{1a} § 2 w zw. z art. 398^{15} § 1 zd. 1 k.p.c. Jak to zostanie omówione szerzej w toku dalszych wywodów, w orzecznictwie sądowym istotnie zarysowała się wyraźna i konsekwentna linia orzecznicza w przedmiocie sposobu interpretacji przesłanki tzw. bezprawności judykacyjnej (zob. niżej, pkt III.3 stanowiska), a także odnośnie do znaczenia (roli) orzeczenia Sądu Najwyższego uwzględniającego skargę kasacyjną strony dla procesu o naprawienie szkody wyrządzonej przez prawomocne orzeczenie sądowe (zob. niżej, pkt II.7 stanowiska). Skarżący nie wykazał natomiast istnienia stałej, powszechnej linii orzeczniczej, według której zakres pojęcia szkody, do której naprawienia jest zobowiązany Skarb Państwa na podstawie art. 417^1 § 2 k.c. nie wchodzi uszczerbek majątkowy wywołany wykonaniem prawomocnego orzeczenia

(stanowiącego zdarzenie szkodzące) na drodze postępowania egzekucyjnego. Tym samym, nie dopełnił on wymogów warunkujących merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej w ww. zakresie. Zaniedbanie to jest istotne tym bardziej, że w doktrynie jednomyślnie podnosi się, że postanowienia art. 417 i art. 417^1 k.c. nie wprowadzają żadnych szczególnych rozwiązań dotyczących pojęcia szkody. Stąd też należy stosować w tym zakresie ogólne reguły ustalania wysokości szkody prawnie relewantnej, przewidziane w odniesieniu do uszczerbków majątkowych w art. 361 k.c., a w odniesieniu do uszczerbków niemajątkowych w art. 445 i art. 448 k.c. (zob. E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 416; Z. Banaszczyk [w:] *System prawa prywatnego*, t. VI, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, Warszawa 2009, § 34, pkt II; G. Bieniek [w:] G. Bieniek, H. Ciepła, S. Dmowski, J. Gudowski, K. Kołakowski, M. Sychowicz, T. Wiśniewski, C. Żuławska, *Komentarz do kodeksu cywilnego, Księga trzecia – Zobowiązania*, t. I, Warszawa 2006, s. 285; P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 154–155M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa 2004, s. 23; J. Kremis [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2006, s. 676).

4. Zastrzeżenia odnośnie do dopuszczalności kontroli konstytucyjności art. 417^1 § 2 k.c. „rozumianego w ten sposób, że w zakres pojęcia szkody, do naprawienia której zobowiązany jest Skarb Państwa, nie wchodzi uszczerbek majątkowy wywołany wykonaniem prawomocnego orzeczenia na drodze postępowania egzekucyjnego" wynikają także z innych przyczyn. Jak trafnie zauważa Prokurator Generalny w stanowisku z 17 czerwca 2013 r. (znak PG VIII TK 19/13), przywołany przepis wykładany w kwestionowany przez skarżącego sposób nie był przedmiotem analizy i podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia sądu wydanego w sprawie skarżącego, tj. wyroku Sądu Apelacyjnego w W z marca 2012 r. (sygn. akt). Sąd Apelacyjny w W nie ustosunkowywał się do kwestii zakresu szkody (ani tzw. szkody naturalnej ani też szkody prawnie relewantnej) podlegającej naprawieniu na podstawie art. 417^1 § 2 k.c., ale oddalił powództwo skarżącego z tego względu, że nie dopatrzył się po jego

stronie elementu szkody. Jak wskazano w przywołanym wyroku: „[...] w myśl artykułu przed chwilą wspomnianego [tj. art. 417^1 § 2 k.c. – uwaga własna] powód nie poniósł szkody przez wyegzekwowanie od niego części świadczenia podlegającego zwrotowi – wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy – skoro nadal na nim ciąży obowiązek jego zwrotu w całości po prawomocnej odmowie przywrócenia do pracy. Powód winien był liczyć się z takim obowiązkiem, gdy po raz pierwszy sąd II instancji przywrócił go do pracy w sprawie, w której pozwanemu przysługiwała skarga kasacyjna (wyrok Sąd Najwyższego z dnia 26 lutego 2004 r., V CK 220/2003, OSNC nr 3, poz. 49). W myśl art. 410 § 2 k.c. świadczenie P stało się nienależne. Pobranie tego świadczenia przez powoda w wykonaniu wyroku sądu wyeliminowanego z obrotu w wyniku przewidzianego prawem środka zaskarżenia i dopuszczalnego w niniejszej sprawie – skargi kasacyjnej oznacza, iż doszło do spełnienia świadczenia nie należnego w rozumieniu tego ostatniego przepisu". W analizowanym zakresie nie zostały zatem spełnione wymagania stawiane skardze konstytucyjnej przez art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 ustawy o TK.

Z wyżej wskazanych względów, postępowanie w zakresie kontroli konstytucyjności art. 417^1 § 2 k.c., rozumianego w ten sposób, że w zakres pojęcia szkody, do naprawienia której zobowiązany jest Skarb Państwa, nie wchodzi uszczerbek majątkowy wywołany wykonaniem prawomocnego orzeczenia na drodze postępowania egzekucyjnego, powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

5. Zakres zaskarżenia wymaga także pewnej korekty w odniesieniu do przedmiotu kontroli wskazanego w pkt 1 *petitum* skargi konstytucyjnej (zob. wyżej, pkt 3 stanowiska), tj. art. 417^1 § 2 k.c. rozumianego w ten sposób, że pod pojęciem niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, powodującej odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa, należy rozumieć wyłącznie oczywistą i rażącą obrazę prawa o charakterze elementarnym i kwalifikowanym. Zarzuty skarżącego kierują się bowiem wyłącznie przeciwko zdaniu 1 tego przepisu. Artykuł 417^1 § 2 zdanie 2 k.c. pozostaje natomiast poza sferą jego zainteresowania; zresztą z oczywistych względów przepis ten nie był (i nie mógł być) zastosowany w jego sprawie.

W rezultacie, postępowanie w zakresie kontroli konstytucyjności art. 417^1 § 2 zdanie 2 k.c. powinno podlegać **umorzeniu** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

6. W ramach analizy formalnoprawnej punktu 3 *petitum* skargi konstytucyjnej A P trzeba – idąc w ślady Prokuratora Generalnego – rozważyć przede wszystkim trzy kwestie podstawowe. Po pierwsze – czy zarzuty skarżącego kierują się przeciwko pozytywnej regulacji (normie prawnej) zawartej w art. 424^{1a} § 2 w zw. z art. 398^{15} § 1 zd. 1 k.p.c., czy też kwestionuje on brak określonej regulacji (normy prawnej), która nakazywałaby związanie sądu orzekającego w sprawie o odszkodowanie na podstawie art. 417^1 § 2 k.c. rozstrzygnięciem Sądu Najwyższego uwzględniającego (chociażby w części) skargę kasacyjną. Po drugie – czy w wypadku opowiedzenia się za tym drugim stanowiskiem mamy do czynienia z podlegającym kognicji Trybunału Konstytucyjnego pominięciem ustawodawczym, czy też z wykraczającym poza tę kognicję zaniechaniem ustawodawczym. Po trzecie – czy zakwestionowane przepisy zostały zastosowane w sprawie skarżącego.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że rozgraniczenie konstrukcji pominięcia i zaniechania legislacyjnego może w praktyce napotykać na trudności (zob. przykładowo P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze* [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, Kraków 2007, s. 398, 403-404). Również w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, mimo stosunkowo stabilnych założeń wyjściowych, zagadnienie to jest ostatecznie rozstrzygane *a casu ad casum*. Swego rodzaju reasumpcji dotychczasowych ustaleń w tej mierze dokonał Trybunał w postanowieniu z 29 listopada 2010 r. (sygn. akt P 45/09), wskazując m.in. że: „[...] linia demarkacyjna oddzielająca sytuacje, w których ma miejsce zaniechanie ustawodawcze, od tych, w których może występować niekonstytucyjne pominięcie ustawodawcze, jest związana z odpowiedzią na pytanie, czy w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem. Konieczne jest jednak zachowanie ostrożności w dokonywaniu tego rodzaju ocen. Zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieuregulowanych z materiami, które znalazły swój wyraz w treści kwestowanego

przepisu, może spowodować wykroczenie przez Trybunał poza sferę kontroli prawa, a tym samym postawienie zarzutu o uzurpowanie sobie przez Trybunał uprawnień prawotwórczych (zob. postanowienie z 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98).

Trybunał, dopuszczając możliwość oceny konstytucyjności pominięć prawodawczych, wskazuje, że w ramach kontroli konstytucyjności oceniana jest zawsze pełna treść normatywna kwestionowanego przepisu. Dopuszczalne jest zatem badanie również braków pewnych elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia regulacji konstytucyjnej (zob. przykładowo orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52 oraz wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). [...] Reasumując, należy stwierdzić, że kontrola konstytucyjności pominięć prawodawczych rozumianych jako braki w ramach istniejących już regulacjach prawnych, jest dopuszczalna. Nie chodzi przy tym tutaj o braki każdego rodzaju. Pominięcia ustawodawcze związane są przede wszystkim z brakami w ramach istniejących regulacji, które powodują niezapewnienie należytego stopnia realizacji konkretnych praw i wolności przysługujących danej kategorii podmiotów".

Jakkolwiek ze wskazanych wyżej względów trudno o jednoznaczną ocenę skargi konstytucyjnej A P , pewne racje przemawiają za sformułowaną przez Prokuratora Generalnego tezą, iż jest to skarga na, lokujące się poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, zaniechanie legislacyjne oraz – w konsekwencji – za wnioskiem o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. W istocie, żądanie skarżącego jest skierowane na uzupełnienie obowiązującej regulacji prawnej o nowe – treściowo i jakościowo – unormowania, które nadawałyby orzeczeniu Sądu Najwyższego uwzględniającemu skargę kasacyjną walor prejudykatu wiążącego sąd orzekający w postępowaniu o odszkodowanie co do stwierdzenia tzw. bezprawności judykacyjnej.

