

WYROK
z dnia 19 lutego 2003 r.
Sygn. akt P 11/02*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Safjan – przewodniczący
Jerzy Ciemniowski
Marian Grzybowski
Wiesław Johann
Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska
Marek Mazurkiewicz
Andrzej Mączyński
Jadwiga Skórzewska-Łosiak – II sprawozdawca
Jerzy Stępień
Miroslaw Wyrzykowski
Marian Zdyb – I sprawozdawca
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Dorota Raczkowska,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu, Prokuratora Generalnego, a także Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniu 19 lutego 2003 r., pytania prawnego Sądu Najwyższego – Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych o zbadanie zgodności:

art. 393⁴ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.) z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 393⁴ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z 1965 r. Nr 15, poz. 113, z 1974 r. Nr 27, poz. 157 i Nr 39, poz. 231, z 1975 r. Nr 45, poz. 234, z 1982 r. Nr 11, poz. 82 i Nr 30, poz. 210, z 1983 r. Nr 5, poz. 33, z 1984 r. Nr 45, poz. 241 i 242, z 1985 r. Nr 20, poz. 86, z 1987 r. Nr 21, poz. 123, z 1988 r. Nr 41, poz. 324, z 1989 r. Nr 4, poz. 21 i Nr 33, poz. 175, z 1990 r. Nr 14, poz. 88, Nr 34, poz. 198, Nr 53, poz. 306, Nr 55, poz. 318 i Nr 79, poz. 464, z 1991 r. Nr 7, poz. 24, Nr 22, poz. 92 i Nr 115, poz. 496, z 1993 r. Nr 12, poz. 53, z 1994 r. Nr 105, poz. 509, z 1995 r. Nr 83, poz. 417, z 1996 r. Nr 24, poz. 110, Nr 43, poz. 189, Nr 73, poz. 350 i Nr 149, poz. 703, z 1997 r. Nr 43, poz. 270, Nr 54, poz. 348, Nr 75, poz. 471, Nr 102, poz. 643, Nr 117, poz. 752, Nr 121, poz. 769 i 770, Nr 133, poz. 882, Nr 139, poz. 934, Nr 140, poz. 940 i Nr 141, poz. 944, z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 117, poz. 757, z 1999 r. Nr 52, poz. 532, z 2000 r. Nr 22, poz. 269 i 271, Nr 48, poz. 552 i 554, Nr 55, poz. 665, Nr 73, poz. 852, Nr 94, poz. 1037, Nr 114,

* Sentencja została ogłoszona dnia 10 marca 2003 r. w Dz. U. Nr 41, poz. 360.

poz. 1191 i 1193 i Nr 122, poz. 1314, 1319 i 1322, z 2001 r. Nr 4, poz. 27, Nr 49, poz. 508, Nr 63, poz. 635, Nr 98, poz. 1069, 1070 i 1071, Nr 123, poz. 1353, Nr 125, poz. 1368 i Nr 138, poz. 1546 oraz z 2002 r. Nr 25, poz. 253, Nr 26, poz. 265, Nr 74, poz. 676, Nr 84, poz. 764, Nr 126, poz. 1069 i 1070, Nr 129, poz. 1102, Nr 219, poz. 1849 oraz Nr 240, poz. 2058) **jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

UZASADNIENIE:

I

1. Postanowieniem z 5 marca 2002 r. (sygn. akt II UKN 151/01), Sąd Najwyższy – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych przedstawił do rozstrzygnięcia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne dotyczące zgodności art. 393⁴ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. nr 43, poz. 296 ze zm.) z art. 32 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

U podstaw wątpliwości składu orzekającego Sądu Najwyższego dotyczących tego przepisu leży okoliczność, że na jego podstawie Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł kasację po upływie ogólnego terminu przewidzianego dla stron i innych podmiotów dopuszczonych do udziału w procesie cywilnym.

W uzasadnieniu Sąd Najwyższy stwierdził, iż z dniem 1 lipca 1996 r. w miejsce rewizji nadzwyczajnej, która była środkiem zaskarżenia destabilizującym prawomocność orzeczeń i uznawanym za środek niedemokratyczny, zastrzeżony wyłącznie do dyspozycji czynnika urzędniczego – wprowadzono kasację, środek odwoławczy w toku instancji, oddany do dyspozycji stron, umacniający zasadę kontrydiktoryjności oraz autonomii praw prywatnych, a przede wszystkim przyczyniający się do trwałości orzeczeń prawomocnych.

Ustawą z dnia 12 maja 2000 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 48, poz. 552), z dniem 1 lipca 2000 r., wprowadzono do k.p.c. przepis art. 393⁴ § 2 umożliwiający Rzecznikowi Praw Obywatelskich wniesienie kasacji w terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia orzeczenia stronie. W razie wniesienia kasacji po upływie terminu określonego w § 1, podstawę kasacji powinno ponadto stanowić naruszenie przepisów Konstytucji dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela. Wprowadzenie tego przepisu oznacza – zdaniem Sądu Najwyższego – że nie tylko strony, a więc osoby dysponujące prawami prywatnymi, chronionymi w ramach postępowania cywilnego, uprawnione są do składania kasacji, ale może to uczynić także osoba trzecia – Rzecznik Praw Obywatelskich, przy czym termin zaskarżenia dla Rzecznika, działającego w interesie i na rzecz jednej ze stron, wynosi 6 miesięcy. Sąd Najwyższy zwrócił także uwagę, iż wprowadzony nowelą przepis już w czasie pracy nad ustawą, ale także i później w doktrynie prawa budził wiele wątpliwości.

Zdaniem Sądu Najwyższego przepis ten narusza zasadę równości stron wobec prawa. Nierówność wynika ze zróżnicowania (aż o 5 miesięcy) terminów do wniesienia kasacji oraz wzmocnienia pozycji jednej ze stron przez możliwość wniesienia na jej rzecz kasacji przez Rzecznika Praw Obywatelskich, bez dopuszczenia w praktyce takiej możliwości na rzecz drugiej strony (np. w wypadku częściowego uwzględnienia i oddalenia apelacji). Przyznanie Rzecznikowi prawa do wniesienia kasacji na zasadach art. 393⁴ § 2 k.p.c. zakłóca równowagę uprawnień przysługującym wszystkim podmiotom dopuszczonym do udziału w procesie cywilnym. Chodzi tu m.in. o organizacje społeczne, Państwową Inspekcję Pracy, albo o powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów. Wszystkie te organy, łącznie z prokuratorem, związane są terminem miesięcznym

określonym w art. 393⁴ § 1 k.p.c. Poza tym kasacja wnoszona przez wszystkie uprawnione organy (poza Rzecznikiem Praw Obywatelskich) podlega procedurze wstępnego badania, natomiast wnoszona przez Rzecznika Praw Obywatelskich takiej procedurze nie podlega.

Zachwiania zasady równości Sąd Najwyższy upatruje także w tym, że w wypadku upływu terminu określonego w art. 393⁴ § 1 k.p.c. i niewniesienia kasacji przez przeciwnika – strona wygrywająca sprawę w drugiej instancji nie może uzyskać stwierdzenia prawomocności (wykonalności) orzeczenia nawet wówczas, gdy strona przeciwna w ciągu miesiąca nie wniosła kasacji, a tym samym nie może przystąpić do jego wykonania lub – w wypadku orzeczeń nie nadających się do egzekucji – innego wykorzystania. Sąd Najwyższy podkreśla także, iż orzeczenia sądu drugiej instancji są natychmiast wykonywane, jednak istnieją od tego wyjątki. Po pierwsze – sąd wielokrotnie orzeka o wstrzymaniu ich wykonania (art. 388 § 1 k.p.c.), po drugie – wiele orzeczeń nadających się do wykonania w drodze egzekucji jest wykonalnych dopiero po uprawomocnieniu (art. 521 § 1 k.p.c., art. 387 § 3 k.p.c.), po trzecie – wiele orzeczeń jest ze względu na swoją istotę niewykonalnych (np. orzeczenia ustalające), w związku z czym orzeczenia te stają się skuteczne dopiero po osiągnięciu prawomocności.

