



PK VIII TK 221.2020

SK 136/20

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną M J. o stwierdzenie, że:

- 1) art. 424¹ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 1575 ze zm.) w zakresie zwrotu: „a zmiana lub uchylenie tego wyroku w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe” jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 1 i 2, art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - 2) art. 424⁵ § 1 pkt 5 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 1 i 2, art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej
- na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Skargę konstytucyjną złożono w związku z następującym stanem faktycznym.

Wyrokiem z dnia listopada 2015 r., sygn. , Sąd Rejonowy
w W zasądził od Miasta W
na rzecz Skarżącego kwotę zł wraz z ustawowymi odsetkami tytułem
odszkodowania za wydanie bezpodstawnego i niezgodnego z prawem zakazu de-
monstracji.

W wyniku apelacji pozwanego Sąd Okręgowy w W , wyrokiem z dnia sierpnia 2017 r., sygn. , zmienił zaskarżone orzeczenie sądu pierwszej instancji w ten sposób, że oddalił powództwo.

Skarżący wystąpił do Rzecznika Praw Obywatelskich oraz do Prokuratora Generalnego o wniesienie skargi nadzwyczajnej od prawomocnego wyroku z dnia sierpnia 2017 r. Do dnia upływu terminu wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia Skarżący nie otrzymał od tych podmiotów odpowiedzi, czy skorzystali lub skorzystają z przysługującego im uprawnienia do wniesienia skargi nadzwyczajnej.

W dniu sierpnia 2019 r., tj. na dwa dni przed upływem ustawowego, dwuletniego terminu do wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku sądu drugiej instancji kończącego postępowanie, ustanowiony dla Skarżącego pełnomocnik z urzędu wniósł do Sądu Najwyższego skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem wyroku Sądu Okręgowego w W z dnia sierpnia 2017 r. Skarga ta została, postanowieniem z dnia maja 2020 r., sygn. , odrzucona. Uzasadniając swe rozstrzygnięcie, Sąd Najwyższy stwierdził, iż rozpoznanie tego środka nie było dopuszczalne, gdyż Skarżący miał możliwość skorzystania z nadzwyczajnego środka zaskarżenia w postaci skargi nadzwyczajnej.

W dniu czerwca 2020 r. Skarżący otrzymał odpowiedź z Prokuratury Krajowej, iż skarga nadzwyczajna nie zostanie wniesiona.

Uzasadniając przedstawione zaskarżonej regulacji zarzuty, Skarżący podkreślił, że „instytucja prawa do naprawienia szkody wyrządzonej działaniem niezgodnym z prawem”, oparta na art. 77 ust. 1 Konstytucji, jest jednym z filarów praw obywateli. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest środkiem służącym realizacji tego prawa, a zarazem zabezpieczającym przed jego nadużywaniem. Z jednej strony pozwala na uzyskanie prejudykatu – orzeczenia wstępnego, nadającego uprawnienie do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym wobec władzy publicznej, z drugiej zaś – umożliwia ochronę przed oczywiście nieuzasadnionymi roszczeniami. Zgodnie z ustawowymi regulacjami dotyczącymi skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wniesienie takiej skargi możliwe jest w ciągu dwóch lat od uprawomocnienia się prawomocnego orzeczenia i po wyczerpaniu „dostępnych środków zaskarżenia”. Mechanizm ten – sam w sobie – nie budzi wątpliwości Skarżącego i wydaje się – w jego mniemaniu – wystarczająco zabezpieczać prawa wynikające z art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji. Ocena taka dezaktualizuje się

jednak, gdy uwzględni się wzajemne relacje pomiędzy skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia a skargą nadzwyczajną – środkiem prawnym wprowadzonym do systemu prawa ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 154 ze zm.; dalej: „u.SN”), która weszła w życie z dniem 3 kwietnia 2018 r.

Skarżący podkreślił, że, zgodnie z art. 89 § 2 u.SN, uprawnienie do wniesienia skargi nadzwyczajnej nie przysługuje stronie pokrzywdzonej niezgodnym z prawem orzeczeniem, lecz legitymowanym ogólnie, wskazanym w tym przepisie, podmiotom (w tym Prokuratorowi Generalnemu i Rzecznikowi Praw Obywatelskich), które „mogą, ale nie muszą, uwzględnić wniosek strony o jej (tj. skargi nadzwyczajnej – przyp. wł.) wniesienie” (skarga konstytucyjna, s. 4). Nie istnieje – jak zaznacza Skarżący – żaden termin ustawowy, w jakim strona powinna zostać poinformowana o decyzji uprawnionego do wniesienia skargi nadzwyczajnej podmiotu, do którego zwróciła się z wnioskiem w tym przedmiocie. Termin zaś do wniesienia skargi nadzwyczajnej wynosi 5 lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia. Skarżący wskazał, że z orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, iż, skoro ustawodawca nie ustalił żadnych zasad mających służyć powiązaniu tego kolejnego nadzwyczajnego środka prawnego z systemem, to należy przyjąć, że „pierwszeństwo przed skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem [prawomocnego orzeczenia] ma skarga nadzwyczajna” (skarga konstytucyjna, s. 4). Oznacza to, iż – jak podkreśla Skarżący – „o decyzji o wniesieniu lub braku wniesienia skargi kasacyjnej (tak w skardze konstytucyjnej; w istocie chodzi tu o skargę nadzwyczajną – uwaga wł.) strona może się dowiedzieć po terminie 2 lat wskazanym w art. 424⁶ § 1 k.p.c., jak miało to miejsce w postępowaniu stanowiącym podstawę wniesienia niniejszej skargi. Czyni to mechanizm skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem postępowaniem pozornym i fasadowym. Nie sposób bowiem przed upływem terminu do wniesienia skargi dowiedzieć się [czy] istotnie wyczerpane zostały lub zostaną wyczerpane wszelkie dostępne

środki zaskarżenia w sprawie stanowiącej podstawę skargi” (skarga konstytucyjna, s. 4-5).

Nawiązując do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Skarżący podkreślił, że gwarancyjny charakter odpowiedzialności władzy publicznej wymaga ukształtowania, na poziomie regulacji ustawowych, przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej państwa w taki sposób, by zapewniało to możliwość realnego uzyskania odszkodowania w sytuacji, w której nastąpienie szkody pozostaje w związku z czynem niedozwolonym organów władzy publicznej. Gwarancje konstytucyjne odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej oznaczają też, że regulacje ustawowe nie mogą w sposób dowolny kształtować zakresu tej odpowiedzialności. Samo bowiem istnienie normy konstytucyjnej zakłada, że ma to być odpowiedzialność realna, dająca się urzeczywistnić i nie może przybierać charakteru pozornego. Nie może być tolerowane w systemie prawa rozwiązanie blokujące realną możliwość uruchomienia odpowiedzialności władzy publicznej. Skoro zatem, jak wskazuje orzecznictwo Sądu Najwyższego, odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa z tytułu wydania niezgodnego z prawem orzeczenia sądu aktualizuje się tylko wówczas, gdy poszkodowany uczynił wszystko celem wyeliminowania źródła szkody, to – podkreśla Skarżący – rodzi się pytanie o konstytucyjny sens uzależniania prawa do dochodzenia roszczenia opartego o normę z art. 77 ust. 1 Konstytucji od wyczerpania środków prawnych, których wniesienie nie jest zależne od strony i pozostaje poza jej uprawnieniami. Uzależnienie prawa od wystąpienia z roszczeniem opartym na art. 77 ust. 1 Konstytucji od działań nadzwyczajnych, podjętych przez organy państwa, jest – wedle Skarżącego – dowolnym, niczym nieuzasadnionym warunkiem, wprowadzonym przez ustawodawcę zwykłego w stosunku do roszczeń obywateli opartych na dyspozycji art. 77 ust. 1 Konstytucji. Praktyka wskazuje, że w sytuacji takiej, w jakiej znalazł się Skarżący, działanie organów państwa zamyka drogę do tego

roszczenia wskutek upływu terminu ustawowego „przed uzyskaniem niezależnych od strony warunków dopuszczalności wniesienia skargi – co jest niezgodne z art. 77 ust. 2 Konstytucji” (skarga konstytucyjna, s. 6).

Zdaniem Skarżącego, wymóg zawarty w art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c., zgodnie z którym skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia powinna zawierać wykazanie, że wzruszenie zaskarżonego wyroku w drodze innych środków prawnych nie było i nie jest możliwe, jest też przejawem nadmiernego formalizmu i przez to narusza prawo do rzetelnej procedury oraz zamyka drogę sądową dochodzenia naruszonych wolności. Skarżący zwrócił uwagę, że skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wnieść może wyłącznie adwokat lub radca prawny (przymus adwokacki), a rozpatrywana jest ona przez Sąd Najwyższy, „w którym wymiar sprawiedliwości sprawują wyłącznie osoby, których dorobek naukowy [i] znajomość prawa nie budzi żadnych wątpliwości. Skoro więc skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wnoszona jest przez profesjonalistów obrotu prawnego, rozpoznawana przez takich samych profesjonalistów to zdaje się być aberracją obowiązek udowadniania oczywistości” (skarga konstytucyjna, s. 7).