7. Wniosek o umorzenie postępowania w zakresie kontroli konstytucyjności art. 424^{1a} § 2 w zw. z art. 398^{15} § 1 zd. 1 k.p.c. zachowuje aktualność także przy odrzuceniu tezy, że w analizowanym wypadku mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym.

Po pierwsze – nawet jeżeli uznać, że skarżący kwestionuje pozytywną treść normatywną przywołanych wyżej przepisów, trudno zaakceptować niezwykle lakoniczne, w zasadzie jednozdaniowe uzasadnienie skargi konstytucyjnej w tym zakresie. Wyżej wskazywano już na znaczenie, jakie Trybunał Konstytucyjny wiąże z prawidłowym wypełnieniem obowiązku uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności – także z nawiązaniem do wcześniejszego orzecznictwa TK, praktyki stosowania prawa czy dorobku doktryny (zob. postanowienie TK z 6 listopada 2007 r., sygn. akt Tw 41/05; por. także postanowienia TK z: 12 sierpnia 2005 r., sygn. akt Tw 23/05 i 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt Tw 14/06). Samo werbalne sformułowanie zarzutu czy też wskazanie, że kwestionowany przepis jest sprzeczny z innym przepisem aktu hierarchicznie wyższego nie może zostać uznane za uzasadnienie zarzutu w sensie procesowym, co z uwagi na treść art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, powoduje brak możliwości jego rozpatrzenia przez sąd konstytucyjny i konieczność umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Po drugie – problem, jaki zasygnalizował skarżący na tle art. 424^{1a} § 2 w zw. z art. 398^{15} § 1 zd. 1 k.p.c. stanowi w istocie dopełnienie, na płaszczyźnie procesowej, kontrowersji związanych ze sposobem interpretacji art. 417^{1} § 2 k.c. i oceną konstytucyjności tego ostatniego przepisu w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie sądowym. Innymi słowy, sposób wykładni art. 424^{1a} § 2 w zw. z art. 398^{15} § 1 zd. 1 k.p.c. jest uzależniony od optyki materialnoprawnych przesłanek odpowiedzialności ponoszonej przez Skarb Państwa z tytułu tzw. bezprawności judykacyjnej, a ocena jego konstytucyjności ma charakter wtórny w stosunku do problemu zgodności z art. 77 ust. 1 Konstytucji art. 417^{1} § 2 k.c. Gdyby uznać, że użyte w art. 417^{1} § 2 k.c. pojęcie „niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia" powinno obejmować każdą postać sprzeczności z prawem, art. 424^{1a} § 2 w zw. z art. 398^{15} § 1 zd. 1 k.p.c. wymagałyby istotnie reinterpretacji. Stojąc jednak na gruncie zaprezentowanej w orzecznictwie sądowym i bronionej w niniejszym stanowisku tezy o konieczności dywersyfikacji postaci bezprawności z tytułu działań organów władzy publicznej i zgodności takiego kierunku wykładni z art. 77 ust. 1 Konstytucji, trzeba wskazać na zbędność wydawania przez Trybunał merytorycznego orzeczenia w tym zakresie.

8. Niezależnie od powyższego, trzeba zauważyć, że przekonanie skarżącego o konieczności związania sądu orzekającego w sprawie o odszkodowanie z tytułu tzw. bezprawności judykacyjnej rozstrzygnięciem Sądu Najwyższego uwzględniającym – chociażby w części – skargę kasacyjną, nie znajduje uzasadnienia w przywołanych wzorcach konstytucyjnych (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 1 Konstytucji). Oczekiwanie takiej symetrii wydaje się bezpodstawne także w świetle analizy charakteru prawnego skargi kasacyjnej i skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (oraz rozstrzygnięć wydawanych w każdym z tych trybów).

Należy wskazać, że treść art. 424^{1a} k.p.c. odpowiada brzmieniu obowiązującego wcześniej art. 424^{1} § 3 k.p.c. Przepis ten uznaje za niedopuszczalną skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia od wyroków Sądu Najwyższego oraz wyroków sądów II instancji, od których wniesiono skargę kasacyjną. W przypadku wniesienia skargi od tych orzeczeń podlegałaby ona zatem odrzuceniu na podstawie art. 424^{8} § 1 k.p.c. Przy ocenie pojęcia skargi kasacyjnej „wniesionej" za aktualne należy uznać stanowisko judykatury i poglądy doktryny odnoszące się do tej kwestii na tle regulacji zawartej poprzednio w art. 424^{1} § 3 k.p.c. W ich świetle za skargę kasacyjną wniesioną w rozumieniu art. 424^{1a} § 1 k.p.c. uznaje się skargę kasacyjną, która nie została odrzucona i została rozpoznana przez Sąd Najwyższy lub co najmniej poddana ocenie w ramach przedsądu na podstawie art. 398^{9} k.p.c. (zob. postanowienie SN z 11 sierpnia 2006 r., sygn. akt II CNP 53/06). Z kolei treść kwestionowanego przez skarżącego art. 424^{1a} § 2 k.p.c. nakazuje traktować skutki orzeczenia Sądu Najwyższego uwzględniającego skargę kasacyjną podobnie jak wyroku stwierdzającego niezgodność z prawem zaskarżonego orzeczenia. Orzeczenie takie spełnia zatem wymogi określone w art. 417^{1} § 2 k.c., związane z koniecznością uzyskania odpowiedniego prejudykatu wymaganego dla dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną wydaniem prawomocnego orzeczenia. Ze względu na specyfikę i odrębność funkcji skargi kasacyjnej i skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, uzyskane w każdym z tych trybów rozstrzygnięcia nie mogą być jednak traktowane w sposób całkowicie równoważny.

Jak stwierdził Sąd Najwyższy w postanowieniu z 6 marca 2008 r. (sygn. akt II BU 43/07): „Właściwym postępowaniem, o którym stanowi art. 417^1 § 2 k.c., jest postępowanie przed Sądem Najwyższym wywołane wniesieniem skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. W ramach tego postępowania Sąd Najwyższy, uwzględniając skargę, jedynie stwierdza, że orzeczenie jest w zaskarżonym zakresie niezgodne z prawem (art. 424^{11} § 2 k.p.c.). Dopiero takie orzeczenie umożliwia stronie wniesienie powództwa przeciwko Skarbowi Państwa na podstawie art. 417 § 1 k.c. Sąd Najwyższy nie uchyla (nie zmienia) zaskarżonego orzeczenia, które nadal pozostaje w obrocie prawnym, zachowując swoją prawomocność i skuteczność w dotychczasowym kształcie. Postępowanie zmierzające do stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia służy zatem stronie skrzywdzonej wydaniem sprzecznego z prawem orzeczenia sądu do spełnienia przesłanki skutecznego wytoczenia powództwa odszkodowawczego przeciwko Skarbowi Państwa" (zob. także wyrok SN z 4 stycznia 2008 r., sygn. akt III CNP 60/07). W rezultacie, przyjmuje się, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest specjalnym procesowym środkiem prawnym, ulokowanym wśród nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Jest ona samodzielnym, autonomicznym instrumentem badania legalności działalności jurysdykcyjnej sądów powszechnych, służącym jednostce zamierzającej dochodzić od państwa wynagrodzenia szkody, o jakiej mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji (zob. przykładowo: wyrok SN z 7 lipca 2006 r., sygn. akt I CNP 33/06; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 15 stycznia 2013 r., sygn. akt I ACa 1040/12). Tymczasem funkcje skargi kasacyjnej i orzeczenia wydawanego w efekcie jej rozpoznania są bardziej złożone. Obszernie i przekonująco odniósł się do tej kwestii Sąd Najwyższy w – wydanym zresztą w sprawie skarżącego – wyroku z czerwca 2013 r. (sygn. akt), wskazując m.in.: „Skarga kasacyjna zmierza do korekty wyroku przez jego zmianę lub uchylenie i ma związek funkcjonalny z wcześniej toczącym się postępowaniem. Uwzględnienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem z art. 424^1 k.p.c. opiera się więc na innych przesłankach niż orzeczenie kasatoryjne, które zmierza do skorygowania rozstrzygnięcia sporu między stronami postępowania sądowego. Dlatego uwzględnienie skargi kasacyjnej jest konieczne, ale nie przesądzające dla przyjęcia,

że uchylone orzeczenie sądu drugiej instancji było niezgodne z prawem w znaczeniu przyjmowanym w art. 417^1 § 2 k.c. Kontrola kasacyjna nie jest bowiem ukierunkowana na ocenę charakteru uchybień sądu drugiej instancji. Przyczyną uchylenia orzeczenia sądu drugiej instancji wcale nie musi być kwalifikowane naruszenie prawa przez sąd drugiej instancji przyjmowane przy wykładni art. 424^1 k.p.c. w zw. z art. 417^1 § 2 k.c.".