Wprowadzenie w życie przepisu art. 393⁴ § 2 k.p.c., zdaniem Sądu Najwyższego, doprowadziło w praktyce do wydłużenia okresu uprawomocniania się orzeczeń o pięć miesięcy. Zgodnie bowiem z art. 363 § 1 k.p.c. orzeczenie staje się prawomocne, jeżeli nie przysługuje od niego środek odwoławczy lub inny środek zaskarżenia. Tym samym, w związku z wprowadzeniem kwestionowanego przepisu, doszło do ograniczenia interesów (praw obywatelskich) stron, mających prawo do szybkiego i ostatecznego (prawomocnego) załatwienia sporu cywilnoprawnego. Zarazem podważony został cel procesu, którym jest jak najszybsze dojście do orzeczenia prawomocnego, kończącego postępowanie definitywnie i w sposób niewzruszalny w normalnym toku instancji.

Wiele orzeczeń wydanych w drugiej instancji nie może się uprawomocnić przez pół roku tylko dlatego, że być może od kilku z nich Rzecznik Praw Obywatelskich wnieśnie kasację, bez gwarancji jej uwzględnienia. W konsekwencji – zdaniem Sądu Najwyższego – można mówić także o kolizji kwestionowanego przepisu z art. 45 ust. 1 Konstytucji, nakazującym rozpatrzenie sprawy bez nieuzasadnionej, a tym bardziej przewidzianej prawem, zwłoki.

Ze względu na fakt, że Rzecznik Praw Obywatelskich wnoszący kasację po upływie terminu określonego w art. 393⁴ § 1 k.p.c. zobowiązany jest wykazać naruszenie przepisów Konstytucji dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela, Sąd Najwyższy zauważył, że – zobowiązany zarzutami wypełniającymi podstawę kasacyjną do oceny przepisów konstytucyjnych, a także, co wydaje się niewykluczone, do oceny zgodności przepisów ustaw z Konstytucją – może być tym samym zmuszany do wypowiedzania się w kwestiach zastrzeżonych dla Trybunału Konstytucyjnego.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu pytania prawnego zwrócił dodatkowo uwagę na trzy argumenty formalno – legislacyjne. Po pierwsze, zdaniem Sądu zachodzą podstawy do stwierdzenia, że przy uchwalaniu art. 393⁴ § 2 k.p.c. doszło do naruszenia procedur parlamentarnych, a w szczególności regulaminu Sejmu. Po drugie – art. 393⁴ § 2 k.p.c. wyłączając stosowanie art. 393 § 1 k.p.c. odnosił się do przepisu, który w chwili uchwalania ustawy jeszcze nie istniał. Po trzecie – art. 393⁴ § 2 k.p.c. wprowadzono do k.p.c. po uwzględnieniu poprawki Senatu, która została przez Senat uchwalona z wykroczeniem poza przekazany Marszałkowi tekst ustawy. Z przedstawionych względów Sąd Najwyższy oceniając dopuszczalność kasacji Rzecznika Praw Obywatelskich, a w ramach tej oceny, uprawnienie Rzecznika Praw Obywatelskich do wnoszenia kasacji w terminie dłuższym niż ustanowiony dla stron i innych organów, przedstawił pytanie prawne.

2. Pismem z 15 maja 2002 r. pogląd w sprawie wyraził Rzecznik Praw Obywatelskich. W uzasadnieniu odniósł się wyłącznie do kwestii merytorycznych, stwierdzając, iż zarzuty dotyczące prawidłowości procesu legislacyjnego nie pozostają w jakimkolwiek związku z powołanym w pytaniu prawnym wzorcem konstytucyjnym. W uzasadnieniu stanowiska Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, iż dokonana przez Sąd Najwyższy wykładnia art. 393⁴ § 2 k.p.c. nie jest jedyną możliwą wykładnią tego przepisu, gdyż nie uwzględnia uwarunkowań konstytucyjnych oraz rozwiązań zawartych w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich. W ocenie Rzecznika kasacja wnoszona przez niego w sprawach cywilnych ma dwojaki charakter. Jest zwykłym środkiem odwoławczym, o ile zostanie wniesiona w terminie miesięcznym od dnia doręczenia orzeczenia stronie. W tym przypadku Rzecznik w istocie bierze udział w toczącym się postępowaniu na prawach przysługujących prokuratorowi i jego kompetencja do działania w tym zakresie wynika z art. 14 pkt 4 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich w związku z art. 60 k.p.c. Oznacza to między innymi, że Rzecznik może zaskarżyć każde orzeczenie sądowe od którego służy środek odwoławczy, wiążą go terminy ustanowione dla stron i kasacja podlega wstępnemu badaniu. W drugiej możliwej sytuacji, gdy Rzecznik wnosi kasację po upływie miesiąca od dnia doręczenia orzeczenia stronie, kasacja traci charakter zwykłego środka odwoławczego, a podstawę do działania Rzecznika stanowi objęty pytaniem prawnym przepis oraz art. 14 pkt 8 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. W tej sytuacji kasacja nie jest już zwykłym środkiem odwoławczym i traci charakter środka prawnego mającego na celu jedynie ochronę konkretnego interesu obywatela. W rzeczywistości, skoro jej podstawę stanowi naruszenie przepisów Konstytucji dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela, staje się środkiem obrony Konstytucji, wnoszonym z innych powodów niż zwykła kasacja.

Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził także, że zasada równości wobec prawa nie dotyczy podmiotów prawa publicznego. Ustawodawca może bowiem suwerennie decydować o tym, któremu z organów i organizacji dopuszczonych do udziału w postępowaniu cywilnym przyznać uprawnienie do wnoszenia kasacji w obronie wolności i praw obywateli. Aksjologiczne uzasadnienie powodów, dla których ustawodawca zdecydował się na wyposażenie Rzecznika w kasację przewidzianą w art. 393⁴ § 2 k.p.c., upatruje on w art. 208 i art. 80 Konstytucji. Gdyby Rzecznik został pozbawiony uprawnienia do składania kasacji od prawomocnych orzeczeń sądowych wydanych w sprawach cywilnych, doszłoby do tego, iż w odniesieniu do sądów powszechnych konstytucyjny środek ochrony praw i wolności obywatelskich nie miałby jakiegokolwiek realnej treści. Wyłączenie orzecznictwa sądowego z zakresu stosowania określonego w art. 80 Konstytucji środka ochrony praw i wolności prowadziłoby do tego, że poza zakresem tego środka pozostawałby godzący w Konstytucję akt stosowania prawa w indywidualnej sprawie, a objęte nim byłyby generalne akty stanowienia prawa. W istocie więc tylko w odniesieniu do władzy sądowniczej środek ów nie miałby żadnego realnego wymiaru. Rzecznik z racji swojego konstytucyjnego umocowania jest organem właściwym do wnoszenia kasacji z powodu naruszenia przepisów Konstytucji dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela, zaś szczególne terminy do wnoszenia środków prawnych w obronie prawa nie są czymś wyjątkowym, gdyż obowiązują w szeregu przepisach prawnych. Przyjęcie tezy, iż środki prawne w obronie prawa mogą być wnoszone jedynie w terminach zastrzeżonych dla środków prawnych stron prowadziłoby do podważenia podstawowych zasad obowiązującego systemu prawnego. W takim stanie rzeczy – w rozumieniu Rzecznika Praw Obywatelskich – art. 393⁴ § 2 k.p.c. jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3. Stanowisko w sprawie – w piśmie z 5 lipca 2002 r. – przedstawił Prokurator Generalny. Według niego art. 393⁴ § 2 ustawy z 17 listopada 1964 r. – k.p.c. jest niezgodny z art. 7, art. 121 ust. 2 w związku z art. 121 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto uważa, że postępowanie w zakresie zgodności art. 393⁴ § 2 k.p.c. z art. 32 ust. 1 Konstytucji podlega umorzeniu z uwagi na zbędność wydania orzeczenia w tym przedmiocie. Zdaniem Prokuratora Generalnego poddanie konstytucyjnej ocenie zakwestionowanego przepisu wymaga uprzedniego ustosunkowania się do zagadnienia związania Trybunału Konstytucyjnego granicami pytania prawnego, wyznaczonymi w jego *petitum* i odpowiedzi na pytanie, czy Trybunał ma prawo zająć się zarzutami podniesionymi także w uzasadnieniu pytania. W uzasadnieniu pytania Sądu Najwyższego podniesiono bowiem dodatkowe argumenty, nie odnoszące się do wzorca konstytucyjnej kontroli przepisu wskazanego w sentencji postanowienia Sądu. Powstaje zatem wątpliwość czy mogą one mieć znaczenie pomocnicze i służyć jedynie wzmocnieniu zarzutu niezgodności art. 393⁴ § 2 k.p.c. z zasadą równości wobec prawa, czy też mogą stanowić samodzielną podstawę badania jego konstytucyjności. Zdaniem Prokuratora Generalnego zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, podobnie jak zarzut zawarty w *petitum* pytania, związany jest z materialną treścią zakwestionowanego przepisu. Pełni więc on rolę pomocniczą, wspomagającą zarzut zasadniczy i nie może stanowić samodzielnej podstawy rozstrzygnięcia w omawianej sprawie, z uwagi na wskazanie go wyłącznie w uzasadnieniu pytania. Odmiennego potraktowania wymaga zaś zarzut niedochowania trybu wymaganego przepisami prawa do wydania art. 393⁴ § 2 k.p.c. Prokurator odwołał się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego (syg. akt K. 3/98), w którym Trybunał stwierdził, iż ma obowiązek badania czy dochowane zostały wszystkie elementy trybu ustawodawczego na poziomie konstytucyjnym – niezależnie od zarzutów jakie stawia wnioskodawca. Trybunał w tej sprawie powołał się na art. 42 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, stwierdzając, iż legitymacja ta wynika w sposób oczywisty z treści przepisu ustawy. Trybunał orzekając o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, bada zarówno treść takiego aktu, jak i kompetencje oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do jego wydania.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zarzut naruszenia trybu wymaganego do uchwalenia art. 393⁴ § 2 k.p.c., mimo że podniesiony został w uzasadnieniu pytania prawnego, powinien być poddany samodzielnej ocenie, a w przypadku uznania, że badany przepis ustanowiony został z naruszeniem przepisów proceduralnych, zbędne staje się poddawanie go merytorycznej kontroli. W związku z tym Prokurator Generalny dokonał analizy trybu uchwalenia kwestionowanego przepisu. Z analizy tej wynika, iż na podstawie art. 121 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu przekazał Senatowi uchwaloną przez Sejm 16 marca 2000 r. ustawę o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie innych ustaw. Senat, po rozpatrzeniu przekazanej mu ustawy, wprowadził do niej poprawkę polegającą na dodaniu § 2 do art. 393⁴ k.p.c. w wyniku czego Rzecznikowi Praw Obywatelskich przyznane zostało uprawnienie do wnoszenia kasacji na szczególnych warunkach. Istotne jest jednak to, że Sejm nie uchwalił takiego przepisu, który przyznawałby szczególne uprawnienia kasacyjne Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Wprawdzie propozycję dodania § 2 do art. 393⁴ k.p.c. zawierał projekt ustawy (komisyjny) i była ona dyskutowana w Sejmie na etapach postępowania legislacyjnego, lecz propozycja ta ostatecznie nie została zaakceptowana.