Przed odniesieniem się do merytorycznych zarzutów przedstawionych w skardze konstytucyjnej należy rozważyć dopuszczalność orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w przedmiotowej sprawie.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, może wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego, kierując ją przeciwko aktowi prawnemu, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach albo obowiązkach konstytucyjnych skarżącego. Skargę wnosi się „na zasadach określonych w ustawie”, przy czym obecnie jest to ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.:

Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: „u.o.t.p.TK”). Wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji uprawnienie do złożenia skargi konstytucyjnej może być zatem realizowane jedynie w zakresie przewidzianym w u.o.t.p.TK i po spełnieniu określonych w niej wymagań formalnych. Pierwszą z określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji przesłanek kwestionowania ustawy lub innego aktu normatywnego jest wymaganie, by sąd lub organ administracji publicznej wydał orzeczenie na podstawie tego aktu, czyli – w praktyce – w oparciu o konkretny przepis lub przepisy, na podstawie których, w procesie stosowania prawa, zdekodowana została norma zastosowana w sprawie skarżącego. Druga wymaga uzyskania ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach, trzecia zaś wiąże się z koniecznością wykazania, że to ustawa lub inny akt normatywny, będące podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego, stanowią źródło naruszenia jego wolności lub praw. Wskazane w art. 79 ust. 1 Konstytucji przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej, w szczególności pierwsza i trzecia z tych przesłanek, wyrażają jedno z podstawowych założeń konstrukcyjnych przyjętego przez polskiego ustrojodawcę modelu skargi konstytucyjnej, jako środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Skarga konstytucyjna służy wyłącznie do kwestionowania konstytucyjności ustawy lub innego aktu normatywnego naruszającego konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego. Skarżący nie może natomiast kwestionować ostatecznego orzeczenia sądu czy też decyzji organu administracji publicznej. Skarga konstytucyjna ani wprost, ani pośrednio nie jest zatem nadzwyczajnym środkiem kontroli ostatecznych orzeczeń sądowych czy też ostatecznych rozstrzygnięć organów administracji publicznej. Skarga konstytucyjna jest bowiem zawsze „skargą na przepis”, a nie na jego konkretne, wadliwe zastosowanie, nawet jeśli to prowadziłoby do niekonstytucyjnego skutku. Kontrola stosowania prawa przez sądy – choćby nawet błędnego – pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 132). Do kompetencji polskiego Sądu

Konstytucyjnego nie należy bowiem ani kontrola prawidłowości ustaleń sądów, ani rozpatrywanie zarzutów dotyczących wykładni dokonanej przez sąd (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98). Od kontroli wykładni sądowej należy natomiast odróżnić sytuację, gdy wykładnia przepisu przez organy stosujące prawo ma charakter utrwalony i jednolity. Możliwe jest wówczas zainicjowanie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, lecz w takim przypadku ocenie podlega nie sama wykładnia, ale przepis o treści zdeterminowanej utrwaloną wykładnią organów stosowania prawa, przy czym to na skarżącym – jako inicjatorze kontroli konstytucyjności – spoczywa ciężar wykazania istnienia utrwalonej i jednolitej linii orzeczniczej odnośnie do zaskarżonego przepisu. W myśl powszechnie akceptowanego poglądu, normatywna treść przepisów może być kształtowana przez organy stosujące prawo i jeśli organy te nadają przepisom jednolite i utrwalone rozumienie, to powinno ono być uwzględniane przez Trybunał Konstytucyjny przy ocenie zarzutu niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją. Jeśli jednak istnieje rozbieżna praktyka sądowa, która uniemożliwia przyjęcie, że zaskarżony przepis nabrał takiej treści, która prowadzi do naruszenia konstytucyjnych praw i wolności, rozstrzyganie tych rozbieżności pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

Przesłanki określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji, warunkujące dopuszczalność skargi konstytucyjnej, są ściśle związane z wymogami formalnymi, których dopełnienie ciąży na skarżącym. Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 1-3 u.o.t.p.TK, skarga konstytucyjna zawiera określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do których skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją, wskazanie, która konstytucyjna wol-

ność lub prawo skarżącego i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone, oraz uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu.

Dodatkowo wskazać trzeba, iż art. 79 ust. 1 Konstytucji zakłada, że podmiot wnoszący skargę konstytucyjną działa nie w obronie prawa w ogóle, ale w obronie swojego indywidualnego prawa człowieka lub obywatela określonego w Konstytucji. Skarga konstytucyjna nie stanowi *actio popularis*. Konsekwencją tego założenia jest spoczywający na skarżącym obowiązek wykazania osobistego (subiektywnego) i aktualnego interesu prawnego w merytorycznym rozpoznaniu skargi. Z tego też punktu widzenia tym bardziej zrozumiałe i oczywiste jest ograniczenie przedmiotu zaskarżenia – w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną – wyłącznie do tych unormowań, które były podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji, oraz ograniczenie możliwości powoływania wzorców kontroli do takich tylko, które owe wolności lub prawa wyrażają.

Przed rozważeniem kwestii formalnych, warunkujących dopuszczalność merytorycznej kontroli zaskarżonych przepisów, należy przypomnieć, iż postanowieniem z dnia 1 grudnia 2020 r., sygn. Ts 109/20, Trybunał Konstytucyjny nadał bieg przedmiotowej skardze konstytucyjnej, przyjmując, że odpowiada ona określonym przez prawo wymogom. Trybunał, w następstwie analizy orzecznictwa Sądu Najwyższego, stwierdził w szczególności, że wejście w życie przepisów o skardze nadzwyczajnej czyni skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia niedopuszczalną bez wykazania, że strona próbowała skorzystać z tego nowego środka prawnego, ale skarga nadzwyczajna nie została na jej korzyść wniesiona. Trybunał odnotował pogląd Sądu Najwyższego, zgodnie z którym strona, choć nie może wnieść skargi nadzwyczajnej samodzielnie, to jednak może zwrócić się do legitymowanego podmiotu o jej wniesienie.

Wprawdzie wystąpienie takie nie obliguje owego podmiotu do wniesienia skargi, jednak ta aktywność strony jest nieodzowna, gdyż w ten sposób strona czyni za-
dość wymaganiu wykorzystania wszelkich dostępnych dla niej mechanizmów
służących wzruszeniu prawomocnego orzeczenia, co warunkuje dopuszczalność
skargi o stwierdzenie jego niezgodności z prawem i uruchomienie odpowiedzial-
ności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Dopiero negatywna ocena podmiotu
uprawnionego do wniesienia skargi nadzwyczajnej i wynikająca z niej obiek-
tywna niemożność – z punktu widzenia strony – uchylecia lub zmiany prawomoc-
nego orzeczenia w drodze skargi nadzwyczajnej, otwiera drogę do żądania stwier-
dzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Trybunał Konstytu-
cyjny stwierdził, że w stanie faktycznym, na tle którego wniesiono skargę kon-
stytucyjną, podmiot legitymowany do wniesienia skargi nadzwyczajnej nie podjął
decyzji w przedmiocie wniesienia na rzecz Skarżącego tego środka prawnego
przed upływem terminu do skorzystania przez Skarżącego z instytucji skargi
o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, zaś Sąd Naj-
wyższy, kierując się utrwaloną wykładnią art. 424¹ § 1 oraz art. 424⁵ § 1 pkt 5
k.p.c., odrzucił skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego
orzeczenia. Tym samym – jak stwierdził Trybunał – „zaskarżone przepisy k.p.c.
(w związku z ich utrwalonym rozumieniem) uniemożliwiły merytoryczne rozpo-
znanie wniesionego przez [S]karżącego środka prawnego”.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, skład
rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajętym
w postanowieniu zamykającym rozpoznanie wstępne skargi konstytucyjnej. Try-
bunał jest bowiem zobowiązany do badania na każdym etapie postępowania,
czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkujących obli-
gatoryjnym umorzeniem postępowania. Przeprowadzając obowiązkową kontrolę
dopuszczalności merytorycznego orzekania w sprawie, może zatem dojść do

wniosków odmiennych niż te, które są wyrażone na wcześniejszym etapie postępowania (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 2021 r., sygn. SK 55/19, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 19). W przedmiotowej sprawie wciąż rozważenia wymagają dwa istotne, rzutujące na dopuszczalność skargi konstytucyjnej, zagadnienia. Po pierwsze, wobec faktu, iż przedmiotem skargi konstytucyjnej uczyniono dwa odrębne przepisy, ustalenia wymaga, czy oba (ewentualnie – jeden z nich) stanowiły podstawę wydania ostatecznego orzeczenia o wolnościach lub prawach Skarżącego. W rozstrzygnięciu tej kwestii pomocną będzie bliższa analiza treści postanowienia Sądu Najwyższego z dnia maja 2020 r., sygn. i próba rekonstrukcji rzeczywistych powodów zawartego w nim rozstrzygnięcia. Po drugie, szczegółowej oceny wymaga orzecznictwo Sądu Najwyższego w przedmiocie normatywnych relacji pomiędzy skargą nadzwyczajną a skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Chodzi tu przede wszystkim o stwierdzenie, czy w odniesieniu do zagadnień istotnych z punktu widzenia zarzutów skargi konstytucyjnej można przyjąć, iż doszło do utrwalenia jednolitego rozumienia zaskarżonych przepisów. Odpowiedź na tak postawione pytania pozwoli – jak się wydaje – stwierdzić, czy skarga konstytucyjna skierowana jest wobec zaskarżonych unormowań, których rzeczywista treść normatywna została ukształtowana jednolitą praktyką, czy też jest w istocie skargą na orzeczenie.

W pierwszej kolejności należy określić przedmiot zaskarżenia, czyniąc to przy uwzględnieniu charakteru i podstawowych cech, charakteryzujących dwie instytucje: skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia i skargę nadzwyczajną.

Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest nadzwyczajnym środkiem odwoławczym, którego celem jest uzyskanie przez stronę prejudykatu do wystąpienia o odszkodowanie wobec Skarbu Państwa na

podstawie art. 417 k.c., tj. za szkodę wyrządzoną stronie przy wykonywaniu władzy publicznej w jej szczególnej postaci, jaką jest orzekanie przez sąd w postępowaniu cywilnym. Jest środkiem prawnym, który wprowadzie ma na celu podważenie prawomocnego orzeczenia, lecz nie prowadzi do wyeliminowania go z obrotu prawnego, w przeciwieństwie do skargi kasacyjnej i skargi o wznowienie postępowania. Na skutek skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia orzeczenie to nie traci przymiotu prawomocności ani bytu prawnego, mimo iż sąd stwierdza jego niezgodność z prawem. To odróżnia ów środek od konstrukcji przyjętej dla skargi kasacyjnej i skargi o wznowienie postępowania. Skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, mimo ulokowania jej w systematyce k.p.c. wśród nadzwyczajnych środków zaskarżenia, można określić jako „specjalny procesowy środek prawny” (*vide* – J. Gudowski, teza 2 do art. 424¹, [w:] T. Ereciński [red.], *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom III. Postępowanie rozpoznawcze*, LEX nr 10368/20216), którego hybrydowa natura nie spełnia podstawowego celu środków zaskarżenia – nie wywołuje skutku kasatoryjnego (*vide* – T. Zembruski, *Wpływ wprowadzenia skargi nadzwyczajnej na skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, Przegląd Sądowy nr 2/2019, s. 22). Również Trybunał Konstytucyjny, dostrzegając tę specyfikę, uznaje skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia za samodzielny, autonomiczny instrument badania legalności działalności orzeczniczej sądów powszechnych, służący jednostce zamierzającej dochodzić wynagrodzenia szkody, o jakiej mowa w art. 77 Konstytucji (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. SK 49/08, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 55).

Trzeba wyraźnie podkreślić, że funkcję skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia pełnią także pomocniczo nadzwyczajne środki zaskarżenia: przede wszystkim skarga kasacyjna (art. 398¹⁵ § 1 *in fine*,

art. 398¹⁶ *in fine* i art. 398¹⁹ *in fine* w związku z art. 415 k.p.c.) i skarga o wznowienie postępowania (art. 415 *in fine* k.p.c.). Jest to wprawdzie ich funkcja uboczna, leżąca na marginesie podstawowych funkcji procesowych, jakie spełniają te nadzwyczajne środki zaskarżenia, lecz, dokonywane niejako „przy okazji”, stwierdzenie niezgodności z prawem także rodzi skutki wynikające z art. 417¹ § 2 k.c. – jest stwierdzeniem we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. W tym właśnie aspekcie wyraża się subsydiarność skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia polegająca na tym, że skarga ta przysługuje wtedy, gdy strona wykorzystała wszystkie zwykłe środki zaskarżenia i nie może skorzystać z innych, nadzwyczajnych środków prawnych. Zasadę tę wyraża m.in. zaskarżony przepis art. 424¹ § 1 k.p.c., zgodnie z którym „[m]ożna żądać stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego wyroku sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie, jeżeli przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchylenie tego wyroku w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe.” Do subsydiarności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nawiązuje też drugi z zaskarżonym przepisów, tj. art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c., stanowiący, że „[s]karga powinna zawierać [m.in.] wykazanie, że wzruszenie zaskarżonego wyroku w drodze innych środków prawnych nie było i nie jest możliwe, a ponadto – gdy skargę wniesiono, stosując art. 424¹ § 2 – że występuje wyjątkowy wypadek uzasadniający wniesienie skargi”. O ile jednak przepis art. 424¹ § 1 *in fine* k.p.c., tj. w zakresie, w jakim stwierdza, że można żądać stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, gdy „zmiana lub uchylenie tego wyroku w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe”, należy uznać za określającą jedną z przesłanek dopuszczalności skargi, o tyle art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. dotyczy jednego z wymogów skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, jako pisma procesowego wszczynającego postępowanie w przedmiocie stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

Obowiązek wykazania, że „wzruszenie zaskarżonego wyroku w drodze innych środków prawnych nie było i nie jest możliwe” jest wymogiem procesowym, który obciąża skarżącego i jest uznawany za tzw. wymóg konstrukcyjny skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (*vide* – T. Wiśniewski, teza 11 do art. 424⁵, [w:] T. Wiśniewski [red.], *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Artykuły 367-505*³⁹, LEX nr 11210/221). Wymóg ten, wspólnie z pozostałymi, wymienionymi w art. 424⁵ § 1 k.p.c., stanowi bowiem o istocie skargi, a jego brak powoduje, że złożony przez stronę środek nie jest skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Brak ten nie może zostać uzupełniony i skutkuje odrzuceniem skargi. Wymagania wskazane w art. 424⁵ § 1 k.p.c. muszą być spełnione kumulatywnie, co oznacza, że brak chociażby jednego z tych elementów powoduje odrzucenie skargi *a limine*. Każdy zaś ze wskazanych w tym przepisie elementów jest wymaganiem odrębnym, niezależnym od pozostałych, które powinno być w skardze spełnione. Spełnienie wymagań konstrukcyjnych nie oznacza przy tym jedynie powołania treści art. 424⁵ § 1 k.p.c., lecz w przypadku każdego z nich skarżący powinien przedstawić odpowiednią (w miarę możliwości wyodrębnioną) argumentację prawną, która nie tylko świadczyłaby o jego formalnym spełnieniu, ale o rzeczywistym wypełnieniu tego wymagania (*vide* – O.M. Piaskowska, teza 2 do art. 424⁵, [w:] O.M. Piaskowska [red.], *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie procesowe. Komentarz aktualizowany*, LEX/el., 2021 nr 11248). Jakkolwiek więc przewidziane w przepisie art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. wymaganie konstrukcyjne trzeba rozpatrywać w powiązaniu z treścią art. 424¹ k.p.c. (*vide* – T. Wiśniewski, [w:] *op.cit.*), bo chodzi wszak o obowiązek skarżącego wykazania, że zachodzi przesłanka dopuszczalności skargi, o której mowa w art. 424¹ § 1 k.p.c., to – jak wskazał Sąd Najwyższy – „należy odróżnić niemożność zmiany lub uchylecia prawomocnego wyroku w drodze innych środków prawnych, która stanowi przesłankę dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, od wiążącego się z [tą] przesłanką wymagania skargi w postaci

wykazania niemożności wzruszenia zaskarżonego wyroku w drodze innych środków prawnych, które stanowi jej element konstrukcyjny (...). Odrzucenie skargi następuje w obu powyższych przypadkach” (postanowienie z dnia 27 marca 2019 r., sygn. V CNP 57/17, LEX nr 2642426). Dlatego też należy dostrzec, że podstawą odrzucenia przez Sąd Najwyższy skargi, w przypadku niedopełnienia wymogu określonego w art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c., jest art. 424⁸ § 1 k.p.c., zgodnie z którym „Sąd Najwyższy odrzuca skargę, jeżeli ulegała ona odrzuceniu przez sąd niższej instancji, skargę niespełniającą wymagań określonych w art. 424⁵ § 1, jak również skargę z innych przyczyn niedopuszczalną”. Inną podstawę odrzucenia ustanawia art. 424⁸ § 2 k.p.c., przewidujący, że „[s]karga podlega także odrzuceniu, jeżeli zmiana zaskarżonego wyroku w drodze innych środków prawnych była lub jest możliwa albo jeżeli nie zachodzi wyjątek, o którym mowa w art. 424¹ § 2 k.p.c.”. Wprawdzie, jak wskazuje się w doktrynie, i ta podstawa odrzucenia nawiązuje do wymagania konstrukcyjnego skargi, określonego w art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c., jednak postanowienie o odrzuceniu skargi na tej podstawie może być podjęte wówczas, gdy skarga spełnia wskazane wymaganie konstrukcyjne, lecz skarżący bezzasadnie powołuje się na niemożliwość skorzystania w przeszłości lub aktualnie z innego środka prawnego w celu wzruszenia zaskarżonego orzeczenia (*vide* – T. Wiśniewski, teza 6 do art. 424⁸, [w:] T. Wiśniewski [red.], *Kodeks...*, *op. cit.*).

Na koniec trzeba zaznaczyć, iż – zgodnie z art. 424⁶ § 1 k.p.c. – skargę wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok, w terminie dwóch lat od dnia jego uprawomocnienia się. Charakter tego terminu określa się w doktrynie jako niejednorodny, bowiem z jednej strony jest to termin zawity prawa materialnego, gdyż jego uchybienie albo zaniechanie wniesienia skargi w tym terminie oznacza niemożność skutecznego dochodzenia roszczenia, z drugiej zaś – procesowy, bo, wyznaczając okres, w którym skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku może być wniesiona, wywołuje także skutki procesowe,

tj. odrzucenie skargi. Dominacja pierwiastka materialnoprawnego oraz prekluzyjność wykluczają możliwość przywrócenia tego terminu na podstawie art. 168 i następne k.p.c. Z kolei jego funkcja procesowa sprzeciwia się stosowaniu instytucji zawieszenia lub przerwy (art. 121-123 k.c.) [*vide* – J. Gudowski, [w:] T. Ereciński [red.] *Kodeks...*, *op. cit.*, por. M.P. Wójcik, [w:] A. Jakubecki [red.], *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom I. Art. 1-729*, LEX/el., 2019].