W rezultacie, jeżeli Sąd Najwyższy odmówi przyjęcia do rozpoznania lub oddali skargę kasacyjną, takie orzeczenie traktować należy tak, jak wyrok oddalający skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. W pewnym uproszczeniu można przyjąć, że orzeczenia te ze swej istoty „nie noszą w sobie" stwierdzenia niezgodności z prawem orzeczenia sądowego, lecz przeciwnie – potwierdzają, że orzeczenie wydane przez sąd niższej instancji nie jest niezgodne z prawem (zob. H. Pietrzkowski, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, „Przegląd Sądowy" 2005, nr 4, s. 5). W przypadku orzeczenia kasatoryjnego lub orzeczenia, na podstawie którego Sąd Najwyższy orzekł co do istoty sprawy, odpowiednie zastosowanie znajduje art. 415 k.p.c., na podstawie którego sąd II instancji przy ponownym rozpoznaniu sprawy oraz SN w orzeczeniu reformatoryjnym, na wniosek skarżącego, orzeka o zwrocie spełnionego lub wyegzekwowanego świadczenia lub o przywróceniu do stanu poprzedniego (zob. H. Pietrzkowski, *Skarga...*, s. 5-6). Nie jest zatem potrzebne przeprowadzenie w sprawie odrębnego postępowania, jakim jest postępowanie ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

Uprzedzając nieco tok dalszych rozważań należy podkreślić, że sposób wykładni art. 424^{1a} § 2 w zw. z art. 398^{15} § 1 zd. 1 k.p.c. zaprezentowany przez Sąd Apelacyjny w W w wyroku z marca 2012 r. (sygn. akt) nie jest reprezentatywny ani też powszechnie przyjmowany. Tym niemniej, uwzględnia on tezę o wzajemnym związku regulacji materialnoprawnej i procesowej problematyki odpowiedzialności za tzw. bezprawie judykacyjne, pozwalając usunąć rozbieżności dostrzegane w tej mierze w doktrynie prawa. Jak bowiem wskazuje Z. Banaszczyk: „[...] orzeczenia wydane na podstawie art. 398^{15} § 1 oraz art. 398^{16} k.p.c. będą miały «(...) charakter prejudykatu w ewentualnym procesie odszkodowawczym». Podobną funkcję pełnić będzie także orzeczenie SN wydane w trybie art. 398^{19} k.p.c.

W odniesieniu do prejudykatów odszkodowawczych w postaci orzeczeń SN wydanych na podstawie art. 398^{16} i art. 398^{19} k.p.c. może powstać pytanie o spójność takiej konstrukcji z rozwiązaniem wymagającym kwalifikowanej «niezgodności z prawem» orzeczenia dla uzyskania prejudykatu w trybie skargi określonej w art. 424^{1} i n. k.p.c. O ile bowiem dla stwierdzenia wydania orzeczenia niezgodnie z prawem – i uzyskania prejudykatu w sprawie, w której skarga kasacyjna nie przysługuje – konieczne będzie ustalenie jej szczególnej niezgodności z prawem (kwalifikowanej bezprawności), o tyle w sprawie, w której przysługuje skarga kasacyjna wystarczające będzie każde stwierdzone naruszenie prawa, które upoważnia Sąd Najwyższy do orzeczenia reformatoryjnego (art. 398^{16} k.p.c.) lub rozstrzygnięcia na podstawie art. 398^{19} k.p.c. Można mieć wątpliwości, czy różnica ta jest niwelowana ograniczonym katalogiem okoliczności uzasadniających przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania (art. 398^{9} k.p.c.). Możliwa jest bowiem sytuacja, w której skarga kasacyjna zostanie przyjęta do rozpoznania ze względu na występowanie istotnego zagadnienia prawnego (art. 398^{9} § 1 pkt 1 k.p.c.) lub na rozbieżności w orzecznictwie (art. 398^{9} § 1 pkt 2 k.p.c.), a następnie Sąd Najwyższy wyda orzeczenie reformatoryjne. Wówczas «niezgodności z prawem» zaskarżonego orzeczenia nie można jednak – jak się wydaje – uważać za kwalifikowaną" (zob. Z. Banaszczyk [w:] *System...*, t. VI, red. A. Olejniczak, § 34, pkt II).

W rezultacie, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie podzielił opinii Sejmu i Prokuratora Generalnego co do potrzeby umorzenia postępowania w zakresie kontroli konstytucyjności art. 424^{1a} § 2 w zw. z art. 398^{15} § 1 zd. 1 k.p.c., przedstawione wyżej skrótowo argumenty przemawiają za stwierdzeniem, że kwestionowane przepisy, w zakresie wskazanym przez skarżącego, **są zgodne** z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 1 Konstytucji.

III. Analiza merytoryczna

1. Zarzuty skarżącego

W związku ze sformułowanym wyżej uwagami dotyczącymi dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej A P , zakres, w jakim będą

referowane jego zarzuty, zostanie ograniczony do pierwszego z wymienionych na wstępie „zakresów" czy też „sposobów rozumienia" art. 417^1 § 2 k.c. Zdaniem skarżącego, zarzucana niekonstytucyjność tego przepisu polega na takim rozumieniu użytego w nim pojęcia „niezgodności z prawem", zgodnie z którym bezprawie judykacyjne zaistnieje wyłącznie w wypadku oczywistej i rażącej obrazy prawa niebudzącej żadnej wątpliwości, tj. o charakterze elementarnym i kwalifikowanym. W jego opinii, taka interpretacja art. 417^1 § 2 k.c. dokonywana w orzecznictwie sądowym nie odpowiada ani literalnemu brzmieniu tego przepisu – w którym nie przewidziano ww. przesłanki – ani też treści art. 77 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca konstytucyjny wprowadził regulacją art. 77 ust. 1 Konstytucji (skarżący – jak się wydaje błędnie – przywołuje tutaj art. 417^1 k.c.) uniwersalną zasadę odpowiedzialności za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej właśnie w celu zagwarantowania pełniejszej ochrony obywateli przed następstwami naruszeń ze strony organów tej władzy, niezależnie od jej segmentu (skarga, s. 4). Tymczasem wynikiem skrajnie ograniczonego pojmowania w judykaturze pojęcia „niezgodności z prawem" jest znaczące zawężenie ochrony majątkowej, jaką każdemu poszkodowanemu przyznaje art. 77 ust. 1 Konstytucji, co czyni postulat rozszerzenia odpowiedzialności Skarbu Państwa iluzorycznym i nadaje mu charakter propagandowy (skarga, s. 3).

2. Wzorzec kontroli

1. Zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji: „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej".

2. Treść i znaczenie art. 77 ust. 1 Konstytucji były przedmiotem licznych wypowiedzi, zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki TK z: 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00; 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02; 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03; 3 marca 2004 r., sygn. akt K 29/03; 26 maja 2006 r., sygn. akt SK 51/05; września 2006 r., sygn. akt SK 14/05; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06), Sądu Najwyższego (zob. przykładowo uchwałę SN z 24

listopada 2005 r., sygn. akt III CZP 82/05; wyroki SN z: 17 listopada 2002 r., sygn. akt V CKN 1493/00; 15 lutego 2007 r., sygn. akt II CSK 483/06; 5 września 2008 r., sygn. akt I CSK 41/08; postanowienie SN z 30 maja 2003 r., sygn. akt III CZP 34/03), jak i doktrynie prawa (zob. przykładowo z literatury monograficznej: L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007; M. Haczkowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*, Warszawa 2007; M. Safjan, K. Matuszczyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, wyd. 2, Warszawa 2009; R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001 oraz przywoływane już wyżej pozycje E. Bagińskiej, P. Dzienisa i M. Safjana).

Skutkiem przywołanego przepisu jest konstytucjonalizacja prawa do odszkodowania z tytułu niezgodnego z prawem działania władzy publicznej, co stanowi rozwiązanie nieznane w polskim prawie ustrojowym w latach 1935-1997. Podniesienie cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej państwa i innych podmiotów wykonujących władzę publiczną do rangi zasady konstytucyjnej wywiera trudne do przecenienia skutki teoretyczne i praktyczne, eksplikowane zwłaszcza w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

3. Ustabilizowane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje, że odpowiedzialność, o której mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji, ma charakter obiektywny. Jest ona niezależna od winy członka organu władzy publicznej, a jej wyłączną przesłanką jest bezprawność, tj. sprzeczność z narzuconym przez prawo wzorcem postępowania. Uzależnienie odpowiedzialności Skarbu Państwa od subiektywnie pojętej winy funkcjonariusza Trybunał zakwestionował już w pierwszym, podstawowym w tym zakresie wyroku z 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00.

Pojęcie „władzy publicznej" w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji jest interpretowane szeroko i obejmuje władzę wykonawczą, ustawodawczą i sądowniczą (zob. wyroki TK z: 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00; 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00; 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02; 24 listopada 2003 r., sygn. akt SK 26/03; 3 marca 2004 r., sygn. akt K 29/03 oraz M. Safjan, *Odpowiedzialność...*, s. 27 i n.; R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność...*, s. 89 i n.). Wejście w życie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. radykalnie zmieniło paradygmat odpowiedzialności,

zwłaszcza z tytułu działań władzy sądowniczej i ustawodawczej, które w dotychczasowych uwarunkowaniach aksjologicznych i ustrojowych były pod tym względem immunizowane. Hipoteza art. 77 ust. 1 Konstytucji jest przy tym odczytywana w orzecznictwie konstytucyjnym w sposób funkcjonalny: relewantnym kryterium jest wykonywanie władzy publicznej, immanentnie związane z relacją nadrzędności i władczą pozycją wobec jednostki, a nie przynależność do struktury aparatu władzy publicznej *sensu stricto*, czy też cywilistycznie rozumiana pozycja organu (piastuna organu) władzy publicznej (zob. wyrok TK w sprawie o sygn. akt SK 18/00, a także L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 77, s. 14-15).

Od strony przedmiotowej pojęcie „działania" organu władzy publicznej obejmuje niewątpliwie wszystkie prawne formy działania przypisane organom władzy. Obok szkód wynikających z jednostkowych działań faktycznych (czynności materialno-technicznych), odpowiedzialność ta dotyczy także czynności konwencjonalnych, w szczególności wydawania aktów indywidualnych (orzeczeń sądowych, decyzji i innych aktów administracyjnych), nienormatywnych aktów generalnych, a także aktów normatywnych, z ustawami włącznie (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja...*, t. V, s. 15; J. Kremis, *Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku TK*, „Państwo i Prawo" 2002, nr 6, s. 40).

4. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądach doktryny niejednolicie są natomiast oceniane niektóre konsekwencje obowiązywania art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz zdatność tego postanowienia do bezpośredniego i samodzielnego stosowania. Trybunał oceniał to zagadnienie kilkukrotnie, przede wszystkim w aspekcie obowiązywania na tle art. 77 ust. 1 Konstytucji zasady pełnej kompensacji. Ostatecznie przyjęto, że o ile sam mechanizm odpowiedzialności władzy publicznej ma charakter bezwzględnie obowiązujący, o tyle zasada pełnej kompensacji stanowi jedynie dyrektywę kierunkową, dopuszczającą wyjątki w sytuacjach uzasadnionych ochroną innych wartości, praw i wolności konstytucyjnych, wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyroki TK w sprawach o sygn. akt: K 23/00, SK 18/00, K 20/02, SK 26/03 i K 29/03). Gwarancje konstytucyjne nie obejmują zasady pełnej kompensacji, a mechanizmy prowadzące

do wynagrodzenia przedmiotowych szkód mogą być zróżnicowane wskutek odmienności wynikających z różnego uregulowania tych fragmentów poszczególnych mechanizmów, które nie są objęte regulacją samego art. 77 Konstytucji (zob. zwłaszcza wyrok TK w sprawie o sygn. akt K 20/02, a także wyroki TK z: 27 kwietnia 1999 r., sygn. akt P 7/98 i 3 marca 2004 r., sygn. akt K 29/03). Jak wskazał Trybunał w wyroku w sprawie o sygn. akt K 20/02, „Przepis ten [art. 77 ust. 1 Konstytucji] jednak sam przez się nie wskazuje wyczerpująco ani jaka szkoda ma podlegać naprawieniu, ani nie rozstrzyga co decyduje o wymaganej przesłance bezprawności, nie wspominając już o drodze, na jakiej realizacja uprawnienia odszkodowawczego ma nastąpić. Te kwestie muszą być zatem – co do zasady – regulowane w ustawach zwykłych. Nie podobna więc art. 77 ust. 1 Konstytucji nadawać znaczenia upatrującego w nim generalnej, wyczerpującej i przede wszystkim wystarczającej podstawy do żądania pełnego odszkodowania, za każde zdarzenie powodujące szkodę, za każdy rodzaj nieprawidłowości w zachowaniu władzy publicznej, co czyniłoby zbędną dalszą regulację tej kwestii w ustawodawstwie zwykłym, co do zakresów pominiętych w samym normowaniu art. 77 Konstytucji. Trafne w tym względzie stanowisko zajął Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 30 maja 2003 r. (sygn. III CZP 34/03, niepublikowane) i w tym zakresie poglądy TK i SN są zbieżne". Analogicznie Trybunał zapatruje się na kwestię postaci i stopnia bezprawności uzasadniającej odpowiedzialność władzy publicznej oraz sposób ujęcia związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem sprawczym a szkodą.

W konsekwencji, dominuje stanowisko, że art. 77 ust. 1 Konstytucji wymaga takiego ukształtowania systemu prawnego, aby została zapewniona możliwość faktycznej realizacji konstytucyjnego prawa podmiotowego do wynagrodzenia szkód wyrządzonych przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, nie może natomiast stanowić bezpośredniej i samodzielnej podstawy roszczenia odszkodowawczego (zob. podsumowanie dyskusji doktrynalnej: E. Bagińska, *Odpowiedzialność...*, s. 171 i n.; J. Kremis, *Skutki...*, s. 38). W praktyce konieczna jest bowiem operacjonalizacja zasady konstytucyjnej w przepisach ustaw zwykłych (kodeksu cywilnego i ustaw szczególnych). Istota unormowania zawartego w art. 77 ust. 1 Konstytucji polega na treściowym zdeterminowaniu pewnych elementów (przesłanek) odpowiedzialności odszkodowawczej, które muszą być uwzględnione

przez podmioty stanowiące bądź stosujące prawo. Zapatrywanie takie, mimo początkowych wahań, utrwaliło się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego. Przykładem mogą być wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03 oraz 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02, wyroki Sądu Najwyższego z: 17 listopada 2002 r., sygn. akt V CKN 1493/00 i 15 lutego 2007 r., sygn. akt II CSK 483/06, postanowienie Sądu Najwyższego z 30 maja 2003 r., sygn. akt III CZP 34/03 czy też uchwała Sądu Najwyższego z 24 listopada 2005 r., sygn. akt III CZP 82/05.

5. Znaczenie (rola) art. 77 ust. 1 Konstytucji jest ujmowane w judykaturze i doktrynie prawa w sposób stosunkowo jednolity. Podkreśla się, że art. 77 ust. 1 Konstytucji „[...] nie oznacza li-tylko podniesienia na szczebel konstytucyjny zastanej przez Konstytucję regulacji odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez władzę publiczną, uregulowanej w k.c. W przepisie tym wyraża się myśl ogólną: iż bezprawne wyrządzenie szkody przez władzę publiczną daje prawo do odszkodowania. Jest to prawo konstytucyjne" (zob. wyroki TK w sprawach o sygn. akt K 20/02 i SK 26/03). Analizowany przepis powinien być jednak postrzegany nie tylko w kategoriach konstytucyjnych gwarancji dla podmiotowego prawa do odszkodowania z tytułu niezgodnych z prawem działań władzy publicznej, ale także jako instytucjonalna gwarancja przestrzegania przez organy władzy publicznej zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji). Aksjologia tego rozwiązania zawiera się w stanowisku, że obowiązek przestrzegania prawa we wszelkich działaniach władzy publicznej, wyraźnie sformułowany w art. 7 Konstytucji, oznacza zarazem, że ryzyko związane z naruszeniem bądź nieprzestrzeganiem prawa w tym zakresie nie może być przerzucane na poszkodowanych takimi zachowaniami (zob. E. Bagińska, *Odpowiedzialność...*, s. 170 i n.; L. Garlicki [w:] *Konstytucja...*, t. V, komentarz do art. 77, s. 11-12; M. Safjan, K. J. Matuszczyk, *Odpowiedzialność...*, s. 27 i n. Należy w tym kontekście ponownie przywołać stanowisko TK wyrażone w wyroku z 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02, w którym wskazano m.in.: „[...] Pojawienie się w Konstytucji art. 77 ust. 1 wprowadziło gwarancję, że ekonomiczny skutek tych ryzyk, błędów czy pomyłek nie będzie obciążał poszkodowanego. Widzieć w tym należy nie tylko wzmocnienie ochrony praw majątkowych (art. 64 Konstytucji), ale

także środek stymulacji, gwarancję, iż aparat władzy publicznej będzie dążył do eliminacji tych niepożądanych (z jego punktu widzenia) skutków odszkodowawczych, co tym samym doprowadzi do urealnienia zasady działalności opartej na prawie i w granicach prawa – o czym mowa w art. 7 Konstytucji. Tak więc art. 77 Konstytucji jest nie tylko źródłem prawa podmiotowego dla poszkodowanego, ale i zawiera w sobie jednocześnie instytucjonalną gwarancję dla zasady art. 7 Konstytucji. [...] Obie te funkcje art. 77 ust. 1 Konstytucji (prawo podmiotowe – gwarancja wobec art. 7 Konstytucji) są szczególnie istotne w sytuacji, gdy aparat władzy publicznej i kultura jej wykonywania działa na tyle niesprawnie, że ryzyko wyrządzania szkód (i bezprawnego zachowania) jest w Polsce bardzo duże" (por. także uzasadnienie wyroków TK w sprawach o sygn. akt SK 26/03 i SK 14/05).

3. Ocena zgodności

1. W ocenie Sejmu, punktem wyjścia dla dalszych rozważań powinny być dwa stwierdzenia wstępne.

Po pierwsze – konstytucyjna proweniencja przepisów art. 417 i n. k.c. (w tym kwestionowanego w niniejszej sprawie art. 417^1 § 2 k.c.), dodanych na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692; dalej: u. zm. k.c.) oraz art. 424^1 i n. k.p.c., dodanych na podstawie ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowanie cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98; dalej: u. zm. k.p.c.). Wprowadzenie przywołanych przepisów było konsekwencją konstytucjonalizacji prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej i wykładni art. 77 ust. 1 Konstytucji, dokonanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (przede wszystkim w wyroku z 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00; zob. wyżej, pkt III.2 stanowiska). Jak wskazano w uzasadnieniu projektu u. zm. k.c.: „Potrzebę zmian w dziedzinie odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy publicznych od dawna podnoszono w doktrynie wskazując, że przyjmowane w orzecznictwie sądowym konstrukcje odpowiedzialności, które pomijają winę bezpośredniego sprawcy szkody (wina anonimowa), choć są w pełni

zasadne, w istocie rzeczy modyfikują zasady odpowiedzialności określone w przepisach Kodeksu cywilnego. Zwracano również słusznie uwagę, że na skutek rygorystycznych unormowań przyjętych w art. 418 Kodeksu cywilnego dotyczących kwalifikowanej postaci winy bezpośredniego sprawcy szkody i sposobu jej ustalania, gdy źródłem szkody są orzeczenia lub zarządzenia, przepisy łagodzące ten rygoryzm zamieszczano poza Kodeksem cywilnym, co w konsekwencji prowadziło do łamania zasady, według której odpowiedzialność odszkodowawcza stanowi materię Kodeksu cywilnego. Przepisy normujące odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy publicznych wymagają dostosowania do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucja RP w art. 77 ust. 1 postanawia, że «Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej». Wskazany przepis Konstytucji RP stosuje się bezpośrednio (art. 8 ust. 2 Konstytucji RP). Przesłanką odpowiedzialności według normy konstytucyjnej jest «niezgodne z prawem działanie», co należy rozumieć jako działanie z naruszeniem prawa lub bez podstawy prawnej, a także zaniechanie (bezczynność), jeżeli prawo nakłada obowiązek określonego działania. Oznacza to, że przesłanką tej odpowiedzialności nie jest wina sprawcy szkody, ale bezprawność działania".