Zagadnienie zakresu poprawek Senatu do ustaw uchwalonych przez Sejm było przedmiotem rozważań w wielu orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał zwracał uwagę, iż przedmiotem prac senackich jest wyłącznie ustawa uchwalana przez Sejm. Zakres, materia i koncepcja tych prac jest więc wyznaczona wyłącznie zakresem, materia i koncepcją ustawy. Pominięte w ustawie sejmowej zagadnienia objęte

postępowaniem legislacyjnym – zawarte w projekcie ustawy, albo w uchwale komisji sejmowej, bądź we wnioskach mniejszości lub poprawkach wnoszonych w czasie rozpatrywania projektu ustawy sejmowej – mogą być podjęte tylko w drodze nowej inicjatywy ustawodawczej. Nie mogą jej zastąpić poprawki Senatu do ustawy sejmowej, choćby nawiązywały do propozycji czy rozwiązań rozważanych w trakcie sejmowych prac nad projektem ustawy. Trybunał nie podzielił stanowiska, iż w trybie poprawek senackich można zmieniać nie tylko ustawę nowelizującą ale i nowelizowaną w zakresie wykraczającym znacząco poza zakres przedmiotowy ustawy nowelizowanej. Podkreślił także, iż granicą której nie wolno Senatowi przekraczać, jest tekst ustawy uchwalonej przez Sejm. Senat może ustawę tę przyjąć, odrzucić bądź poprawić, ale nie może proponować nowych rozwiązań.

W przedmiotowej sprawie Senat wprowadził poprawkę o zasadniczym znaczeniu procesowym. Przyznanie uprawnienia do wniesienia kasacji przez Rzecznika Praw Obywatelskich w terminie 6 miesięcy, opartej dodatkowo na szczególnej podstawie prawnej (naruszenia przepisów Konstytucji dotyczących wolności praw człowieka i obywatela) oraz wnoszonej z pominięciem trybu określonego w art. 393 § 1 k.p.c. jest odstępstwem od przyjętego w procedurze cywilnej systemu zaskarżania nieprawomocnych orzeczeń sądowych. Najistotniejsze jest jednak to, że są to nowe rozwiązania, nie objęte ustawą nowelizującą uchwaloną przez Sejm lecz wprowadzone w drodze poprawki Senatu. Poprawka ta ma zatem cechy właściwe dla inicjatywy ustawodawczej, o której mowa w art. 118 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji Senat, podejmując uchwałę wykroczył poza materię ustawy nowelizującej (w wąskim znaczeniu), czym naruszył konstytucyjne normy o trybie ustawodawczym, wyrażone w art. 121 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Z przepisów tych wynika bowiem, że Senat może uchwalić poprawki wyłącznie do ustawy uchwalonej przez Sejm. Jednocześnie naruszony został – zdaniem Prokuratora Generalnego – art. 7 Konstytucji, nakładający na wszystkie organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa.

Zdaniem Prokuratora Generalnego w przedmiotowej sprawie badaniu co do procedury stanowienia prawa podlega tylko art. 2 ustawy zmieniającej, na podstawie którego wprowadzono § 2 do art. 393⁴ k.p.c. Artykuł ten nie jest powiązany z pozostałą treścią normatywną tej ustawy, a niedochowanie trybu ustawodawczego wiąże się jedynie z tym przepisem. Można zatem wyodrębnić go z ustawy z 12 maja 2000 r.

Kwestionowany w pytaniu prawnym przepis art. 393⁴ § 2 k.p.c. uchwalony został z naruszeniem konstytucyjnych przepisów proceduralnych i w związku z tym należy uznać jego niekonstytucyjność. Należy także przyjąć, że poddawanie merytorycznej kontroli zgodności tego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji jest zbędne (bezprzedmiotowe) i postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu.

4. W imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu. Pismem z 10 lutego 2003 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 393⁴ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – k.p.c. jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zdaniem Marszałka podniesione przez Sąd Najwyższy zarzuty są zasadne. Art. 393⁴ § 2 k.p.c. nie spełnia wymogu równego traktowania podmiotów podobnych – wprowadza bowiem odstępstwo od zasady równości stron w procesie cywilnym, w szczególności w zakresie wnoszenia skargi kasacyjnej, które to odstępstwo nie znajduje uzasadnienia w treści pozostałych przepisów normujących instytucję kasacji. Nowelizacja k.p.c. z 12 maja 2000 r. dokonała wyłomu w spójnej dotychczas konstrukcji kasacji. W obecnym stanie prawnym, w świetle art. 393⁴ k.p.c., istnieją dwa różne terminy do wniesienia kasacji: miesięczny dla stron i sześciomiesięczny dla Rzecznika

Praw Obywatelskich. Zróznicowanie to, poprzez uprzywilejowanie pozycji tej strony, na rzecz której złoży kasację Rzecznik Praw Obywatelskich, narusza zasadę równości stron w sądowym postępowaniu cywilnym – gwarancji uczciwego procesu. Marszałek Sejmu wskazał również, że zróznicowanie w terminach wniesienia kasacji dla poszczególnych podmiotów jest aż pięciomiesięczne. Zdaniem Sejmu brak jest podstaw do twierdzenia, że zróznicowanie to służy umocnieniu lub ochronie innych wartości lub zasad konstytucyjnych, które usprawiedliwiłyby naruszenie zasady równości wobec prawa. Konsekwencją art. 393⁴ § 2 k.p.c. jest również to, że każde orzeczenie sądu cywilnego drugiej instancji, od którego przysługuje kasacja nie uprawomocni się przez okres sześciu miesięcy, co powoduje m.in. przesunięcie rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia skargi o wznowienie postępowania. Wprowadzenie do k.p.c. instytucji dwóch różnych terminów zaskarżenia tego samego orzeczenia sądowego ze względu na skarżący podmiot, zdaniem Marszałka Sejmu, nie jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej, ściśle z nią powiązaną zasadą równości wobec prawa, a także może być rozwiązaniem niezgodnym z art. 45 ust. 1 Konstytucji, bowiem powoduje nieuzasadnioną zwłokę w rozpatrzeniu sprawy.