Skarga nadzwyczajna jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, kwalifikowanym niekiedy jako środek kontroli nadzwyczajnej drugiego rzędu, co ma podkreślać jej szczególny, ekstraordynaryjny charakter. Zgodnie z brzmieniem art. 89 § 1 u.SN, skarga nadzwyczajna może być wniesiona od prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub wojskowego kończącego postępowanie w sprawie. Oznacza to, że nie można złożyć skargi nadzwyczajnej od innych orzeczeń, a więc takich, które nie kończą postępowania lub je kończą, ale nie są orzeczeniem sądu powszechnego lub wojskowego. Skarga nadzwyczajna ma charakter środka subsydiarnego, tj. nie może być wniesiona, jeżeli orzeczenie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia, co nie oznacza jednak, że wniesienie skargi nadzwyczajnej powinno być poprzedzone wniesieniem innych możliwych nadzwyczajnych czy nawet zwyczajnych środków zaskarżenia. Skarga taka dopuszczalna jest bowiem również w sytuacji, gdy strona, w wyniku zaniedbania lub zaniechania, nie podjęła pożądanых i oczekiwanych od niej działań (*vide* – T. Zembrzusi, *op. cit.*, s. 27). Również gdy w danej sprawie nie występują przesłanki uzasadniające złożenie kasacji, skargi kasacyjnej lub innego środka nadzwyczajnego, możliwe jest wniesienie skargi nadzwyczajnej. Skarga nadzwyczajna jest środkiem prawnym dostępnym podmiotom wskazanym w art. 89 § 2 u.SN: Prokuratorowi Generalnemu, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, którym przysługuje legitymacja ogólna, oraz – w zakresie swojej właściwości – Prezesowi Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej

Polskiej, Rzecznikowi Praw Dziecka, Rzecznikowi Praw Pacjenta, Przewodniczącemu Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznikowi Finansowemu, Rzecznikowi Małych i Średnich Przedsiębiorców i Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W tym aspekcie upodabnia się ona nieco do dawnej rewizji nadzwyczajnej. Podstawy wniesienia skargi nadzwyczajnej określa art. 89 § 1 u.SN., stanowiący, że skarga nadzwyczajna może być wniesiona, o ile:

1) orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji lub

2) orzeczenie w sposób rażący narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, lub

3) zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego

– a orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

Podstawy skargi o wznowienie postępowania, skargi kasacyjnej oraz skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia są więc częściowo zbieżne z zakresem stosowania skargi nadzwyczajnej (*vide* – T. Zembrzowski, *op. cit.*, s.26).

Uwzględnienie skargi nadzwyczajnej prowadzi do uchylenia zaskarżonego orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania albo do uchylenia zaskarżonego orzeczenia oraz orzeczenia co do istoty sprawy (art. 91 u.SN).

W świetle przedstawionych podstawowych założeń konstrukcyjnych skargi nadzwyczajnej można przyjąć, że skarga nadzwyczajna – z perspektywy pierwszeństwa (kolejności) środków zaskarżenia – ustępuje innym, zarówno zwykłemu, jak i nadzwyczajnemu środkom zaskarżenia, lecz ma pierwszeństwo przed

skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Ewentualne uwzględnienie skargi nadzwyczajnej eliminuje przyczyny szkody judykacyjnej, bowiem upada prawomocne orzeczenie, którego wydanie mogłoby być przesłanką do uzyskania odszkodowania od Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działanie. Usunięcie wadliwego wyroku z obrotu prawnego co do zasady jest bowiem równoznaczne z usunięciem przyczyny szkody.

Podsumowując, należy też przypomnieć, że skarga nadzwyczajna może być wniesiona w terminie 5 lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, a w przypadku, gdy od orzeczenia zostanie wniesiona kasacja lub skarga kasacyjna – w terminie roku od dnia ich rozpoznania (art. 89 § 3 zdanie pierwsze u.SN). Zgodnie z art. 115 u.SN w brzmieniu pierwotnym, od orzeczeń kończących postępowanie w sprawach, które uprawomocniły się po dniu 17 października 1997 r., skargę nadzwyczajną można było wnieść w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie u.SN i tylko przez Prokuratora Generalnego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2021 r., poz. 611) termin trzyletni wydłużyła do 6 lat.

Poczyniwszy te wstępne uwagi i podejmując próbę rekonstrukcji rzeczywistego przedmiotu skargi konstytucyjnej, należy zauważyć, iż przedmiotem zaskarżenia uczyniono w niej przepis art. 424¹ § 1 k.p.c. w zakresie zwrotu: „a zmiana lub uchylenie tego wyroku w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe” oraz przepis art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c.

Co do pierwszego ze wskazanych przepisów ujęcie zakresowe przedmiotu zaskarżenia należałoby jednak uściślić, odnosząc je do jednego tylko z możliwych środków prawnych, mogących prowadzić do zmiany lub uchylenia prawomocnego orzeczenia – do skargi nadzwyczajnej. W świetle wywodów skargi konstytucyjnej trudno bowiem przyjąć, iż Skarżący w całości kwestionuje przesłankę dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego

orzeczenia określoną w art. 424¹ § 1 *in fine* k.p.c., tj., w zakresie w jakim dotyczy ona np. skargi kasacyjnej czy skargi o wznowienia postępowania. Skarżący wskazał przecież, że „uprawnienie to (tj. uprawnienie do wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia – przyp. wł.) można uzyskać w okresie 2 lat od dnia wydania prawomocnego orzeczenia po wyczerpaniu dostępnych środków zaskarżenia i w sposób oczywisty wydaje się to wystarczającym zabezpieczeniem praw wynikających z art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji” (skarga konstytucyjna, s. 4). Problem konstytucyjny, jaki zdaje się wynikać ze skargi konstytucyjnej, polega – w zakresie art. 424¹ § 1 k.p.c. – na braku kompatybilności pomiędzy skargą nadzwyczajną, o ile przyjąć, że mieści się ona w formule „przysługujący stronie środek prawny”, a skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Brak ten, wedle Skarżącego, istnieje na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, wynika on z pośredniej jedynie dostępności skargi nadzwyczajnej dla strony, gdyż sama strona nie ma legitymacji do jej wniesienia i może jedynie zwrócić się do podmiotu legitymowanego w art. 89 § 2 lub art. 115 § 1a u.SN (w praktyce chodzi o Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich) o skorzystanie z uprawnienia do wniesienia skargi nadzwyczajnej. Wystąpienie takie nie jest przy tym ujęte w ramach ustawowo określonej procedury i ani nie obliguje do uwzględnienia „wniosku” strony, ani nie określa terminu, w jakim podmiot legitymowany do wniesienia skargi nadzwyczajnej powinien powiadomić stronę o nieskorzystaniu ze swego w tym zakresie uprawnienia. Po drugie, istnieje znacząca różnica długości terminów, w jakich możliwe jest uruchomienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia i skargi nadzwyczajnej. O ile pierwsza z nich musi być wniesiona w terminie 2 lat od uprawomocnienia się orzeczenia (art. 424⁶ § 1 k.p.c.), o tyle termin do wniesienia skargi nadzwyczajnej wynosi 5 lat, co w praktyce oznaczać może, że prekluzyjny, niepodlegający przywróceniu termin do wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia może upłynąć,

zanim podmiot uprawniony do wniesienia skargi nadzwyczajnej podejmie decyzję o niewniesieniu skargi nadzwyczajnej i powiadomi o tej decyzji stronę. Te właśnie niespójności pomiędzy obu wskazanymi środkami prawnymi czynią – jak podkreśla Skarżący – „mechanizm skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia postępowaniem pozornym i fasadowym. Nie sposób bowiem przed upływem terminu do wniesienia skargi dowiedzieć się [czy] istotnie wyczerpane zostały lub zostaną wszelkie dostępne środki zaskarżenia w sprawie stanowiącej podstawę skargi (o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia – przyp. wł.)” [skarga konstytucyjna, s. 5].

Uwzględniając przedstawione okoliczności, należy zatem przyjąć, iż rzeczywistym przedmiotem zaskarżenia może być przepis art. 424¹ § 1 k.p.c. jedynie w zakresie, w jakim zwrot „a zmiana lub uchylenie tego wyroku w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe” obejmuje środek prawny w postaci skargi nadzwyczajnej, w pozostałym zaś zakresie postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym powinno podlegać umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

By jednak stwierdzić, czy tak doprecyzowany przedmiot zaskarżenia spełnia warunki dopuszczalności skargi konstytucyjnej, należy jeszcze odpowiedzieć na pytanie o podstawę rozstrzygnięcia ostatecznego orzeczenia zapadłego w sprawie Skarżącego (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia maja 2020 r., sygn.

), tj. czy był nią właśnie przepis art. 424¹ § 1 k.p.c. w zaskarżonym zakresie, oraz zweryfikować tezę, iż rozumienie tego przepisu, leżące u podstaw zrekonstruowanej z niego normy, jest utrwalone w jednolitym, ustabilizowanym orzecznictwie Sądu Najwyższego.