Po drugie – ścisły związek treściowy występujący między art. 417^1 § 2 k.c. oraz art. 424^1 i n. k.p.c., który także w kontekście materialnoprawnych przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa za tzw. bezprawie judykacyjne uzasadnia odwoływanie się do poglądów i ocen formułowanych na tle przepisów normujących procedurę uzyskiwania stosownego prejudykatu i odwrotnie. Nie ma tutaj znaczenia fakt odrębnego procedowania nad każdą z ww. ustaw zmieniających. Jak bowiem wskazano w uzasadnieniu projektu u. zm. k.c. w kontekście proponowanego art. 417^1 § 2 k.c.: „[...] stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku lub ostatecznej decyzji następowałoby według przepisów tego postępowania, w którym rozstrzygnięcie zostało wydane (np. art. 399 i nast. K.p.c., art. 154 i nast. K.p.a.). Jeżeli bowiem ustawa wiąże określone skutki prawne z obowiązywaniem aktu normatywnego, prawomocnością orzeczenia sądowego, czy ostatecznością decyzji administracyjnej, a zarazem określa zasady i tryb ich wzruszania z powodu niezgodności z prawem, to prawna skuteczność takich aktów i rozstrzygnięć nie

może być podważana z pominięciem tych zasad i trybu postępowania. O ile jednak wskazany tryb dochodzenia stwierdzenia niezgodności z prawem ostatecznych decyzji administracyjnych wydaje się być wystarczający dla realizacji art. 417^1, o tyle podstawy wznowienia postępowania cywilnego są na tyle ograniczone, że strona w wielu przypadkach nie uzyskałaby stosownego prejudykatu, o którym mowa w art. 417^1. Z tych względów podjęto prace nad projektem wprowadzenia do Kodeksu postępowania cywilnego «kasacji w obronie prawa», której efektem byłoby stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w sprawie cywilnej bez konieczności jego uchylania". Z kolei w uzasadnieniu projektu u. zm. k.p.c. stwierdzono korelatywnie, że: „W projekcie nowelizacji Kodeksu cywilnego, dotyczącym uregulowania zasad odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej (art. 77 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), przyjęto, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem. Dotyczy to również wypadku, gdy prawomocne orzeczenie sądowe zostało wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową oraz ustawą (art. 417^1 § 2 K.c. według projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw). [...] Z nowo projektowanego art. 417^1 § 2 K.c. wynika również, że stwierdzenie niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem, warunkujące prawo żądania naprawienia szkody przez Skarb Państwa, musi nastąpić we «właściwym postępowaniu». Zważywszy, że – poza postępowaniem o wznowienie postępowania, które normuje możliwość dochodzenia szkody w sposób jedynie fragmentaryczny (art. 415 zdanie drugie K.p.c.) – nie ma obecnie «właściwego postępowania» umożliwiającego stwierdzanie niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń wydawanych w postępowaniu cywilnym, niezbędne jest ustanowienie takiego «właściwego» postępowania. Przepisy normujące to postępowanie powinny wejść w życie równocześnie z przepisami Kodeksu cywilnego, regulującymi odpowiedzialność państwa za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. [...] Z tych względów projekt zawiera propozycje zmian Kodeksu postępowania

cywilnego, polegających, z jednej strony, na dodaniu przepisów regulujących skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, a z drugiej, na takim przekształceniu kasacji, które czyni z niej nadzwyczajny środek odwoławczy, przysługujący – podobnie jak skarga – od orzeczeń prawomocnych. Tym samym, obydwa środki odwoławcze będą stanowić dopełniający się system kontroli legalności orzeczeń. Proponowane zmiany pozwolą także na bezkolizyjne wprowadzenie kilku innych innowacji, wśród których wymienić trzeba wyposażenie Prokuratora Generalnego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich w środki zaskarżenia przeciwko orzeczeniom naruszającym podstawowe zasady porządku prawnego lub konstytucyjne wolności albo prawa człowieka i obywatela. Tym samym, stanie się możliwe, trudne do przyjęcia w dotychczasowym modelu kasacji, spełnienie oczekiwania wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 12 marca 2003 r., S 1/03, w którym – po wyeliminowaniu wyrokiem z dnia 19 lutego 2003 r., P 11/02, z Kodeksu postępowania cywilnego przepisu art. 393^4 § 2 K.p.c. – Trybunał uznał, że Rzecznik Praw Obywatelskich powinien uzyskać środek prawny pozwalający zaskarżać prawomocne orzeczenia sądów godzące w prawa obywatelskie".

2. W zakresie objętym regulacją art. 417^1 k.c. znajdują zasadniczo zastosowanie ogólne reguły i przesłanki odpowiedzialności, określone w art. 417 k.c. oraz innych przepisach tego kodeksu normujących odpowiedzialność *ex delicto* (niezgodne z prawem zdarzenie szkodzące w postaci wydania niezgodnego z prawem aktu normatywnego, orzeczenia lub decyzji administracyjnej albo niewydania aktu normatywnego, orzeczenia lub decyzji mimo obowiązku ich wydania; powstanie szkody; adekwatny związek przyczynowy między ww. zdarzeniem a szkodą). Podstawową modyfikacją w zakresie konstrukcji art. 417^1 k.c. jest to, że dla powstania odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa (lub jednostki samorządu terytorialnego) konieczne staje się uzyskanie stosownego prejudykatu, stwierdzającego niezgodność z prawem działania lub zaniechania w zakresie tych przejawów wykonywania władzy publicznej. Regulacje zawarte w art. 417^1 § 1-3 k.c. prowadzą więc do ograniczenia zakresu stosowania art. 417 k.c. w ten sposób, że nie każda niezgodność z prawem aktu normatywnego,

orzeczenia lub decyzji może stanowić podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej, lecz jedynie ta niezgodność, która została uprzednio ustalona we właściwym postępowaniu (zob. Z. Banaszczyk [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, t. I, Warszawa 2013, art. 417^1, uw. 1-2; J. Kremis [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2011, s. 724 i n.). Kwestia niezgodności z prawem została więc w hipotezach art. 417^1 § 1-3 k.c. „wyjęta" z zakresu kognicji sądu odszkodowawczego. Mówiąc precyzyjniej, formułowane w piśmiennictwie opinie, według których art. 417^1 k.c. nie zawiera nowej przesłanki odpowiedzialności, ale jedynie nadaje przesłance niezgodności z prawem charakter kwalifikowany (stwierdzenie niezgodności z prawem ma bowiem charakter formalny i jest uzyskiwane w innym postępowaniu w formie prejudykatu), należy rozumieć w ten sposób, że sąd orzekający o odszkodowaniu nie może stwierdzić niezgodności z prawem orzeczenia (decyzji lub aktu prawnego) samodzielnie (zob. wyżej, pkt II.8 stanowiska). Wynika to z konieczności zagwarantowania pewności prawa, jak również z potrzeby zapobieżenia tworzenia równoległych reżimów kontroli zgodności z prawem aktów normatywnych oraz rozstrzygnięć sądowych i administracyjnych (M. Safjan, *Odpowiedzialność...*, s. 42).

De lege lata charakter prejudykatu w zakresie odszkodowań za szkody wyrządzone niezgodnym z prawem prawomocnym orzeczeniem wydanym w postępowaniu cywilnym mają rozstrzygnięcia wydane w postępowaniach: 1) ze skargi o wznowienie postępowania (art. 399–416 k.p.c.); 2) ze skargi kasacyjnej (art. 398^{15} § 1, art. 398^{16} i 398^{19} oraz art. 424^1 § 3 zd. 2 k.p.c.); 3) ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424^1–424^{12} k.p.c.); 4) o unieważnienie prawomocnego orzeczenia wydanego w sprawie, która ze względu na osobę lub przedmiot nie podlega 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.).

3. Analiza orzecznictwa sądowego wskazuje, że Sąd Najwyższy wypracował określony, jednolity kierunek interpretacji art. 417^1 § 2 k.c. (podobnie jak art. 424^1 § 1 k.p.c.), przede wszystkim co do podstawowej przesłanki odpowiedzialności Skarbu Państwa, tj, „niezgodności orzeczenia z prawem". Pojęcia „niezgodności

z prawem prawomocnego orzeczenia" czy też tzw. bezprawności sądowej (bezprawności judykacyjnej) nie można utożsamiać z pojęciem szeroko rozumianej bezprawności występującym w dziedzinie odpowiedzialności cywilnej. Przeciwnie, należy uznać, że niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia stanowi autonomiczną kategorię bezprawności, z uwzględnieniem specyfiki sądowego stosowania prawa, istoty (natury) władzy sądowniczej i niezawisłości sędziowskiej oraz istoty i sensu odpowiedzialności państwa przewidzianej w art. 417^1 § 2 k.c. w zw. z art. 77 Konstytucji. Swoboda ocen sędziego wynika nie tylko z jej istoty, ale często z pojęć niedookreślonych, czy klauzul generalnych. W związku z tym, w teorii prawa trafnie przyjmuje się istnienie tzw. luzu decyzyjnego, który oznacza możliwość wyboru przez sędziego jednego z możliwych rozwiązań. Sąd Najwyższy podkreśla, że pojęcie niezgodności orzeczenia z prawem nie sprowadza się do tzw. bezprawności obiektywnej, zaś skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem nie może być traktowana jako „normalny środek" prowadzący do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od Państwa w odniesieniu do każdego wadliwego orzeczenia (zob. wyroki SN z: 17 maja 2006 r., sygn. akt I CNP 14/06; 28 marca 2007 r., sygn. akt II CNP 124/06; 14 kwietnia 2008 r., sygn. akt II BP 62/07; 13 lutego 2009 r., sygn. akt II CNP 67/08; 25 marca 2009 r., sygn. akt V CNP 93/08; 3 czerwca 2009 r., sygn. akt IV CNP 116/08; 20 stycznia 2011 r., sygn. akt I BP 4/10 oraz postanowienia SN z: 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt V CNP 79/05 i 9 października 2013 r., sygn. akt II CNP 37/13).