II

Wobec nieobecności na rozprawie przedstawiciela Sądu Najwyższego, który zwrócił się z pytaniem prawnym, stanowisko tego Sądu, zaprezentowane w pytaniu prawnym, przedstawił sędzia sprawozdawca.

Przedstawiciel Sejmu podtrzymał pisemne stanowisko przedstawione wcześniej w imieniu Sejmu przez Marszałka Sejmu. W odpowiedzi na pytanie Trybunału Konstytucyjnego o stanowisko co do zgodności art. 393⁴ § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 Konstytucji przedstawiciel Sejmu stwierdził, że można uznać niezgodności tego przepisu z wymienionym wzorcem gdyż konstytucyjne prawo do sądu obejmuje również prawo do załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał pisemny wniosek o uznanie art. 393⁴ § 2 k.p.c. za niezgodny z art. 7, art. 121 ust. 2 w związku z art. 121 ust. 1 Konstytucji i umorzenie postępowania w zakresie jego zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Tytułem uzupełnienia wskazał, że jeżeli Trybunał nie podzieliłby wniosku o umorzenie postępowania we wskazanym zakresie, zasadne byłoby uznanie art. 393⁴ § 2 k.p.c. za niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji wyrażającym zasadę równości. Wskazał, że nierówność dotyczy pozycji stron procesu. Nie można natomiast mówić o nierównym traktowaniu innych niż strony uczestników postępowania (prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich), art. 32 ust. 1 Konstytucji dotyczy bowiem równego traktowania obywateli, a nie instytucji czy urzędów publicznych. W odniesieniu do zgodności art. 393⁴ § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 Konstytucji przedstawiciel Prokuratora Generalnego uznał, że przedmiotowy przepis nie jest niezgodny ze wskazanym wzorcem kontroli.

Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich w uzupełnieniu wcześniejszego stanowiska wskazał, że kontrola konstytucyjności przepisu zainicjowana w drodze pytania prawnego nie jest kontrolą abstrakcyjną. Zatem zakres właściwości Trybunału Konstytucyjnego w badanej sprawie wyznacza sprawa zawisła przed sądem. Tymczasem sprawa zawisła przed Sądem Najwyższym jest sprawą cywilną wyłącznie w znaczeniu funkcjonalnym, w istocie bowiem dotyczy stosunku administracyjno-prawnego między obywatelem a organem administracji publicznej. W takiej sprawie z samej jej natury nie może być mowy o równości stron – gdyż cechą relewantną stosunku prawnego leżącego u jej podstaw jest brak równości jego podmiotów. Kierując się powyższym rozumieniem zakresu rozpoznania sprawy przez Trybunał, przedstawiciel Rzecznika Praw

Obywatelskich uznał, że nie może być mowy o naruszeniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż prawo do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji nie przysługuje organom administracji publicznej – przyznanie tym organom zdolności sądowej i określenie jej zakresu należy do kompetencji ustawodawcy. Gdyby nie wola ustawodawcy organ rentowy – strona przeciwna w stosunku do strony, na rzecz której kasacja została wniesiona – w ogóle nie mógłby się pojawić przed sądem. Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich odniósł się do podniesionych przez innych uczestników postępowania wątpliwości co do momentu uprawomocnienia się orzeczeń sądów drugiej instancji. Wskazał, że obserwowana praktyka sądów odnośnie nadawania klauzuli prawomocności wyrokom, co do których upłynął już przysługujący stronom miesięczny termin na wniesienie kasacji, ale biegnie jeszcze termin dla wniesienia kasacji przez Rzecznika Praw Obywatelskich na zasadach art. 393⁴ § 2 k.p.c., jest zróżnicowana. Zdaniem Rzecznika możliwa jest zatem wykładnia ocenianego przepisu w zgodzie z Konstytucją, co uzasadnia uznanie jego konstytucyjności.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na wstępie należy rozważyć kwestię, w jakim zakresie art. 393⁴ § 2 k.p.c. podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego w rozpoznawanej sprawie. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich pytanie zostało wniesione w związku ze sprawą dotyczącą stosunku administracyjno-prawnego, poddaną, na podstawie przepisów szczególnych, kognicji sądów powszechnych. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny powinien badać przepis tylko w takim zakresie, w jakim dotyczy tego typu spraw. Trybunał Konstytucyjny nie podziela tego poglądu. W myśl art. 193 Konstytucji sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie sprawy. Przedmiotem pytania prawnego są zatem przepisy, które znajdują zastosowanie w sprawie rozpoznawanej przez sąd. Trybunał Konstytucyjny może wówczas badać określone przepisy w pełnym zakresie ich zastosowania, chyba że szczególne względy przemawiają za ograniczeniem tego zakresu. W rozpoznawanej sprawie takie względy nie zachodzą. Art. 393⁴ § 2 k.p.c. należy do przepisów wspólnych dla wszystkich postępowań objętych tą ustawą i znajduje zastosowanie we wszystkich sprawach, w których przysługuje kasacja. Ustawa nie różnicuje spraw dotyczących stosunków administracyjno-prawnych z punktu widzenia badanego przepisu.

2. W rozpoznawanej sprawie nasuwa się pytanie, które normy konstytucyjne mogą i powinny stanowić wzorzec kontroli w rozpoznawanej sprawie. Sąd Najwyższy w *petitum* pytania prawnego kwestionuje zgodność art. 393⁴ § 2 ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego z art. 32 ust. 1 Konstytucji, wyrażającym zasadę równości. Jednocześnie szczegółowa analiza uzasadnienia pytania prowadzi do wniosku, że argumentacja Sądu Najwyższego koncentruje się wokół zagadnień uregulowanych w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zasadniczy problem w ocenie Sądu Najwyższego stanowi naruszenie standardów sprawiedliwego postępowania sądowego – w szczególności zasady równości stron postępowania sądowego, a także wymogu rozpatrzenia sprawy w odpowiednim terminie. Sąd Najwyższy wyraża w związku z tym – w uzasadnieniu swojego pytania prawnego – pogląd, że można mówić o „kolizji art. 393⁴ § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 Konstytucji, nakazującym rozpatrzenie sprawy bez nieuzasadnionej, a tym bardziej <<instytucjonalnej>>, bo przewidzianej prawem zwłoki”. W uzasadnieniu pytania

prawnego Sąd Najwyższy zwrócił ponadto uwagę na naruszenie procedur parlamentarnych oraz na fakt, że zaskarżony przepis został wprowadzony po uwzględnieniu poprawki Senatu, wykraczającej poza tekst ustawy uchwalonej przez Sejm. W tym zakresie Sąd Najwyższy nie wskazał jednak żadnych wzorców kontroli. W przedstawionym stanie rzeczy nasuwają się dwa pytania:

1) czy rozpoznając zarzuty merytoryczne Trybunał Konstytucyjny powinien ograniczyć się do zbadania art. 393⁴ § 2 k.p.c. z punktu widzenia jego zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji, czy też powinien rozstrzygnąć ponadto kwestię zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 45 ust. 1 Konstytucji,

2) czy Trybunał Konstytucyjny, oprócz zarzutów merytorycznych odnoszących się do wskazanego w *petitum* pytania prawnego przepisu, może rozpatrywać także zarzuty dotyczące trybu uchwalenia ustawy, wprowadzającej kwestionowany przepis.

Należy przede wszystkim zauważyć, że na pytanie prawne sądu składa się cała wyrażająca je treść. W *petitum* pytania prawnego następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie kluczowych w tym względzie wzorców kontroli. Ewentualne niedostatki, czy niejasności w zakresie zaskarżonych przepisów i wzorców ich kontroli nie powodują, że Trybunał nie może badać zgodności z Konstytucją tak kwestionowanych przepisów, bowiem na istotę pytania prawnego składają się zarówno treści wyrażone w *petitum* pytania prawnego jak i te, które zawarte są w uzasadnieniu do niego.

Zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji sformułowany *expressis verbis* w uzasadnieniu pytania prawnego i szczegółowo uzasadniony przez Sąd Najwyższy podlega rozpatrzeniu przez Trybunał Konstytucyjny, tym bardziej, że samo sedno argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu pytania prawnego dotyczy naruszenia tego właśnie przepisu, o czym mowa będzie w dalszej części uzasadnienia.

Nieco odmienny charakter ma pytanie o dopuszczalność rozpoznawania zarzutów proceduralnych, w odniesieniu do których Sąd Najwyższy nie wskazał stosownych podstaw kontroli. Rozważając to zagadnienie, należy zauważyć, że – po pierwsze – Sąd Najwyższy, rozpatrując sprawę, mógł przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne dotyczące zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. W niniejszej sprawie przepisem prawnym, od którego zależy rozstrzygnięcie, jest art. 393⁴ § 2 k.p.c. Nie ulega jednak wątpliwości, że kluczowe znaczenie dla orzekającego sądu mają w tym względzie zastrzeżenia merytoryczne w odniesieniu do obowiązującego przepisu ustawy, albowiem sama procedura uchwalania stosowanego przepisu – jeżeli ten obowiązuje – nie jest z reguły elementem sądowej wykładni. Każdy bowiem obowiązujący przepis ustawy wiąże sądy w okresie jego obowiązywania. Powyższy stan rzeczy nie oznacza jednak, że sąd orzekający, który posiada wiedzę na temat wadliwości trybu uchwalenia ustawy, nie może postawić pytania prawnego dotyczącego takiej wadliwości.

Po drugie, kluczowe znaczenie co do obowiązkowego badania trybu uchwalania przepisów prawnych ma niewątpliwie art. 42 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.). Z jego treści jednoznacznie wynika, iż Trybunał, orzekając o zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy. Zgodnie z dotychczasową linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego (por. m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 1998 r., K 3/98, OTK ZU nr 4/98, poz. 52), na organie tym spoczywa obowiązek badania, czy dochowane zostały wszystkie elementy trybu ustawodawczego na poziomie konstytucyjnym – niezależnie od zarzutów, jakie stawia podmiot inicjujący kontrolę. Trybunał w wymienionym wyroku powołał się również na art. 42 ustawy o Trybunale

Konstytucyjnym, stwierdzając, iż legitymacja ta wynika w sposób oczywisty z treści tego przepisu. Dotyczy to także pytań prawnych przedstawionych Trybunałowi Konstytucyjnemu przez sądy w trybie art. 193 Konstytucji (por. A. Wasilewski, *Przedstawianie pytań prawnych Trybunałowi Konstytucyjnemu przez sądy (art. 193 Konstytucji)*, Państwo i Prawo 1999, z. 8, s. 27). W niniejszej sprawie Trybunał jest więc zobligowany do badania formalnej strony kwestionowanego aktu prawnego, związanej z dochowaniem przewidzianego przepisami prawa trybu ustanowienia aktu.

Pozytywna odpowiedź na postawione pytanie pociąga za sobą kolejną wątpliwość: które przepisy konstytucyjne mogą stanowić wzorzec dla kontroli proceduralnej? Analiza uzasadnienia pytania prawnego prowadzi do wniosku, że kluczowe znaczenie ma zarzut dotyczący przyjęcia poprawki Senatu wykraczającej poza zakres ustawy uchwalonej przez Sejm. Problemu tego dotyczy art. 121 ust. 2 w związku z art. 121 ust. 1 Konstytucji, które Trybunał Konstytucyjny uznaje za właściwe w tym zakresie kontroli. Pozostałe zarzuty proceduralne odnoszące się do art. 393⁴ § 2 k.p.c. dotyczą naruszenia procedur parlamentarnych, w szczególności regulaminu Sejmu, co dawałoby podstawę do uwzględnienia jako wzorca kontroli uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 1998 r. nr 44, poz. 618, ze zm.) w związku z art. 112 Konstytucji.

3. Biorąc pod uwagę, że ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności procedury legislacyjnej, która doprowadziła do ustanowienia kwestionowanego przepisu prawnego, powodowałoby wyeliminowanie tegoż przepisu z obrotu prawnego i czyniłoby bezprzedmiotowym rozważania dotyczące innych zarzutów, zasadne jest rozważenie w pierwszej kolejności, czy w niniejszej sprawie doszło do takiego naruszenia procedury legislacyjnej, która stanowiłaby podstawę uznania jej jako niekonstytucyjnej.

Zakres kompetencji Senatu wynikający z art. 121 ust. 2 Konstytucji, a także problematyka poprawek do ustaw były już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. orzeczenie z 23 listopada 1993 r., K. 5/93 OTK w 1993 r., cz. II, poz. 39, orzeczenie z 22 września 1997 r., K. 25/97 OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35, wyrok z 23 lutego 1999 r., K. 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23, wyrok z 24 czerwca 2002 r., K. 14/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 45). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 czerwca 2002 r., (K. 11/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 43, s. 588-589) dokonał ustaleń syntezyujących dotychczasową linię orzeczniczą w tym zakresie:

– poprawka jest propozycją wtórną w stosunku do inicjatywy ustawodawczej, zaś prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej;

– instytucję poprawki należy widzieć na tle poszczególnych stadiów procesu ustawodawczego, w tym zwłaszcza poszczególnych czytań ustawy (art. 119 Konstytucji), które stanowią rękojmię tego, że pojawiające się w toku prac parlamentarnych nowości normatywne staną się przedmiotem wnikliwej analizy;

– uwzględnić należy rozróżnienie pomiędzy „głębokością” a „szerokością” poprawki, zgodnie z którym „głębokość” poprawki dotyczy materii zawartej w projekcie ustawy albo w uchwalonej już ustawie, zaś „szerokość” poprawek pozwala określić granice przedmiotowe regulowanej materii. Należy się przy tym kierować ogólną zasadą, że im bardziej zaawansowany jest proces ustawodawczy, tym mniejsza swoboda w określaniu poprawek, zwłaszcza w aspekcie ich szerokości;

– określenie dopuszczalnej granicy „głębokości” i „szerokości” poprawek winno być każdorazowo rozpatrywane na tle materii, której dotyczą;

– prawo wnoszenia poprawek podlega ograniczeniom tak na etapie prac w Sejmie, kiedy poprawki wnoszą posłowie, jak i na etapie prac w Senacie, gdy poprawki są wnoszone przez Senat;

– odrębność poprawek wnoszonych przez Senat jest pochodną nierównorzędności Sejmu i Senatu w procesie ustawodawczym i szczególnej, decydującej w nim roli Sejmu;

– poprawki mogą dotyczyć wyłącznie materii, która była przedmiotem ustawy przekazanej Senatowi w związku z czym Senat nie jest uprawniony do zastępowania treści ustawy, treścią zupełnie inną, ponieważ ta może być przedmiotem nowej inicjatywy ustawodawczej. W przeciwnym razie poprawkę uznać należałoby za obejście konstytucyjnych przepisów o inicjatywie ustawodawczej;

– ograniczony zakres poprawek w odniesieniu do Senatu wynika także stąd, iż poprawki realizowane przez Senat w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji są wnoszone na końcowym etapie postępowania ustawodawczego, czego szczególnym wyrazem jest to, że Senat wnosi poprawki nie do projektu ustawy, ale już uchwalonej ustawy;

– senackie poprawki w granicach materii objętej ustawą mogą przewidywać rozwiązania alternatywne (przeciwstawne w stosunku do treści przyjętej przez Sejm). W sytuacji jednak uchwalenia przez Senat poprawek do ustawy nowelizującej, alternatywność wyklucza modyfikowanie materii zawartej w ustawie nowelizowanej, której wyraźnie nie normuje ustawa nowelizująca. Obejmowanie „przy okazji” zmiany ustawy nowelizowanej w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji materii nie wyrażonych wprost w treści ustawy nowelizującej stanowi obejście art. 118 ust. 1, art. 119 i art. 121 Konstytucji;

– art. 7 Konstytucji wyklucza domniemanie kompetencji organów konstytucyjnych, a zatem przekroczenie przez Senat granic poprawek wnoszonych w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji nie może być sanowane przez fakt ich nieodrzczenia przez Sejm w trybie art. 121 ust. 3 Konstytucji.