W postanowieniu z dnia maja 2020 r., sygn. , Sąd Najwyższy, we wstępie do motywów swego rozstrzygnięcia, podkreślił, że „należy od-

różnić niemożność zmiany lub uchylenia prawomocnego wyroku w drodze innych środków prawnych, która stanowi przesłankę dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424¹ § 1 k.p.c.), od wiążącego się z tą przesłanką wymagania skargi w postaci wykazania niemożności wzruszenia zaskarżonego wyroku w drodze innych środków prawnych, które stanowi jej element konstrukcyjny (art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c.). W konsekwencji odrzucenie skargi następuje nie tylko wtedy, gdy skarżący nie spełnił wskazanego wymagania, tj. nie zawarł w skardze wywodu mającego wykazać, że wzruszenie zaskarżonego wyroku w drodze innych środków prawnych nie było i nie jest możliwe (art. 424⁸ § 1 k.p.c.), ale również wtedy, gdy zmiana lub uchylenie tego wyroku w drodze innych środków prawnych była lub jest możliwa (art. 424⁸ § 2 k.p.c.)”. Sąd Najwyższy szeroko, lecz abstrakcyjnie, tj. w oderwaniu od uwarunkowań rozpatrywanej skargi, odniósł się do kwestii sposobu uczynienia zadość przez Skarżącego wymogowi z art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c., wskazując, że wymagania tego „nie można (...) odnosić do sytuacji, w której po wniesieniu skargi [o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia – przyp. wł.] wprowadzony został nowy środek prawny, który umożliwia zmianę lub uchylenie prawomocnego wyroku objętego skargą”. W takiej sytuacji – podkreśla Sąd Najwyższy – „dezaktualizuje się – w odpowiednim zakresie – kwestia spełnienia wymagania określonego w art. 424⁵ § 1 k.p.c., jednak konieczna jest nadal ocena, czy – na skutek zmiany normatywnej po wniesieniu skargi – zmiana lub uchylenie zaskarżonego wyroku jest (stało się) możliwe, gdyż aktualna pozostaje w tym wypadku przesłanka dopuszczalności skargi w postaci niemożności zmiany lub uchylenia zaskarżonego wyroku zarówno w przeszłości, jak również w chwili jej dopuszczalności”. W dalszej części uzasadnienia Sąd Najwyższy omówił wpływ wprowadzenia skargi nadzwyczajnej na system nadzwyczajnych środków odwoławczych w postępowaniu cywilnym, stwierdzając przede wszystkim, że „[s]koro wprowadzono dodatkową, nieprzewidzianą wcześniej, gwarancję zgodności z prawem orzeczeń sądowych, otwierając drogę do zmiany lub

uchylenie wadliwego orzeczenia poza trybem skargi kasacyjnej i skargi o wznowienie, to skorzystanie z niej – na równi ze skorzystaniem ze skargi kasacyjnej i skargi o wznowienie – musi wyprzedzać dochodzenie ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa (...). Oceny tej nie zmienia okoliczność, że wyłączna legitymacja do wniesienia skargi nadzwyczajnej przysługuje podmiotom określonym w art. 89 § 2 u.SN (...). Strona nie może wprowadzić wniesić skargi nadzwyczajnej samodzielnie, jednak może zwrócić się do legitymowanego podmiotu o jej wniesienie (...). Wystąpienie do uprawnionego podmiotu nie obliuguje go do wniesienia skargi, aktywność ta jest jednak nieodzowna, gdyż strona czyni w ten sposób zadość wymaganiu wykorzystania wszelkich dostępnych dla niej prawnych mechanizmów służących wzruszeniu prawomocnego orzeczenia, co warunkuje dopuszczalność skargi o stwierdzenie jego niezgodności z prawem i uruchomienie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Negatywna ocena podmiotu uprawnionego do wniesienia skargi nadzwyczajnej i wynikająca z niej obiektywna niemożność – z punktu widzenia strony – uchylecia lub zmiany prawomocnego orzeczenia w drodze skargi nadzwyczajnej, otwiera drogę do żądania stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia”. Sąd Najwyższy zaznaczył wyraźnie, że przedstawiona wykładnia dotyczy skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wniesionych tak przed dniem wprowadzenia do systemu prawa skargi nadzwyczajnej, jak w tym dniu i po tym dniu, z zastrzeżeniem tylko wskazanej już odmienności w ocenie spełnienia przez stronę wymogu z art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c.

Należy podkreślić, że w sprawie, na tle której wniesiono skargę konstytucyjną, skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia została wniesiona w dniu sierpnia 2019 r. a więc po dniu 3 kwietnia 2018 r., kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, wprowadzająca skargę nadzwyczajną. Skarżący, wyraźnie podkreślając to w skar-

dze konstytucyjnej, wniesienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia poprzedził wystąpieniem do Rzecznika Praw Obywatelskich i Prokuratora Generalnego o wniesienie właśnie skargi nadzwyczajnej. Dopiero z uwagi na zbliżający się upływ terminu, o którym mowa w art. 424⁶ § 1 k.p.c., i wobec braku odpowiedzi wskazanych podmiotów co do wniesienia skargi nadzwyczajnej, złożył skargę będącą przedmiotem rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 2020 r. W sprawie nie zaistniała więc sytuacja o charakterze intertemporalnym tak szeroko omówiona przez Sąd Najwyższy i – podążając za przedstawioną w wydanym przez niego rozstrzygnięciu argumentacją – wpływająca na ocenę konieczności adekwatnego, tj. uwzględniającego lub nieuwzględniającego istnienia dodatkowego środka prawnego w postaci skargi nadzwyczajnej, wypełnienia przez skarżącego wymogu z art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. Zaskakiwać może w tym kontekście fakt, iż Sąd Najwyższy, rozważając treść decyzji procesowej w poddanej mu do rozstrzygnięcia skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego rozstrzygnięcia, stwierdził, że „[p]ozostaje do przesądzenia treść decyzji procesowej Sądu Najwyższego, który ocenia dopuszczalność skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wniesionej przed dniem 3 kwietnia 2018 r. w sytuacji następczego zaistnienia – wskutek wprowadzenia skargi nadzwyczajnej – niedopuszczalności wniesionej skargi”. Sąd Najwyższy wskazał więc, że „[w] okolicznościach sprawy skarżący w dniu 11 sierpnia 2019 r. złożył skargę (...). Skarżący może wystąpić z wnioskiem do jednego z organów określonych w art. 115 § 1a u.SN o złożenie skargi nadzwyczajnej od tego wyroku. Oznacza to, że jego skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia stała się z dniem 3 kwietnia 2018 r. niedopuszczalna i jako taka podlega odrzuceniu (art. 424⁸ § 2 k.p.c.)”.

W świetle przedstawionych ustaleń Sądu Najwyższego bez wątpienia procesową podstawą odrzucenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia był przepis art. 424⁸ § 2 k.p.c., co pozwala jednocześnie

przyjąć, że do odrzucenia doszło wskutek stwierdzenia przez Sąd Najwyższy niespełnienia przez skargę przesłanki dopuszczalności określonej w art. 424¹ § 1 k.p.c. Należy zatem uznać, że na podstawie przepisu art. 424¹ § 1 k.p.c., w zaskarżonym zakresie, orzeczono o prawach i wolnościach Skarżącego określonych w Konstytucji. Do rozstrzygnięcia pozostało zatem jedynie to, czy przyjęte w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia maja 2020 r. rozumienie tego przepisu, zakładające, że przesłanka niemożności – w drodze przysługujących stronie środków prawnych – zmiany lub uchylenia prawomocnego orzeczenia, którego dotyczy skarga o stwierdzenie jego niezgodności z prawem, obejmuje również środek prawny w postaci skargi nadzwyczajnej i w konsekwencji nakłada na stronę wymóg aktywności, polegającej na wystąpieniu do podmiotu legitymowanego do wniesienia skargi nadzwyczajnej oraz do „uzyskania” odmownej w tym przedmiocie decyzji, jest wynikiem utrwalonej i stałej wykładni Sądu Najwyższego. Zagadnienie to będzie przedmiotem odrębnej analizy w końcowej części niniejszych rozważań. W tym miejscu trzeba jeszcze wskazać, że, w świetle uzasadnienia postanowienia Sądu Najwyższego z dnia maja 2020 r., nie powinno budzić wątpliwości, że podstawą tego rozstrzygnięcia nie był przepis art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. Sąd Najwyższy w ogóle nie badał, czy Skarżący, wnosząc skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, dopełnił wymogu konstrukcyjnego, o którym mowa w powołanym przepisie. Co więcej, dowodzi tego sam tok uzasadnienia postanowienia z dnia maja 2020 r., w którym – jak była o tym już mowa – wielokrotnie podkreślano, że wymóg z art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c., w zakresie, w jakim dotyczy możliwości wzruszenia prawomocnego orzeczenia w drodze skargi nadzwyczajnej, nie jest aktualny w sytuacji, gdy skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia została wniesiona przed dniem wprowadzenia do systemu skargi nadzwyczajnej. I choć sytuacja taka nie miała miejsca w sprawie Skarżącego, to właśnie konsekwencją przyjętego przez Sąd Najwyższy rozróżnienia co do zakresu wymogu określonego w art.