Wychodząc z prezentowanych wyżej założeń, Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że niezgodność orzeczenia sądowego z prawem, w rozumieniu art. 417^1 § 2 k.c. oraz art. 424^1 § 1 k.p.c., rodząca odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa, winna mieć charakter ekstraordynaryjny, kwalifikowany, elementarny i oczywisty. Jak utrzymuje Sąd Najwyższy, orzeczeniu można przypisać cechę bezprawności jedynie wówczas, gdy jest ono sprzeczne z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć i gdy bezprawność wynika z ewidentnych błędów sądu, spowodowanych rażącym naruszeniem zasad wykładni lub stosowania prawa, stanowiących jego oczywistą, rażącą obrazę, widoczną bez potrzeby przeprowadzania głębszej analizy prawniczej (zob. wyroki SN z: 9 marca 2006 r., sygn. akt II BP 6/05; 31 marca 2006 r., sygn. akt IV CNP 25/05; 21 lutego 2007 r.,

sygn. akt I CNP 71/06; 20 września 2007 r., sygn. akt II CNP 93/07; 23 listopada 2007 r., sygn. akt IV CNP 72/07; 27 listopada 2007 r., sygn. akt IV CNP 104/07; 8 stycznia 2008 r., sygn. akt I BP 40/07; 31 stycznia 2008 r., sygn. akt II CNP 178/07; 10 czerwca 2008 r., sygn. akt I BP 54/07; 5 września 2008 r., sygn. akt I CNP 27/08; 10 października 2008 r., sygn. akt II CNP 35/08; 12 grudnia 2008 r., sygn. akt II CNP 87/08; 16 stycznia 2009 r., sygn. akt III CNP 42/08; 25 marca 2009 r., sygn. akt V CNP 93/08; 13 maja 2009 r., sygn. akt IV CNP 122/08; 3 czerwca 2009 r., sygn. akt IV CNP 18/09; 14 stycznia 2010 r., sygn. akt IV CNP 53/09; 22 lipca 2010 r., sygn. akt I CNP 100/09; 20 stycznia 2011 r., sygn. akt I BP 4/10, postanowienie SN z 12 listopada 2007 r., sygn. akt I BU 10/07 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 10 lutego 2012 r., sygn. akt I ACa 1414/11).

Uwzględniając okoliczność, że przy wydawaniu każdego orzeczenia sądowego dokonywana jest wykładnia stosowanego prawa, z istoty swej otwarta na wielość możliwych interpretacji, w ocenie Sądu Najwyższego, wskazanych przesłanek nie spełnia orzeczenie oparte na jednym z potencjalnych sposobów interpretacji przepisów, nawet jeśli *a posteriori* okaże się ona nieprawidłowa. Sąd Najwyższy nie uznaje za niezgodne z prawem orzeczeń: opartych na przepisie, którego treść umożliwia różne interpretacje i gdy za każdą z nich przemawiają uzasadnione argumenty; w których sąd odstąpił nawet od utrwalonej wykładni danego przepisu, jeżeli judykat odpowiada standardom orzeczniczym; opartych na wykładni przyjmowanej w chwili orzekania, choćby nawet w późniejszym orzecznictwie ustalono odmienną interpretację. Sąd Najwyższy uznaje bowiem, że wpływające na treść orzeczenia rezultaty wykładni prawa mogą być różne, w zależności od jej przedmiotu, zastosowanych metod oraz podmiotu, który jej dokonuje. Z istoty wykładni, zdaniem Sądu Najwyższego, wynika wiele możliwych interpretacji tego samego przepisu, a sam akt wykładni z natury rzeczy nacechowany jest subiektywizmem (por. np. wyroki SN z: 23 listopada 2007 r., sygn. akt IV CNP 72/07; 13 grudnia 2007 r., sygn. akt I BP 36/07; 26 lutego 2008 r., sygn. akt II BP 13/07; 11 marca 2008 r., sygn. akt I BP 50/07; 10 czerwca 2008 r., sygn. akt I BP 54/07; 12 września 2008 r., sygn. akt I BP 3/08; 3 grudnia 2008 r., sygn. akt I BP 82/08; 3 czerwca 2009 r., sygn. akt IV CNP 116/08; 24 czerwca 2010 r., sygn. akt IV CNP 114/09).

4. Zaprezentowane wyżej stanowisko orzecznictwa zostało zaaprobowane przez dominującą część piśmiennictwa. Ustalenia doktryny w tej mierze sumuje trafnie Z. Banaszczyk, wskazując m.in. że: „Zgodnie z ustaloną na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP wykładnią, pojęcie «niezgodności z prawem działania organu władzy publicznej» należy rozumieć jako sprzeczność z przepisami prawa, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem jego źródeł (art. 87–94 Konstytucji RP), a więc węziej niż tradycyjne ujęcie bezprawności na gruncie prawa cywilnego, które obejmuje obok naruszenia norm prawnych, również naruszenie norm moralnych i obyczajowych określanych mianem «zasad współżycia społecznego» lub «dobrych obyczajów». Wydaje się jednakże, iż przesłanka niezgodności z prawem, rozumiana tylko nawet jako sprzeczność z nakazami lub zakazami prawa pozytywnego, musi być skorygowana w odniesieniu do działania organów władzy sądowniczej. Z uwagi bowiem na specyfikę władzy sądowniczej, a w szczególności ze względu na zasadę niezawisłości sędziowskiej, nie można – jak się wydaje – przyjąć za słuszne twierdzenia, iż każde orzeczenie niezgodne z prawem, bez względu na stopień naruszenia, stanowi – przy spełnieniu pozostałych przesłanek odpowiedzialności władzy publicznej – źródło roszczenia odszkodowawczego" (zob. Z. Banaszczyk [w:] *System...*, t. VI, red. A. Olejniczak, § 34, pkt II). Podobnie jak w orzecznictwie, tak i w piśmiennictwie oparcia dla koncepcji restryktywnej wykładni pojęcia niezgodności z prawem poszukuje się w konstytucyjnych (m.in. art. 178 Konstytucji) i ustawowych gwarancjach niezależności sądów i niezawisłości sędziów, podejmujących rozstrzygnięcia zgodnie z własnym sumieniem i wewnętrznym przekonaniem, w sposób niezawisły i wolny od jakiegokolwiek nacisku z zewnątrz, działając w oparciu o prawo. Wskazuje się także na specyfikę sądowego stosowania prawa, związanego ze aplikacją klauzul generalnych czy też pojęć niedookreślonych, posługiwania się różnymi metodami wykładni, interpretacji niejasnych lub ogólnie sformułowanych przepisów prawa, pozostawiających szerokie pole dla uznaniowej, dyskrecjonalnej władzy sędziego. Wskazuje się, że „mechaniczne" ujmowanie przesłanki niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (jako każdej sprzeczności z przepisami prawa, bez względu na stopień ich naruszenia) prowadziłoby do sprzeczności między dwoma prawnie chronionymi wolnościami

jednostki: do domagania się stosownego odszkodowania od władzy publicznej i do uzyskania orzeczenia wydanego przez niezawisły sąd. Podnosi się wreszcie, że za zasadnością korygowania pojęcia bezprawności działania władzy publicznej w wypadku wykonywania władzy sądowniczej przemawia to, że w art. 417^1 § 2 k.c. mowa jest nie tyle o orzeczeniu niezgodnym z prawem lub o niezgodności orzeczenia z prawem (a takiej formuły użyto w art. 424^1 k.p.c.), ale o „wydaniu" takiego orzeczenia. Wskazana różnica wynika także z brzmienia art. 77 ust. 1 Konstytucji, który przewiduje prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. W takim ujęciu owo „działanie" odniesione do czynności sądu sprowadza się do „wydawania orzeczeń", a nie tylko do samych orzeczeń jako wyniku działania władzy sądowniczej. Dlatego też dokonując oceny przesłanki niezgodności z prawem działania władzy publicznej w tym zakresie, należy uwzględnić (ocenić) nie tylko treść badanego orzeczenia, ale także wszelkie prawnie doniosłe okoliczności towarzyszące jego wydawaniu, w tym także takie aspekty, które prowadzą do konieczności badania subiektywnych elementów zachowania się sędziego towarzyszących wydaniu orzeczenia i stanowią przyczynę jego wydania (zob. Z. Banaszczyk [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, t. I, Warszawa 2013, art. 417^1, uw. 18, Nb 31; tenże, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Warszawa 2012, s. 221-222; tenże, *Wybrane zagadnienia dotyczące odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem prawomocnym orzeczeniem sądowym w sprawie cywilnej* [w:] *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, red. J. Gudowski, K. Weitz, Warszawa 2011, s. 2093 i n.; J. Gudowski, *Węzłowe problemy skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, „Przegląd Sądowy" 2006, nr 1, s. 8 i n.; tenże, *Cywilnoprawna odpowiedzialność sędziego (z uwzględnieniem aspektów historycznych i prawnoporównawczych)* [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar, Kraków 2005, s. 993-994; J. Kremis [w:] *Kodeks...*, red. E. Gniewek, art. 417^1, uw. III.19, Nb 66; odmiennie: J. J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005, s. 251; A. Zieliński, *Ochrona przed szkodami wyrządzonymi przez organy władzy publicznej wadliwą wykładnią*

prawa cywilnego [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. W. Popiołek, L. Ogiegło, M. Szpunar, Kraków 2005, s. 1554).