Art. 393⁴ § 2 został wprowadzony do k.p.c. przez ustawę z 12 maja 2000 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Rozpatrując kwestię dopuszczalności poprawki Senatu, należy zwrócić uwagę na treść ustawy przyjętej przez Sejm w III czytaniu i przekazanej do Senatu. Ustawa o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw przewidywała zmianę niektórych przepisów regulujących kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich. Zmiany obejmowały m.in. art. 14 pkt 8 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, który w dotychczasowym brzmieniu stanowił, że Rzecznik może „wnieść rewizję nadzwyczajną od prawomocnego orzeczenia, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach”. W myśl art. 1 pkt 7 lit. b) ustawy przyjętej przez Sejm, Rzecznik Praw Obywatelskich mógł „wnieść kasację lub rewizję nadzwyczajną od prawomocnego orzeczenia, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach”. Z kolei art. 2 ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw przewidywał skreślenie § 2 w art. 392 k.p.c. Należy wyjaśnić, iż wymieniony przepis kodeksu stanowił, że prokurator może wnieść kasację tylko w sprawie, w której uczestniczył w postępowaniu apelacyjnym. Przepis ten miał zastosowanie również do Rzecznika Praw Obywatelskich. W konsekwencji Rzecznik nie mógł wnieść kasacji, jeżeli nie uczestniczył w postępowaniu apelacyjnym. Senat przedstawił swoje poprawki do rozpatrywanej ustawy w uchwale z 14 kwietnia 2000 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Druga izba zaproponowała wówczas m.in. aby art. 2 ustawy uzyskał nową treść, polegającą na dodaniu do art. 393⁴ k.p.c. paragrafu 2 w brzmieniu:

„§ 2. Rzecznik Praw Obywatelskich może wnieść kasację w terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia orzeczenia stronie. W razie wniesienia kasacji po upływie terminu określonego w § 1, podstawę kasacji powinno stanowić naruszenie przepisów Konstytucji dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela. Przepis art. 393 § 1 nie stosuje się”.

Analiza treści ustawy, która została przekazana do rozpatrzenia przez Senat, prowadzi do wniosku, że wymieniony akt zawierał bardzo ogólną regulację dotyczącą wnoszenia kasacji przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Ustawodawca przewidywał przyznanie Rzecznikowi Praw Obywatelskich kompetencje do wnoszenia kasacji, odsyłając jednocześnie do odrębnych przepisów. Należy dalej zauważyć, że ustawa przekazana do Senatu zawierała przepis uchylający § 2 w art. 392 k.p.c., który ograniczał kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich do wnoszenia kasacji. Takie unormowania ustawowe w naturalny sposób wyznaczały zakres zgłaszania przez Senat poprawek dotyczących przepisów nowelizujących dotychczasowe ustawy dla realizacji celu wynikającego z art. 1 pkt 7 lit. b) ustawy, który zmieniał brzmienie art. 14 pkt 8 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Kwestionowany przez Sąd Najwyższy przepis k.p.c., pozostaje w związku z art. 14 pkt 8 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Poprawka Senatu nie stanowiła normatywnej nowości, ale miała na celu realizację tego ostatniego przepisu, przez unormowanie kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich do wnoszenia kasacji. Art. 393⁴ § 2 k.p.c., wprowadzony w wyniku przyjęcia propozycji Senatu, normuje sprawy związane z wnoszeniem kasacji przez ten organ. Zgłoszona poprawka pozostaje również w związku z samym art. 2 ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, w wersji przekazanej do Senatu. Senat zaproponował w tym przypadku rozwiązanie alternatywne dla rozwiązania przyjętego przez Sejm.

Biorąc pod uwagę przedstawione argumenty, należy uznać, że kwestionowany przepis nie narusza sprecyzowanych przez Trybunał Konstytucyjny konstytucyjnych standardów dotyczących dopuszczalnej granicy „głębokości” i „szerokości” poprawek senackich. Wprowadzenie do tekstu ustawy przekazanej przez Marszałka Sejmu do Senatu treści wyrażonej w art. 393⁴ k.p.c. należy uznać za poprawkę w rozumieniu art. 121 ust. 2 Konstytucji. Uzasadnienie pytania prawnego nie zawiera przesłanek wystarczających dla stwierdzenia naruszenia przepisów regulujących udział Senatu w postępowaniu ustawodawczym.

Sąd Najwyższy podnosi również wątpliwość, czy zaskarżony przepis został ustanowiony w trybie wymaganym przepisami uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 1998 r. nr 44, poz. 618, ze zm.) – dla ustaw o zmianie kodeksów.

Uchwała Sejmu z dnia 22 grudnia 1995 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. 1996 r. nr 1, poz. 3) wprowadziła do regulaminu Sejmu szczególne regulacje dotyczące trybu uchwalania projektów kodeksów. Uchwała ta weszła w życie z dniem ogłoszenia, tj. z dniem 5 stycznia 1996 r. W myśl przepisów regulaminu odrębne regulacje prawne stosuje się do postępowania z projektami kodeksów, projektami zmian kodeksów oraz z projektami przepisów wprowadzających kodeksy i ich zmiany. O tym, czy dany projekt ustawy należy do jednej z wymienionych kategorii, rozstrzyga ostatecznie Marszałek Sejmu, nadając bieg projektowi. Regulamin Sejmu przewiduje dla wymienionych rodzajów projektów ustaw szereg odrębności proceduralnych na etapie prac ustawodawczych w Sejmie, a więc w stadium procedury ustawodawczej poprzedzającym rozpatrzenie ustawy przez Senat.

Należy w związku z tym zauważyć, że zakwestionowany przepis został wprowadzony po uchwaleniu ustawy przez Sejm, w wyniku zgłoszenia odpowiedniej

poprawki Senatu. Stąd też przy stanowieniu tego konkretnego przepisu nie zostały dochowane wymogi przewidziane dla ustaw o zmianie kodeksów, które mają zastosowanie na wcześniejszych etapach procedury ustawodawczej. Należy dalej zwrócić uwagę na przedstawiony wyżej związek między zaskarżonym przepisem a regulacją kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich zawartą w ustawie o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Trybunał Konstytucyjny, uznając, że w rozpoznawanej sprawie naruszenie przepisów normujących tryb ustanowienia art. 393⁴ § 2 k.p.c. nie miało bezpośredniego wpływu na jego treść postanowił rozpoznać sprawę merytorycznie.

IV

1. Zasadniczy zarzut Sądu przedstawiającego pytanie prawne odnosi się do treści art. 393⁴ § 2 ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego.

W świetle przepisów k.p.c., kasacja jest szczególnym środkiem procesowym, przysługującym stronom postępowania, rozpoznawanym przez Sąd Najwyższy, mającym na celu zapewnienie wykonywania prawa oraz jego jednolitej wykładni. Kasacja przysługuje od wydanego przez sąd drugiej instancji wyroku lub postanowienia w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania kończących postępowanie w sprawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Obowiązujące przepisy wyłączają kasację w określonych sprawach.

Podstawę kasacji może stanowić naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, a także naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Kasację wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie miesięcznym od dnia doręczenia orzeczenia stronie skarżącej. Kasacja podlega procedurze wstępnego badania (przedsądu) przez Sąd Najwyższy. Istota przedsądu wyraża się tym, że Sąd Najwyższy może odmówić przyjęcia kasacji do rozpoznania, jeżeli zaistnieje choćby jedna z trzech przesłanek, a mianowicie: a) w sprawie nie występuje istotne zagadnienie prawne, b) nie istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, oraz c) gdy kasacja jest oczywiście bezzasadna (art. 393 § 1 k.p.c.).

Badany przepis przyznaje kompetencję Rzecznikowi Praw Obywatelskich do wniesienia kasacji w terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia orzeczenia stronie. Rzecznik może wnosić kasację bez względu na to, czy brał wcześniej udział w postępowaniu sądowym. W razie wniesienia kasacji po upływie terminu jednego miesiąca od dnia doręczenia orzeczenia stronie, podstawę kasacji powinno stanowić naruszenie przepisów Konstytucji dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela. Do kasacji wnoszonej przez Rzecznika Praw Obywatelskich nie stosuje się przepisu, który stanowi, że Sąd Najwyższy może odmówić przyjęcia kasacji w określonych sprawach.