424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. (w zależności od tego, kiedy skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia została wniesiona) można jedynie wytłumaczyć pominięcie przez Sąd Najwyższy kwestii spełnienia przez skargę wymogów konstrukcyjnych i oparcie rozstrzygnięcia na ocenie (obiektywnej) istnienia przesłanek dopuszczalności skargi. Godzi się zauważyć, iż skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, wniesiona przez Skarżącego w dniu sierpnia 2019 r. (skarga nosi datę sierpnia 2019 r.), zawiera wprowadzie ów niezbędny (konstrukcyjny) jej element, tj. wykazanie, że wzruszenie zaskarżonego orzeczenia w drodze innych środków prawnych nie było i nie jest możliwe, jednak skromny w tym zakresie wywód nie zawiera żadnej wzmianki o tym, że Skarżący wystąpił do Rzecznika Praw Obywatelskich i Prokuratora Generalnego o wniesienie skargi nadzwyczajnej (co wszak wynika z twierdzeń zawartych w skardze konstytucyjnej), mimo że w dacie sporządzenia i wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia skarga nadzwyczajna była już elementem systemu nadzwyczajnych środków zaskarżenia i powinna – by mówić o dopełnieniu przez skarżącego wymogu z art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. – być uwzględniona w wywodzie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Realizacja wymogu z art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. ograniczyła się do stwierdzenia, że „nie jest i nie było możliwe wzruszenie orzeczenia Sądu Okręgowego w W XXVII Wydział Cywilny – Odwoławczy z dnia sierpnia 2017 r. (sygn. akt:) w drodze innych środków prawnych, albowiem brak jest podstaw do złożenia skargi o wznowienie postępowania, a zaskarżone orzeczenie, zgodnie z art. 398² § 2 pkt 1 k.p.c., nie podlega zaskarżeniu skargą kasacyjną”. Brak ten, choć nie oceniony i nieuwzględniony w podstawie odrzucenia skargi przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia maja 2020 r., dostrzegł natomiast pozwany w sprawie, na tle której wniesiono skargę konstytucyjną, który w odpowiedzi na skargę (pismo miasta – W z dnia października 2019 r.) wniósł o odrzucenie skargi właśnie ze względu na to, że „nie spełnia [ona] wszystkich

wymogów formalnych określonych w art. 424⁵ § 1 k.p.c.”. Pozwany w szczególności zauważył, iż, zgodnie z art. 424⁵ § 1 k.p.c., skarżący nie wywiązał się z ciążącego na nim obowiązku „przedstawienia analizy prawnej przepisów dotyczących środków zaskarżenia, których zastosowanie jest niedopuszczalne lub z innych przyczyn na pewno nie mogłoby odnieść skutku”. W analizie tej – jak podkreślił pozwany – nie chodzi jedynie o skargę kasacyjną, ale także o wznowienie postępowania oraz o inne środki prawne pozwalające na zmianę lub uchylenie orzeczenia. Skarżący zaś, jak wyraźnie zaznaczył pozwany, pominął możliwości zmiany lub uchylenia orzeczenia w drodze skargi nadzwyczajnej, nie wykazując, że złożył do uprawnionego organu wniosek o wniesienie skargi nadzwyczajnej i że wniosek ten nie został uwzględniony. Niewykazanie zaś tej okoliczności powoduje – jak stwierdził pozwany – odrzucenie skargi na procesowej podstawie art. 424⁸ § 1 k.p.c., który, jak wiadomo, odwołuje się do niespełniania przez skargę wymagań określonych w art. 424⁵ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy skargę odrzucił jednak nie na podstawie tego przepisu, lecz na podstawie art. 424⁸ § 2 k.p.c.

W tych okolicznościach należy przyjąć, iż art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. nie był podstawą orzeczenia, z którego wydaniem Skarżący łączy naruszenie swych konstytucyjnych wolności i praw, i dlatego postępowanie w tym zakresie powinno podlegać umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Niezależnie od powyższej konkluzji należy wskazać, że i tak ewentualne stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu art. 424¹ § 1 k.p.c. w zaskarżonym zakresie wywarłoby wpływ również nawet nie na rozumienie, ale wprost na zawartość normatywną art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c., który przecież dotyczy obowiązku wykazania przez skarżącego przesłanki dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia, określonej właśnie w art. 424¹ § 1 k.p.c. Fakt ten dostrzega sam Skarżący, skoro twierdzi w skardze konstytucyjnej, że „[z] tych samych względów [co art. 424¹ § 1 k.p.c. w zaskarżonym zakresie –

przyp. wł.] za niezgodny z prawem do rzetelnej procedury oraz zakazem wynikającym z art. 77 ust. 2 Konstytucji uznać należy wymóg zawarty w art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. wykazania, że wzruszenie zaskarżonego wyroku w drodze innych środków prawnych nie było i nie jest możliwe” (skarga konstytucyjna, s. 7). Za oczywiście bezzasadne uznać natomiast należy dodatkowe argumenty, mające – zdaniem Skarżącego – dowodzić niezgodności art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. z przedstawionymi wzorcami kontroli. Argumenty te sprowadzają się do zakwestionowania w ogóle obowiązku wykazywania „oczywistości” (uznano to za przejaw nadmiernego formalizmu). Wbrew jednak twierdzeniom Skarżącego, zarówno fakt, iż postępowanie w przedmiocie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia toczy się przed Sądem Najwyższym, jak i obowiązujący w tym postępowaniu przymus adwokacko-radcowski, a także nadzwyczajny charakter rozpoznawanego w tymże postępowaniu środka prawnego, przemawiają właśnie za wprowadzeniem podwyższonych standardów profesjonalnych pisma inicjującego postępowanie, a nie – jak zdaje się oczekiwać Skarżący – ich obniżeniem, nie mówiąc o tym, że już z samej zasady skargowości, charakteryzującej postępowanie cywilne w ogóle, wynika, iż to na skarżącym spoczywa wykazanie nie tylko twierdzeń, na jakich opiera się żądanie, którego dotyczy skarga, ale również prawnej dopuszczalności samej skargi.

Przechodząc do analizy orzecznictwa Sądu Najwyższego w zakresie wykładni art. 424¹ § 1 k.p.c., w szczególności dotyczącej wpływu na rozumienie określonej w tym przepisie przesłanki dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wprowadzenia do systemu nadzwyczajnych środków zaskarżenia skargi nadzwyczajnej, należy zauważyć, iż Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 1 grudnia 2020 r., sygn. Ts 109/20, o nadaniu biegu skardze konstytucyjnej przyjął, iż rozumienie zakwestionowanych w niej przepisów jest utrwalone w orzecznictwie (najważniejsze

z punktu widzenia zarzutów skargi konstytucyjnej elementy tej wykładni przedstawiono w uzasadnieniu tego postanowienia) oraz że w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia maja 2020 r., sygn. , przyjęto takie właśnie, utrwalone w orzecznictwie rozumienie przesłanki z art. 424¹ § 1 k.p.c.

W postanowieniu z dnia 30 sierpnia 2018 r., sygn. III CNP 9/18 (OSNC nr 12/2018, poz. 121), Sąd Najwyższy, odrzucając wniesioną przez stronę skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia z powodu braku konstrukcyjnego skargi, wskazał, że ze względu na nadzwyczajny charakter tego środka prawnego oraz jego funkcję, wszystkie wymagania konstrukcyjne muszą być przytoczone samodzielnie, niezależnie od innych, a skarga niespełniająca któregośkolwiek z nich dotknięta jest tzw. brakiem istotnym, nienaprawialnym w trybie właściwym dla usuwania braków formalnych. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest – jak wskazał Sąd Najwyższy – dopuszczalna tylko wtedy, gdy zmiana lub uchylenie zaskarżonego orzeczenia w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie były i nie są możliwe. Zwrócił uwagę, że odpowiedzialność majątkowa Skarbu Państwa, przewidziana w art. 77 Konstytucji i art. 417¹ § 2 k.c., wchodzi w grę jedynie wówczas, gdy strona poszkodowana uczyniła wszystko, co możliwe, aby nie dopuścić do powstania szkody, a zatem wykorzystała wszystkie istniejące w systemie prawnym środki i dopiero ich bezskuteczność lub ich brak może uzasadniać odpowiedzialność państwa. Sąd Najwyższy podkreślił, że państwo demokratyczne, o rozwiniętym pierwiastku obywatelskim, musi wymagać od członków wspólnoty dbania o swoje prawne interesy i korzystania z przewidzianych przez prawo środków zaskarżenia. Odnotowując wprowadzenie do systemu prawa środka prawnego w postaci skargi nadzwyczajnej i w związku z faktem zbieżności przyczyn uwzględniania skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia i skargi nadzwyczajnej, Sąd Najwyższy uznał, że w celu uczynienia

zadość wymaganiom konstrukcyjnym skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, skarżący ma obowiązek wykazać, że wzruszenie zaskarżonego wyroku nie jest możliwe nie tylko w wyniku wniesienia skargi kasacyjnej oraz skargi o wznowienie postępowania, lecz także w wyniku skargi nadzwyczajnej. Stwierdził również, że, wypełniając obowiązek przewidziany w art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c., skarżący musi wykazać, że złożył do uprawnionego podmiotu wnioski o wniesienie skargi nadzwyczajnej i że wniosek ten nie został uwzględniony. Niewykazanie zaś tej okoliczności powoduje odrzucenie skargi na podstawie art. 424⁸ § 1 pkt 5 k.p.c. Wykładnia przedstawiona w postanowieniu z dnia 30 sierpnia 2018 r., sygn. III CNP 9/18, została przyjęta i powtórzona w szeregu kolejnych rozstrzygnięć Sądu Najwyższego (*vide* – postanowienia: z dnia 10 stycznia 2019 r., sygn. II CNP 2/18, LEX nr 2634161; z dnia 28 lutego 2019 r., sygn. V CNP 53/17, LEX nr 2626791; z dnia 20 marca 2019 r., sygn. V CNP 54/17, LEX nr 2696367; z dnia 12 grudnia 2018 r., sygn. III CNP 10/18, LEX nr 2621171; z dnia 27 grudnia 2018 r., sygn. V CNP 40/18, LEX nr 2600814; z dnia 8 stycznia 2019 r., sygn. II CNP 52/18, LEX nr 2603567; z dnia 10 stycznia 2019 r., sygn. II CNP 14/18, LEX nr 2621088; z dnia 18 lipca 2019 r., sygn. V CNP 8/19, LEX nr 2714703; z dnia 21 lipca 2020 r., sygn. III CNP 1/20, LEX nr 3068804; z dnia 27 sierpnia 2020 r., sygn. IV CNP 25/19, LEX nr 3051697; z dnia 15 września 2020 r., sygn. V CNP 9/20, LEX nr 3207677).