5. Przytaczana wyżej argumentacja – prezentowana zarówno w orzecznictwie sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, jak i doktrynie prawa – ma istotny walor nie tylko na płaszczyźnie czysto dogmatycznej (wykładni art. 417^1 k.c.), ale także w warstwie systemowej (wykładni art. 417^1 k.c. w zw. z art. 77 ust. 1 Konstytucji). Wiele z przywołanych racji stanowi wsparcie dla konieczności doprecyzowania (modyfikacji) pojęcia bezprawności działania władzy publicznej – w kontekście tzw. bezprawności judykacyjnej – także na płaszczyźnie konstytucyjnej. Jest bowiem poza sporem, że prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej nie ma charakteru absolutnego, a ze względu na jego istotę i treść prawo musi wręcz określać przesłanki i zakres uprawnień przysługujących uprawnionym na tle poszczególnych typów deliktów władzy. Stanowisko takie wsparł ostatecznie także sam Trybunał Konstytucyjny.

W pierwszym, fundamentalnym z punktu widzenia późniejszej linii orzeczniczej, wyroku z 4 grudnia 2001 r. (sygn. akt SK 18/00) Trybunał Konstytucyjny stwierdził jedynie, iż: „Art. 77 ust. 1 Konstytucji łączy obowiązek naprawienia szkody jedynie z takim działaniem organu władzy publicznej, które jest «niezgodne z prawem». Pojęcie «działanie niezgodne z prawem» ma ugruntowane znaczenie. W kontekście regulacji konstytucyjnej należy je rozumieć jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej. «Niezgodność z prawem» w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji musi być rozumiana ściśle, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem źródeł prawa (art. 87-94 Konstytucji). Pojęcie to jest więc węższe niż tradycyjne ujęcie bezprawności na gruncie prawa cywilnego, które obejmuje obok naruszenia przepisów prawa również naruszenie norm moralnych i obyczajowych, określanych terminem «zasad współżycia społecznego» lub «dobrych obyczajów». Należy jednak podkreślić, że nie ma przeszkód konstytucyjnych dla związania w ramach ustawodawstwa zwykłego konstrukcji odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej z tradycyjną koncepcją bezprawności ustaloną w płaszczyźnie prawa cywilnego". W końcowym

fragmencie uzasadnienia tego wyroku Trybunał wskazał jednak, 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 lub decyzji, które podlegają kontroli instancyjnej lub kontroli sądowej". Pogląd na znaczenie (rolę) przywołanej gwarancji konstytucyjnej Trybunał sprecyzował w wyroku z 23 września 2003 r. (sygn. akt K 20/02) wskazując, że: „Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji nie oznacza li-tylko podniesienia na szczebel konstytucyjny zastanej przez Konstytucję regulacji odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez władzę publiczną, uregulowanej w k.c. W przepisie tym wyraża się myśl ogólną: iż bezprawne wyrządzenie szkody przez władzę publiczną daje prawo do odszkodowania. Jest to prawo konstytucyjne. [...] Przepis ten jednak sam przez się nie wskazuje wyczerpująco ani jaka szkoda ma podlegać naprawieniu, ani nie rozstrzyga co decyduje o wymaganej przesłance bezprawności, nie wspominając już o drodze, na jakiej realizacja uprawnienia odszkodowawczego ma nastąpić. Te kwestie muszą być zatem – co do zasady – regulowane w ustawach zwykłych. Niepodobna więc art. 77 ust. 1 Konstytucji nadawać znaczenia upatrującego w nim generalnej, wyczerpującej i przede wszystkim wystarczającej podstawy do żądania pełnego odszkodowania, za każde zdarzenie powodujące szkodę, za każdy rodzaj nieprawidłowości w zachowaniu władzy publicznej, co czyniłoby zbędną dalszą regulację tej kwestii w ustawodawstwie zwykłym, co do zakresów pominiętych w samym normowaniu art. 77 Konstytucji. [...] Pogląd ten wynika m.in. stąd, że także pojęcie bezprawności nie jest jednakowe na gruncie całego systemu prawa i nie każda nieprawidłowość może być kwalifikowana jako bezprawność. Nieprawidłowości w działaniu władzy publicznej mogą być różnego kalibru: od naruszeń konstytucyjnych praw i wolności czy zasad dotyczących funkcjonowania władzy publicznej, wynikających z Konstytucji, przez uchybienia wymagań określonych w ustawach zwykłych, aktach wykonawczych, instrukcyjnych (przy czym chodzi o uchybienia różnej rangi, zarówno prawa materialnego, jak i procesowego), aż po uchybienia normom pozaprawnym, w różny sposób powiązanym z normami prawnymi (deontologiczne, etyczne, aksjologiczne, pragmatyczne). Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji kreuje zarazem prawo

podmiotowe konstytucyjne po stronie osoby, której bezprawne działanie władzy publicznej wyrządziło szkodę. Jednakże już pojęcie bezprawności, stanowiącej tu przesłankę *sine qua non* jest kształtowane przez różne unormowania, o czym świadczy zresztą i użyta w art. 77 ust. 1 terminologia mówiąca o generalnie o «niezgodności z prawem». Szkodę wywołać może zarówno bezprawie konstytucyjne *par excellence* (naruszenie praw i wolności jednostki, normowane w konstytucji) leżące u źródeł szkody, jak i naruszenie prawa przez władzę publiczną (i wyrządzenie w ten sposób szkody) wiązane z innymi postaciami wadliwości".

W podobnym kierunku wypowiedział się Trybunał w wyroku z 1 kwietnia 2008 r. (sygn. akt SK 77/06), podnosząc że: „[...] realizacja konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej wymaga stworzenia mechanizmów umożliwiających dochodzenie szkód wyrządzonych przez niezgodne z prawem prawomocne orzeczenia sądowe. Jednocześnie rozwiązania prawne powinny uwzględniać także takie wartości konstytucyjne jak ochrona zaufania jednostki do państwa i prawa, pewność prawa i bezpieczeństwo prawne. Z tego względu regulacje ustawowe urzeczywistniające rozważane prawo powinny w możliwie najszerszym zakresie zapewniać stabilność prawomocnych orzeczeń sądowych. Jak podkreśla się w polskiej doktrynie prawa, «w każdym systemie prawnym jest (...) konieczne znalezienie odpowiedniego mechanizmu, który – zapewniając ochronę kompensacyjną przed wadliwymi orzeczeniami i decyzjami – nie będzie jednocześnie destabilizował stanu prawnego ukształtowanego w wyniku prawomocnych rozstrzygnięć organów władzy publicznej» [...]".

Rozwinięciem ww. koncepcji i najbardziej obszerną wypowiedzią polskiego sądu konstytucyjnego na temat sposobu rozumienia przesłanki bezprawności działania władzy sądowniczej jest wyrok TK z 27 września 2012 r. (sygn. akt SK 4/11). W wyroku tym Trybunał stwierdził, że art. 424^1 § 1 k.p.c., rozumiany w ten sposób, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji przysługuje tylko wtedy, kiedy niezgodność ta jest oczywista, rażąca i przybiera postać kwalifikowaną, jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Jakkolwiek rozstrzygnięcie to dotyczy regulacji procesowej, to ze względu na wskazywany wyżej ścisły związek materialnoprawnych przesłanek odpowiedzialności

za tzw. bezprawie judykacyjne oraz procesowych środków realizacji odpowiedzialności władzy publicznej z tego tytułu, zachowuje on pełną aktualność, determinując także rozstrzygnięcie w sprawie niniejszej. Trybunał – odwołując się do referowanych wyżej poglądów orzecznictwa sądowego i doktryny prawa – stwierdził m.in., że panuje powszechne przekonanie o konieczności obostrzenia warunków odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone działaniem jurysdykcyjnym, a w konsekwencji – o potrzebie różnicowania pojęć „niezgodności z prawem działania organów władzy publicznej" i „niezgodności z prawem działania organów władzy sądowniczej" oraz „niezgodności z prawem" i „niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego". Rozwijając tę myśl, Trybunał Konstytucyjny wskazał m.in.: „Warunkiem konstytucyjnej odpowiedzialności Skarbu Państwa jest niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Ustawodawca, precyzując postanowienie art. 77 ust. 1 konstytucji na gruncie prawa cywilnego, w art. 417^1 § 2 k.c. i art. 424^1 § 1 k.p.c., używa wprawdzie sformułowań, w których cecha «niezgodności z prawem» odnosi się raczej do orzeczenia, nie zaś do działania sądu, który je wydał, jednak oba przepisy stanowią o szkodzie «wyrządzonej przez wydanie orzeczenia». Trybunał stwierdza, że – w świetle powołanego wzorca konstytucyjnego – takie brzmienie zakwestionowanego przepisu:

– po pierwsze, ukierunkowuje badanie zgodności z prawem prawomocnego orzeczenia na proces, którego orzeczenie jest jedynie ostatnim, choć decydującym etapem. Obowiązek odszkodowawczy Skarbu Państwa związany z działaniem organu władzy sądowej powstaje zatem w razie stwierdzenia niezgodności z prawem orzekania jako działalności jurysdykcyjnej (wraz z efektem końcowym w postaci orzeczenia), nie zaś tylko samego orzeczenia,

– po drugie, ogranicza odpowiedzialność Państwa do szkód, które pozostają w związku przyczynowym z wydaniem prawomocnego orzeczenia (stanowią jego normalne następstwo). [...]