W przypadku wnoszenia kasacji przez Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach cywilnych wyróżnić można dwie sytuacje: po pierwsze – kasację wnoszoną w terminie miesięcznym; po drugie – kasację wnoszoną w terminie sześciomiesięcznym (w obu przypadkach od dnia doręczenia orzeczenia stronie skarżącej).

Kasacja wnoszona w terminie miesięcznym od dnia doręczenia stronie orzeczenia nie jest z pewnością nadzwyczajnym środkiem wzruszania rozstrzygnięć sądowych. W takim przypadku Rzecznik Praw Obywatelskich bierze udział w toczącym się postępowaniu na prawach przysługujących prokuratorowi. Jego kompetencje do działania w tym zakresie wynikają m.in. z art. 14 pkt 4 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich

w związku z art. 60 k.p.c. Terminy do zaskarżenia orzeczeń sądowych w trybie kasacyjnym, ustanowione dla stron wiążą również Rzecznika. Kasacja w taki sposób wnoszona powinna opierać się na podstawach określonych wyczerpująco w art. 393¹ § 1 k.p.c. Powinna zostać wniesiona do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie. Inaczej problem ten przedstawia się w sytuacji, gdy Rzecznik Praw Obywatelskich w trybie art. 393⁴ § 2 k.p.c. wnosi kasację po upływie miesiąca od dnia doręczenia orzeczenia stronie. Niewątpliwie w takim przypadku kasacja uzyskuje szczególny charakter, a podstawę działania Rzecznika stanowi objęty pytaniem prawnym przepis art. 393⁴ § 2 k.p.c., a także przedstawiony wyżej art. 14 pkt 8 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Na gruncie obowiązujących przepisów nasuwa się pytanie o moment uprawomocnienia się orzeczenia sądu drugiej instancji. Art. 393⁴ § 2 k.p.c. nie daje jednoznacznej odpowiedzi w tym zakresie. Ustalenie wykładni ustawy napotyka na poważne trudności. Sam Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdza, że wykładnia przyjęta przez Sąd Najwyższy nie jest jedyną możliwą wykładnią analizowanego przepisu.

Z jednej strony można wskazać argumenty przemawiające za uznaniem, że orzeczenie uprawomocnia się z upływem miesięcznego terminu przewidzianego w art. 393⁴ § 1 k.p.c. Oznaczałoby to, że kasacja wnoszona po upływie tego terminu jest nadzwyczajnym środkiem odwoławczym, wnoszonym od prawomocnych orzeczeń sądowych. Z drugiej strony istnieją argumenty przemawiające za uznaniem, że uprawomocnienie się orzeczenia sądu drugiej instancji, od którego przysługuje kasacja, następuje dopiero po upływie sześciomiesięcznego terminu do wniesienia kasacji przez Rzecznika Praw Obywatelskich, ustanowionego w badanym przepisie. Oznaczałoby to, że przepis ten wydłuża okres uprawomocnienia się orzeczenia, od którego przysługuje kasacja, o pięć miesięcy.

Tymczasem odpowiedź na postawione pytanie o termin uprawomocnienia się orzeczeń ma bardzo istotne konsekwencje. W postępowaniu procesowym wyrok sądu drugiej instancji jest natychmiast wykonalny, jeżeli kodeks nie stanowi inaczej (art. 388 § 1 k.p.c.). Należy jednak zwrócić uwagę, że wiele orzeczeń sądowych nie podlega egzekucji. Taki charakter mają orzeczenia ustalające oraz orzeczenia prawokształtujące, które wywołują skutki praktyczne dopiero z chwilą uprawomocnienia się. Z kolei w postępowaniu nieprocesowym obowiązuje zasada, że postanowienie orzekające co do istoty sprawy staje się skuteczne, a jeżeli wymaga wykonania – także wykonalne, dopiero po uprawomocnieniu się, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. W efekcie przedłużenie terminu uprawomocnienia się orzeczenia prowadzi w praktyce w wielu przypadkach do odsunięcia w czasie jego skutków. Ustalenie terminu, w którym orzeczenie staje się prawomocne ma znaczenie również m.in. dla obliczania terminu do wniesienia skargi o wznowienie postępowania.

Praktyka sądów nadających klauzule prawomocności w odniesieniu do wyroków, od których służy kasacja z art. 393⁴ § 2 k.p.c. jest zróżnicowana. Natomiast w ocenie szeregu przedstawicieli doktryny kasacja wnoszona na podstawie tego przepisu jest kasacją od orzeczeń nieprawomocnych. Taki pogląd wyrazili m.in. J. Gudowski (*Kasacja w postępowaniu cywilnym po zmianach dokonanych ustawami z 12 i 24 maja 2000 r.*, Przegląd Sądowy 2001, nr 2, s. 30 i n.) oraz A.G. Harla (*Terminy do wniesienia kasacji cywilnej. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, Przegląd Sądowy 2001, nr 7-8, s. 37 i n.). Doktryna nie jest jednak w pełni jednomyślna, niektórzy autorzy akcentują bowiem wątpliwości interpretacyjne, nie zajmując jednoznacznego stanowiska (tak np. M. Michalska, *Warunki wniesienia kasacji*, Monitor Prawniczy, 2001, nr 21, s. 1073-1074).

Za poglądem, że orzeczenie uprawomocnia się z upływem miesięcznego terminu przewidzianego w art. 393⁴ § 1 k.p.c, może przemawiać treść art. 14 pkt 8 ustawy o

Rzeczniku Praw Obywatelskich, w brzmieniu ukształtowanym przez art. 1 pkt 8 lit. b ustawy z 12 maja 2000 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz zmianie niektórych ustaw, a więc tym samym aktem normatywnym, który wprowadził do porządku prawnego art. 393⁴ § 2 k.p.c. W myśl art. 14 pkt 8 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Rzecznik może wnieść kasację lub rewizję nadzwyczajną od prawomocnego orzeczenia. Można bronić poglądu, że termin „od prawomocnego orzeczenia” odnosi się także do kasacji. Wynikałoby stąd, że kasacja Rzecznika Praw Obywatelskich mogłaby być wniesiona także po uprawomocnieniu się orzeczenia. Fakt łącznego wymienienia obu środków w kontekście prawomocnych orzeczeń sądowych może wskazywać zarówno na to, jakich orzeczeń sądowych dotyczyć mogą te środki, jak i na to, że z tego właśnie względu oba środki prawne mają charakter nadzwyczajny. Dodatkowy argument może stanowić tutaj szczególny charakter regulacji dotyczącej kasacji wnoszonej przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Po upływie terminu określonego w art. 393⁴ § 1 k.p.c. podstawę kasacji może stanowić wyłącznie naruszenie przepisów Konstytucji dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela. Za poglądem, że orzeczenie uprawomocnia się z upływem miesięcznego terminu przewidzianego w art. 393⁴ § 1 k.p.c. przemawia ponadto treść innych norm konstytucyjnych. Taka interpretacja umożliwiałaby pełniejszą realizację prawa do rozpatrzenia sprawy przez sąd bez zbędnej zwłoki i lepiej odpowiadałaby takim wartościom konstytucyjnym jak bezpieczeństwo obrotu i trwałość orzeczeń sądowych.

Za poglądem, że uprawomocnienie orzeczenia sądu drugiej instancji, od którego przysługuje kasacja, następuje dopiero po upływie sześciomiesięcznego terminu do wniesienia kasacji przez Rzecznika Praw Obywatelskich, przemawiają przede wszystkim argumenty oparte na wykładni systemowej. K.p.c. przyjmuje jako ogólną zasadę, że kasacja jest środkiem odwoławczym od orzeczeń nieprawomocnych. W myśl art. 363 § 1 orzeczenie sądu staje się prawomocne, jeżeli nie przysługuje co do niego środek odwoławczy lub inny środek zaskarżenia. Po upływie miesięcznego terminu określonego w art. 393⁴ § 1 przysługuje jeszcze środek odwoławczy w postaci kasacji wnoszonej przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Należy dalej zauważyć, że analizowany przepis nie określa orzeczeń zaskarżanych na jego podstawie jako prawomocnych.