W doktrynie postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 sierpnia 2018 r., sygn. III CNP 9/18, poddano szczegółowej analizie. Stwierdzono w szczególności, iż mimo skoncentrowania się przez Sąd Najwyższy na problemie relacji pomiędzy skargą nadzwyczajną a skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia z perspektywy wymogów konstrukcyjnych skargi, o której mowa w art. 424¹ § 1 k.p.c., problem ma charakter szerszy i dotyczący w istocie w ogóle dopuszczalności tej skargi. Jak słusznie zauważono, „wniesie-

nie do Sądu Najwyższego skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem [prawomocnego orzeczenia] staje się dopuszczalne dopiero wówczas, gdy zachodzi obiektywna i weryfikowalna niemożność złożenia i rozpoznania jakiegokolwiek środka prawnego. Nie ogranicza się to jednak do dokonania oceny działań i czynności procesowych podejmowanych dotychczas przez stronę skarżącą. Można bronić poglądu, że w tym wypadku nie chodzi wyłącznie o zbadanie, czy strona poszkodowana uczyniła wszystko co możliwe, aby nie dopuścić do powstania szkody, lecz o przeanalizowanie, czy wszystkie istniejące w systemie prawnym środki okazały się bezskuteczne, a ponadto czy jakikolwiek legitymowany podmiot dysponuje dopuszczalnym instrumentem umożliwiającym uchylenie kwestionowanego orzeczenia, a zatem możliwe jest uchronienie strony przed powstaniem szkody judykacyjnej” (T. Zembrzusi, *op. cit.*, s. 30-31). Zwrócono jednak uwagę, że nawet wykazanie przez stronę, że złożyła ona do uprawnionego organu wnioszek o wniesienie skargi nadzwyczajnej, który nie został uwzględniony, nie tworzy stanu, w którym wzruszenie zaskarżonego wyroku w drodze innych środków zaskarżenia nie jest możliwe, bowiem „[p]ozytywne lub negatywne rozpoznanie żądania strony, względnie pozostawienie bez rozpoznania pisma strony występującej *de facto* w charakterze petenta, nie unicestwia (...) legitymacji podmiotów uprawnionych do wszczęcia postępowania ze skargi nadzwyczajnej. (...) W postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej Sąd Najwyższy nie weryfikuje przebiegu i skutków działań strony występującej z żądaniem jej sporządzenia i złożenia, lecz bada, czy została ona wniesiona przez uprawniony podmiot. Sporządzenie i wniesienie skargi nadzwyczajnej nie jest uzależnione od «pisma zawierającego prośbę o jej wniesienie», lecz może także nastąpić z urzędu zaś decyzja o wniesieniu środka zaskarżenia nie leży w gestii stron” (*ibidem*, s. 31). Nawet więc wystąpienie przez stronę do podmiotu lub podmiotów wymienionych w art. 89 § 2 u.SN z wnioskiem o sporządzenie i złożenie skargi nadzwyczajnej nie otwiera możliwości skutecznego wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności

z prawem prawomocnego orzeczenia. Jak wskazano, „[p]rzyjęcie odmiennego zapatrywania, tj. uznanie, że po wyczerpaniu procedury wnioskowej strona może skutecznie zainicjować postępowanie zmierzające do uzyskania odszkodowania z tytułu wystąpienia szkody judykacyjnej, łączy się z możliwością wystąpienia sytuacji, w której postępowanie takie mogłoby zostać zaburzone następczo złożoną – choćby z urzędu – skargą nadzwyczajną, która ma znacznie szerszy zakres przedmiotowy i temporalny. Nie mogą toczyć się równolegle przed Sądem Najwyższym dwa postępowania skargowe ukierunkowane na odmienne cele i skutki procesowe” (*ibidem*, s. 31-32). Z tych względów uznano, że „wprowadzenie skargi nadzwyczajnej sprawiło, iż strona zamierzająca wnieść skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia ma znacznie utrudnioną możliwość «wykazania, że wzruszenie zaskarżonego wyroku w drodze innych środków zaskarżenia nie było i nie jest możliwe» (...) [a nawet, że] złożenie i wykazanie prawdziwości oświadczenia wskazanego w tym przepisie [tj. w art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. – przyp. wł.] nie jest obiektywnie możliwe, zaś złożona skarga powinna podlegać odrzuceniu [zaś] [e]wentualne złożenie przez skarżącego oświadczenia o takiej treści powinno być negatywnie zweryfikowane przez Sąd Najwyższy jako obiektywnie nieprawdziwe. Reasumując, taka wykładnia prowadzi do wniosku, że warunek dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem [prawomocnego orzeczenia] nie jest spełniony w sytuacji, w której jest możliwe wniesienie skargi nadzwyczajnej przez legitymowany do tego podmiot, mimo że strona, której sytuacji prawnej dotyczy dane rozstrzygnięcie, nie ma realnego wpływu na to, czy i kiedy taki środek zostanie złożony. (...) Procesowa «blokada» zostaje zniesiona dopiero wraz z upływem terminu wskazanego w art. 89 § 3 u.SN, tj. w wielu wypadkach dopiero po pięciu latach od dnia uprawomocnienia się orzeczenia. Paradoks polega na tym, że po upływie pięciu lat, w czasie których okaże się, że żaden z uprawnionych podmiotów nie złożył skargi nadzwyczajnej, strona nie uzyskuje możliwości wszczęcia postępowania o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia” (*ibidem*, s. 33-

34). Z uwagi na tę okoliczność, postuluje się reinterpretację dotychczasowej wykładni odnośnie do charakteru terminu wskazanego w art. 424⁶ § 1 k.p.c., gdyż w wielu wypadkach wniesienie skargi z uchybieniem tego terminu może być następstwem oczekiwania na działania podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi nadzwyczajnej. Jest to niezbędne, gdyż należy „unikać dokonywania wykładni, której efektem byłoby znaczące utrudnienie stosowania przepisów, a nawet unicestwienie instytucji procesowych (...) [a] [r]olą judykatury jest podjęcie starań, aby stosowanie prawa procesowego prowadziło do racjonalnych i oczekiwanych rezultatów niezależnie od niefortunnie sformułowanych przepisów ustawowych” (*ibidem*, s. 35). W związku z tym „[t]reść art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. należałoby więc wyłożyć w ten sposób, że «wzruszenie (...) wyroku w drodze innych środków prawnych nie było i nie jest możliwe» odnosi się do instrumentów, które leżą w gestii skarżącego” (*ibidem*, s. 36). W powołanym opracowaniu dostrzeżono wreszcie, że „możliwe jest drastyczne zubożenie oprzyrządowania art. 417¹ § 2 k.c., a przez to umniejszenie prawa obywateli (osób poszkodowanych) nie tylko przez odebranie im inicjatywy procesowej, co z natury rzeczy jest posunięciem antyobywatelskim, lecz także przez redukcję arsenału środków procesowych służących ochronie przed niezgodnym z prawem działaniem państwa. Pozbawienie obywatela inicjatywy procesowej może być postrzegane jako uszczuplenie konstytucyjnego prawa do dochodzenia wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez organ publiczny – art. 77 Konstytucji” (*ibidem*, s. 37).

Sformułowane w przedstawionym opracowaniu T. Zembruskiego krytyczne względem poglądów zaprezentowanych w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 30 sierpnia 2018 r., sygn. III CNP 9/18, argumenty stopniowo znajdowały odzwierciedlenie również w orzecznictwie. W powołanym już postanowieniu z dnia 27 marca 2019 r., sygn. V CNP 57/17, Sąd Najwyższy stwierdził wprawdzie, że strona może wnieść skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem

prawomocnego orzeczenia dopiero wtedy, jeżeli nie zostanie wszczęte postępowanie ze skargi nadzwyczajnej. Jeśli jednak upłynie termin zawity określony w art. 424⁶ § 1 k.p.c., a nie zostanie wszczęte postępowanie ze skargi nadzwyczajnej, strona jest uprawniona do wniesienia powództwa przeciwko Skarbowi Państwa o odszkodowanie za szkodę poniesioną wskutek wydania niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia, a to wobec niemożliwości uzyskania prejudykatu w przewidzianym trybie, mając na względzie przepisy art. 424^{1b} k.p.c. (przepis ten stanowi, że w wypadku prawomocnych orzeczeń, od których skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie przysługuje, odszkodowania można domagać się bez uprzedniego stwierdzenia niezgodności orzeczenia z prawem w postępowaniu ze skargi, chyba że strona nie skorzystała z przysługujących jej środków prawnych) w związku z art. 417¹ § 2 k.c. Warto zaznaczyć, iż Sąd Najwyższy w powołanym postanowieniu dostrzegł „brak przepisów określających wzajemny stosunek obu skarg, co jest złym rozwiązaniem”, oraz że „inna niż przyjęta w tym orzeczeniu interpretacja skutków wzajemnego stosunku obu instytucji prowadziłyby do zamknięcia drogi sądowej tym skarżącym, którzy wnieśli w terminie skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przed 3 kwietnia 2018 r., która została odrzucona, z uwagi na możliwość wzruszenia zaskarżonego orzeczenia poprzez skargę nadzwyczajną, gdy następnie organy uprawnione do wniesienia skargi nadzwyczajnej nie uwzględniły wniosku skarżących o wniesienie skargi nadzwyczajnej” (*op. cit.*).