Trybunał zwraca uwagę, że orzekanie nie jest procesem dowolnym, lecz regulowanym przez zbiór norm adresowanych do organów władzy sądowniczej. Reguły te wynikają przede wszystkim z przepisów prawa obowiązującego różnego szczebla i charakteru, o różnym stopniu ogólności i otwartości semantycznej.

Podstawowe zasady działania sądów normuje Konstytucja. Wyznacza ona sądom ich zadanie, którym jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 i art. 177 Konstytucji). [...] Szereg wytycznych, dotyczących wypełniania tego naczelnego obowiązku, wynika z art. 45 ust. 1 Konstytucji [...]. Orzekając, sąd musi zatem kierować się zasadami sprawiedliwości, jawności, sprawności postępowania, winien zbadać swą właściwość oraz pozostać niezależnym, bezstronnym i niezawisłym w toku całego postępowania. Ma także obowiązek rozpatrzeć sprawę, a więc wydać orzeczenie kończące postępowanie, o czym będzie jeszcze mowa poniżej. Ustawa zasadnicza stanowi również, że sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawiśli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji).

Dalsze istotne reguły orzecznicze wynikają oczywiście z przepisów poszczególnych procedur. [...] Trybunał zwraca uwagę, że regulacje ukierunkowujące działalność orzeczniczą sądów zawierają sformułowania wymagające interpretacji, posługują się pojęciami otwartymi i nieostrymi («wymiar sprawiedliwości», «niezawisłość», «własne przekonanie»). W tej grupie przepisów znajdują się też takie, które przyznają sądom uprawnienia o charakterze fakultatywnym, to jest – z definicji – takie, z których sąd może, lecz nie musi skorzystać («sąd może dopuścić dowód niewskazany przez stronę»).

Istotna część reguł orzeczniczych należy do dorobku teorii i praktyki prawa. Wśród nich najdonioślejsze znaczenie mają reguły wykładni (dyrektywy interpretacyjne). Stanowią one szczególny zbiór norm, których racją bytu jest właśnie fundamentalna i oczywista potrzeba interpretacji przepisów prawa, pojawiająca się w istocie w każdej rozpoznawanej przez sądy sprawie. Dyrektywy te dostarczają organom jurysdykcyjnym narzędzi dekodowania norm prawnych z przepisów.

Po zakończeniu postępowania w danej instancji i wydaniu wyroku, na żądanie strony sąd ma obowiązek sporządzić uzasadnienie orzeczenia z zachowaniem ustawowych wymogów co do jego formy i treści. Jego celem jest m.in. objaśnienie toku rozumowania, który doprowadził do określonego rozstrzygnięcia. Sąd powinien wskazać fakty, które uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł, i przyczyny, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, powinien ponadto wyjaśnić podstawę prawną wyroku z przytoczeniem przepisów

prawa (por. art. 328 k.p.c.). Istotne jest to, że strona ma prawo poznać sposób i tok rozumowania sądu. Sąd cywilny jest obowiązany wyjaśnić, co ustalił, w oparciu o jakie dowody, jakie zastosował przepisy, jak je wykładał. Uzasadnienie wyroku powinno być sporządzone w taki sposób, aby objaśnić zarówno przebieg samego procesu orzeczniczego, jak i jego rezultat w postaci wyroku (postanowienia), a ponadto na tyle klarownie i szczegółowo, aby poddawało się kontroli [...].

Trybunał podkreśla jednak, że w wielu sprawach, po wykorzystaniu wszystkich narzędzi procesowych i reguł interpretacyjnych danych sędziemu, po przeprowadzeniu rzetelnego postępowania dowodowego i starannej wykładni obowiązujących przepisów, staje on wobec konieczności dokonania wyboru jednego z kilku rozstrzygnięć. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że ustawodawca – w sposób założony – posługuje się pojęciami niedookreślonymi i wartościującymi. Zgodnie z wolą prawodawcy, sędzia konkretyzuje *a casu ad casum* pojęcia nieostre (np. dobrej wiary, zasad współżycia społecznego, art. 5 k.c., art. 7 k.c., czy [...] rażącego niedbalstwa), odwołuje się do swego wewnętrznego przekonania (np. przy ocenie dowodów, art. 233 § 1 k.p.c.), dokonuje własnej oceny sytuacji (np. przy zasądzaniu odszkodowania, jeżeli ścisłe udowodnienie wysokości żądania jest niemożliwe lub nader utrudnione – art. 322 k.p.c., czy przy określeniu sposobu zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych, kiedy to z woli ustawodawcy udziela zabezpieczenia w taki sposób, jaki stosownie do okoliczności uzna za odpowiedni – art. 755 § 1 k.p.c.).

Pewien zakres władzy dyskrecjonalnej po stronie organów orzekających (a w rzeczywistości – osób sprawujących tę funkcję) oraz konstytucyjna gwarancja niezawisłości (tj. wolności od wpływów zewnętrznych i prawa do działania w zgodzie z własnym sumieniem) są niezbędne, by niedoskonały system prawa mógł funkcjonować jako kompletny i stanowić „sprawiedliwe" oraz skuteczne narzędzie wygaszania konfliktów społecznych. Z punktu widzenia jednostki wartości te są niezbędne do realizacji jej konstytucyjnego prawa do uzyskania orzeczenia, wydanego w jej sprawie przez niezawisły sąd [...].

Zdaniem Trybunału, dyskrecjonalna władza sędziego – w granicach wyznaczonych przez Konstytucję i ustawy – jest legitymowanym, realnie koniecznym narzędziem rozstrzygania sporów i podlega ochronie (art. 178 Konstytucji). Dlatego,

choć odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej jest w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji postrzegana jako odpowiedzialność odpersonalizowana, mająca rekompensować uszczerbek wyrządzony w związku z funkcjonowaniem określonej struktury (por. M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo" z. 4/1999, s. 8), to w przypadku odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy sądowniczej nie sposób ignorować specyficznej sytuacji osób pełniących funkcję organów jurysdykcyjnych, ukształtowanej przez dedykowany im specjalnie katalog praw i obowiązków. [...]

Na podstawie sformułowanych dotąd uwag można wyprowadzić wniosek, że odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa za wydanie niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego objęty jest standard orzekania «*lege artis*». Standard ten oznacza, że na organie sądowym ciąży obowiązek wydania orzeczenia w każdej sprawie przy zastosowaniu «reguł sztuki» rozstrzygania sporów, lecz nie zobowiązanie rezultatu w postaci podjęcia «jedynie trafnej decyzji» (por. J. Gudowski, *Cywilnoprawna odpowiedzialność...*, s. 994). Trybunał konstatuje, że orzeczenie niezgodne z prawem to orzeczenie wydane z naruszeniem reguł adresowanych bezpośrednio do organów jurysdykcyjnych. W tym sensie – w odniesieniu do działania organów jurysdykcyjnych – art. 77 ust. 1 Konstytucji stoi na straży sprawiedliwości proceduralnej. Powyższe twierdzenie nie oznacza sprowadzenia odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez te organy do prostego naruszenia przepisów procesowych. Niezgodność działalności jurysdykcyjnej z prawem, rodząca odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa, może oczywiście wynikać także z naruszenia przepisów prawa materialnego, polegającego na jego niewłaściwym zastosowaniu wskutek błędów metodologicznych w procesie wykładni. [...]

Trybunał Konstytucyjny dostrzega trudność precyzyjnego, a zarazem syntetycznego i powszechnego (mogącego mieć zastosowanie do ogółu orzeczeń) określenia przesłanek, których spełnienie otwiera drogę dochodzenia odszkodowania od Państwa. Trudność ta jest zresztą jeszcze jednym dowodem ułomności języka prawniczego w opisywaniu rzeczywistości. Wypracowane przez SN rozumienie przesłanki «niezgodności z prawem» prawomocnego orzeczenia, zgodnie z którym

niezgodność ta musi być oczywista, rażąca i musi przybierać postać kwalifikowaną, Trybunał uznaje za formułę obejmującą wszystkie warunki, których spełnienie otwiera drogę dochodzenia od Skarbu Państwa naprawienia szkody wyrządzonej wydaniem tegoż orzeczenia. Przez wymaganie «kwalifikowanej postaci» niezgodności z prawem formuła ta – w ocenie Trybunału – nawiązuje do procesu orzekania (działania sądu), którego nieprawidłowości doprowadziły do «oczywistej», tj. elementarnej, niepodlegającej dyskusji, narzucającej się każdemu prawnikowi, niezgodności orzeczenia z konkretnym przepisem prawa, bez względu na wybrany sposób jego interpretacji. Wymaganie «rażącej niezgodności z prawem» podkreśla dodatkowo powagę uchybień, głównie w aspekcie ich skutków, zwłaszcza w odniesieniu do stron (uczestników) postępowania. Wypada jednak podkreślić, że słowa, których najczęściej SN używa dla wyrażenia przesłanki warunkującej dochodzenie odszkodowania za bezprawie sądowe, [...] mogą być zastąpione innymi, oddającymi – w zgodzie z art. 77 ust. 1 Konstytucji – istotę tej przesłanki. Słowa te opisują, czym jest bezprawność orzeczenia sądowego. Nie wprowadzają natomiast, zdaniem Trybunału, stratyfikacji samego pojęcia bezprawności".

6. Reasumując należy uznać, że art. 417^1 § 2 zdanie 1 k.c., rozumiany w ten sposób, że niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia, z którego wydaniem wiąże się szkoda podlegająca naprawieniu przez Skarb Państwa, obejmuje wyłącznie oczywistą i rażącą obrazę prawa o charakterze elementarnym i kwalifikowanym, **jest zgodny** z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Ewa Kopacz