W postanowieniu z dnia 5 czerwca 2020 r., sygn. I CNP 24/19, Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na „niedociągnięcia legislacyjne instytucji skargi nadzwyczajnej” w kontekście różnicy długości terminów na złożenie tej skargi i skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, i przyjął, że „do czasu zakończenia przez Rzecznika Praw Obywatelskich procedury związanej z podjęciem decyzji w przedmiocie wniosku powódki o wniesienie skargi

nadzwyczajnej, względnie upływu ustawowego terminu do jej wniesienia, nie jest możliwe kontynuowanie postępowania ze skargi na niezgodność z prawem prawomocnego wyroku” (LEX nr 3159068). Wprawdzie, jak zaznaczył Sąd Najwyższy, postępowanie przed Rzecznikiem Praw Obywatelskich w sprawie wniosku o wniesienie skargi nadzwyczajnej nie jest postępowaniem cywilnym w rozumieniu art. 177 § 1 pkt 1 k.p.c. (przepis ten określa jedną z przyczyn uzasadniających zawieszenie postępowania cywilnego), ale skoro stanowi ustawowy i zarazem obligatoryjny etap procesu związanego ze skargą nadzwyczajną, to należy go zastosować na zasadzie analogii, skoro brak jest innego przepisu regulującego wzajemny stosunek obu skarg (podobnie w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 22 grudnia 2020 r., sygn. II CNP 43/19, LEX nr 3096700).

W postanowieniu z dnia 16 lipca 2020 r., sygn. I CNP 5/20, Sąd Najwyższy w inny jeszcze sposób wyeliminował problemy wynikające z różnicy długości terminów na złożenie skargi nadzwyczajnej i skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, uznając, że charakter terminu określonego w art. 424⁶ § 1 k.p.c. nie wyłącza – w wyjątkowej sytuacji – stosowania do niego, w drodze analogii, art. 121 pkt 4 k.c. (wstrzymanie rozpoczęcia lub zawieszenie biegu terminu przedawnienia). Sąd Najwyższy podkreślił, że „[s]trona nie powinna ponosić ujemnych konsekwencji upływu (...) terminu (z art. 424⁶ § 1 k.p.c.- przyp. wł.), jeżeli z przyczyn obiektywnych nie mogła skutecznie przed jego upływem wnieść skargi ze względu na pierwszeństwo innego środka prawnego, którego wniesienie pozostawało poza sferą jej dyspozycji” (OSNC nr 12/2020, poz. 109). Podobny pogląd przyjęto w postanowieniu z dnia 25 września 2020 r., sygn. III CNP 33/17 (LEX nr 3081234), wyraźnie wskazując na niespójność terminów przewidzianych do złożenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia i skargi nadzwyczajnej i wytykając usta-

wodawcy zaniechanie ustanowienia w przepisach wprowadzających skargę nadzwyczajną regulacji kolizyjnych, które – przy zachowaniu pierwszeństwa skargi nadzwyczajnej – powinny tę niespójność eliminować.

W postanowieniu z dnia 11 września 2020 r., sygn. II CNP 1/20, Sąd Najwyższy przedstawił pogląd dalej jeszcze idący, niż w wymienionych wyżej judykatach, formułując stanowisko, że „[s]tawianie przed osobami, które chcą dochodzić od Skarbu Państwa naprawienia szkody z tytułu wydania prawomocnego orzeczenia wymagania wykazania, że w sprawie nie było i nie jest możliwe wniesienie skargi nadzwyczajnej, może zostać uznane za naruszające prawo do sądu i znacząco ograniczające prawo strony do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. To zaś rodzi ryzyko naruszenia art. 45 i 77 Konstytucji” (LEX nr 3080044). Pogląd ten szerzej przedstawiono w postanowieniu z dnia 11 września 2020 r., sygn. V CNP 47/19 (LEX nr 3068784), w którym skonstatowano przede wszystkim, iż w orzecznictwie Sądu Najwyższego brak jest jednolitego stanowiska co do kwestii dopuszczalności wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w sytuacji, gdy strona nie wykazała, aby podejmowała bezskutecznie starania w celu wniesienia skargi nadzwyczajnej. Zauważono, że negatywna odpowiedź na tak postawione pytanie wprawdzie dominuje w orzecznictwie Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, jednak odmienne podejście do relacji skargi nadzwyczajnej oraz skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest prezentowane w orzecznictwie Izby Pracy Sądu Najwyższego. Choć w przywołanych orzeczeniach tej Izby nie rozważano przedstawionego zagadnienia, to jednak powyższy wniosek jest – zdaniem Sądu Najwyższego – w pełni uzasadniony, skoro w orzeczeniach tych skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia – rozpatrywane czy to na etapie przedsądu, czy merytorycznie – nie były odrzucane na podstawie art. 424⁵ § 1 pkt

5 k.p.c., mimo że skarżący nie zwracali się do żadnego z uprawnionych podmiotów o wniesienie skargi nadzwyczajnej. Sąd Najwyższy zauważył, iż zgodnie z art. 424¹ § 1 k.p.c., przesłanką dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest, „by zmiana lub uchylenie zaskarżonego wyroku nie było możliwe w drodze **przysługujących stronie** (podkreślenie Sądu Najwyższego) środków prawnych”. Samej możliwości zwrócenia się do podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi nadzwyczajnej nie można – zdaniem Sądu Najwyższego – uznać za środek prawny przysługujący stronie, o czym przesądza przede wszystkim brak jednoznacznie określonej procedury dla rozpatrzenia prośby strony o złożenie skargi nadzwyczajnej i wiążąca się z tym trudność w ocenie, kiedy wystąpienie strony można uznać za bezskuteczne. Ponadto, jak podkreślił Sąd Najwyższy, nawet przyjęcie wykładni, zgodnie z którą dopuszczalność skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest warunkowana koniecznością wykazania przez stronę bezskuteczności starań o wniesienie skargi nadzwyczajnej, nie eliminuje całkowicie niebezpieczeństwa uchylenia orzeczenia po dokonaniu naprawienia szkody. Może się bowiem zdarzyć, że skargę nadzwyczajną wniesie inny podmiot niż ten, do którego strona zwróciła się z prośbą o jej wniesienie, a nawet – że ten właśnie podmiot, początkowo nieuwzględniający prośby, po jakimś czasie zmienia zdanie i skargę jednak wnosi. Możliwość zaistnienia takiej sytuacji wynika w dużym stopniu również z porównania długości terminów do wniesienia obu skarg. Sąd Najwyższy odnotował, że we wcześniejszych orzeczeniach próbowano zapobiec wynikającym stąd negatywnym skutkom, uznając, że w takiej sytuacji upływ dwuletniego terminu na wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest równoznaczny z przewidzianym w art. 424^{1b} k.p.c. przypadkiem, w którym skarga nie przysługuje, albo zawieszając postępowanie o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, czy proponując stosowanie do dwuletniego terminu z art. 424⁶ § 1 k.p.c., w drodze analogii,

art. 121 pkt 4 k.c. Sąd Najwyższy uznał jednak te rozwiązania za niemające rzeczywistej podstawy prawnej, konkludując, że właściwym rozwiązaniem wskazanych trudności, zapewniającym przy tym realizację standardów konstytucyjnych z art. 45 i art. 77 Konstytucji, jest uznanie, że przesłanka dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, wskazana w art. 424¹ § 1 k.p.c., nie obejmuje obowiązku wykazania, że zmiana lub uchylene tego orzeczenia nie było i nie jest możliwe w drodze skargi nadzwyczajnej. Stanowisko to Sąd Najwyższy powtórzył w wyroku z dnia 21 września 2020 r., sygn. II DSI 30/20 (LEX nr 3070125), a także w postanowieniu z dnia 15 października 2020 r., sygn. V CNP 7/20 (LEX nr 3067026).

Z przedstawionej analizy wynika bez wątpienia, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego brak jest utrwalonego i jednolitego stanowiska co do wzajemnej relacji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia i skargi nadzwyczajnej w tym aspekcie, jaki stanowi istotę zarzutów skargi konstytucyjnej. Co więcej, w pełni uzasadnione jest twierdzenie, iż orzecznictwo Sądu Najwyższego podlegało ewolucji, odchodząc od początkowo rygorystycznej interpretacji art. 424¹ § 1 k.p.c. w kierunku takiej wykładni tego przepisu, która zmierza do wyeliminowania niespójności konstrukcyjnej obu wymienionych nadzwyczajnych środków prawnych i zachowania realnej dostępności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia z poszanowaniem konstytucyjnego prawa do sądu i prawa do wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej.

Wszelkie wątpliwości zdaje się rozstrzygać uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2020 r., sygn. III PZP 4/20, wydana w składzie 7 sędziów, zgodnie z którą, „[s]trona wnosząca skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku (art. 424¹ k.p.c.) nie ma obowiązku wykazania, że wzruszenie zaskarżonego wyroku w drodze skargi nadzwyczajnej nie było i nie jest

możliwe; tym samym skarga nie podlega odrzuceniu na podstawie art. 424⁸ § 1 k.p.c. w związku z art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. albo art. 424⁸ § 2 k.p.c.” Sąd Najwyższy postanowił nadać uchwale tej moc zasady prawnej i ustalił, że przyjęta w uchwale wykładnia prawa obowiązuje od dnia jej podjęcia (OSNP nr 5/2021, poz. 48). Wykładnię tę przyjęto w postanowieniach Sądu Najwyższego z dnia: 8 grudnia 2020 r., sygn. II CNP 20/20, LEX nr 3089232, 30 grudnia 2020 r., sygn. IV CNP 18/20, LEX nr 3224810 i 17 lutego 2021 r., sygn. III CNP 17/20, LEX nr 3121389 (odmiennie: postanowienie z dnia 23 lutego 2021 r., sygn. V CNP 1/20, LEX nr 31231751).

Wskazane okoliczności pozwalają zatem przyjąć, iż skarga konstytucyjna jest w rzeczywistości skargą na orzeczenie, a nie skargą na przepis (w rozumieniu ukształtowanym utrwaloną i jednolitą praktyką jego stosowania), toteż postępowanie w niniejszej sprawie powinno podlegać umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernáň
Zastępca Prokuratora Generalnego