Zgodnie z ustalonymi zasadami wykładni, identycznym terminom w ramach tego samego aktu prawnego należy nadawać takie samo znaczenie, chyba że z tego aktu wynikają odmienne wskazówki. Istotny argument za poglądem, że uprawomocnienie orzeczenia sądu drugiej instancji, od którego przysługuje kasacja, następuje dopiero po upływie sześciomiesięcznego terminu do wniesienia kasacji przez Rzecznika Praw Obywatelskich stanowi wymóg jednolitego rozumienia terminu „kasacja”, używanego w postępowaniu cywilnym na oznaczenie środka odwoławczego przysługującego od orzeczeń nieprawomocnych.

Konkludując tę część rozważań, należy podkreślić, że ustawa nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o moment uprawomocnienia się orzeczeń sądowych, od których przysługuje kasacja. Zaskarżony przepis może jednak w praktyce orzeczniczej prowadzić do odsunięcia w czasie momentu uprawomocnienia się orzeczenia aż do upływu terminu sześciomiesięcznego przewidzianego w art. 393⁴ § 1 k.p.c.

2. W ocenie Sądu Najwyższego przepis, którego dotyczy pytanie prawne, jest niezgodny ze standardami sprawiedliwej procedury sądowej. Sąd Najwyższy wskazuje przy tym – jako podstawowy wzorzec kontroli konstytucyjności – art. 32 ust. 1 Konstytucji, wyrażający zasadę równości.

W zakresie pojmowania tej zasady, ukształtowały się czytelne i jasne standardy. Najogólniej rzecz ujmując, konstytucyjna zasada równości wobec prawa polega na tym, że

wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu powinny być traktowane równo. A więc bez żadnych różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego cechą wspólną decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów może być zarówno cecha faktyczna jak i prawna, a ustalenie jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (K. 10/96, OTK ZU nr 4/1996, s. 280).

Chcąc ocenić zasadność zarzutów wskazujących na naruszenie zasady równości, należy najpierw zbadać, czy istnieje jakaś cecha wspólna, uzasadniająca podobne traktowanie adresatów wskazanej normy prawnej (orzeczenie z 16 grudnia 1996 r., U. 1/96, OTK ZU nr 6/1996, poz. 55 i cytowane tam orzecznictwo, orzeczenie z 12 maja 1998 r., U. 17/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 34 i cytowane tam orzecznictwo), ustalić kryterium, według którego te podmioty zostały przez kwestionowany przepis różnie potraktowane, a następnie rozważyć, czy ta odmienność jest uzasadniona (wyrok z 16 grudnia 1997 r., K. 8/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 70). A więc równość wobec prawa to także problem wyboru zasadności takiego, a nie innego kryterium różnicowania. Aby odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa należy rozstrzygnąć: czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Kryteria różnicujące winny więc opierać się na czytelnych standardach, do których wyznaczniki określił Trybunał w szeregu orzeczeń (m.in. w wyroku z 18 stycznia 2000 r., K. 17/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 4). W świetle tegoż orzecznictwa różnicowanie podmiotów podobnych winno: po pierwsze, mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści (wprowadzone zróżnicowanie musi mieć charakter racjonalnie uzasadniony i nie wolno go dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium – zob. m.in. orzeczenie z 12 grudnia 1994 r., K. 3/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 141); po drugie, mieć charakter proporcjonalny, a więc waga problemu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; po trzecie, pozostawać w jakimś związku z normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (np. orzeczenie z 23 października 1995 r., K. 4/95, OTK w 1995 r., cz. II, s. 93).

W świetle powyższych tez rodzi się pytanie, czy w badanej sprawie ma miejsce naruszenie konstytucyjnej zasady równości i czy w ogóle wzorzec konstytucyjny przywołany przez sąd występujący z pytaniem prawnym jest odpowiednim wzorcem kontroli kwestionowanego przepisu. Trybunał na tak postawione pytanie udziela zdecydowanie negatywnej odpowiedzi. Przemawia za tym szereg argumentów.

Po pierwsze – istotnym elementem zrównania sytuacji prawnej określonych grup podmiotów jest zawsze zbliżona sytuacja faktyczna, przesądzająca o występowaniu owej cechy istotnej. Takiej trudno byłoby szukać, mając na uwadze, z jednej strony interesy faktyczne stron postępowania, z drugiej zaś – aktywność Rzecznika Praw Obywatelskich, która nie dotyczy jego interesów faktycznych. Stąd też pozycja Rzecznika jest zupełnie odmienna od pozycji stron. W jego przypadku mamy do czynienia z działaniem uprawnionego organu państwa, który ma działać w interesie wszystkich stron postępowania, o ile zaistnieją prawem przewidziane okoliczności. Zarzut nierówności, w

takim stanie rzeczy – jeżeli założyć, iż przepisy prawne nie prowadzą do nierówności pomiędzy podmiotami tej samej klasy – można byłoby wiązać co najwyżej z działalnością Rzecznika Praw Obywatelskich, a więc z praktyką korzystania przez niego z przyznaných mu kompetencji.

Po drugie – tylko wtedy można byłoby mówić o zagrożeniu dla zasady równości, gdyby przepisy prawne dokonywały nieuprawnionego różnicowania uczestników postępowania w imieniu których Rzecznik może wystąpić. Zasada równości ma na gruncie Konstytucji rangę generalnej zasady dotyczącej całokształtu praw, wolności i obowiązków obywatelskich. Wszelkie jej ograniczenia nie wynikające z dążenia do osiągnięcia faktycznej równości pomiędzy podmiotami cechującymi się wspólną cechą relewantną, byłoby niedopuszczalne.

Po trzecie – zasada równości zakłada jednocześnie różne traktowanie podmiotów różnych, tj. takich, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Mając na względzie niniejszą sprawę, stwierdzić należy, że w odniesieniu do relacji pomiędzy organami państwa nie jest możliwe odwołanie się do zasady równości. Zasada ta zasadniczo odnosi się do wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela i nie odnosi się do organów państwa. Ustrojodawca różnorodnie określił pozycje ustrojowe poszczególnych organów państwa. Inne rozumienie tegoż problemu prowadziłoby do zakwestionowania fundamentalnych zasad ładu publicznego w państwie, w tym też do naruszenia zasady podziału władz. Nie można też odnosić zasady równości do relacji pomiędzy organami państwa i jednostkami (osobami fizycznymi).

Zarzut naruszenia zasady równości – na co Trybunał konsekwentnie zwraca uwagę – może dotyczyć podmiotów, które łączy jakaś wspólna cecha relewantna. W kontekście niniejszej sprawy nie sposób wskazać takiej cechy. Co więcej w perspektywie podstawowych standardów państwa prawnego, działania organów państwa znajdujące odzwierciedlenie w ich kompetencjach i środkach ich realizacji, z natury swojej należałoby rozpatrywać w innej płaszczyźnie odniesienia niż działania obywateli i przysługujące im w związku z konkretnym postępowaniem sądowym środki prawne. Powyższe uwagi upoważniają więc do twierdzenia, że w odniesieniu do badanej sprawy nie można mówić nie tylko o naruszeniu zasady równości, ale i przyjmując należałoby, że sam wzorzec, na który powołał się pytający sąd jest nieadekwatny do stanu prawnego wyrażonego w badanym przepisie.

3. Sąd Najwyższy kwestionuje również zgodność art. 393⁴ § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wymieniony przepis konstytucyjny stanowi najbardziej adekwatny wzorzec kontroli w rozpoznawanej sprawie.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prawo do sądu obejmuje w szczególności:

- 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia postępowania przed sądem,
- 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności,
- 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd.

Trybunał Konstytucyjny analizował zagadnienie zakresu prawa do sądu. Zakres ten został wyznaczony przez konstytucyjne pojęcie sprawy. Zgodnie z orzecznictwem, „ureczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu będzie obejmowało wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura tych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu

przez drugą stronę tego stosunku (z tych właśnie powodów wykluczone są w zasadzie z drogi sądowej spory na tle podległości służbowej) ”(wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, s. 555)“. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego zwraca uwagę, że z art. 45 Konstytucji wynika jednoznacznie wola prawodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Ustawodawca, urzeczywistniając prawo do sądu, musi brać pod uwagę treść art. 77 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten wyłącza możliwość zamykania przez ustawę drogi sądowej w zakresie dochodzenia przez jednostkę jej konstytucyjnych wolności lub praw (wyrok z 9 czerwca 1998 r., K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, s. 300).

Art. 45 Konstytucji wymaga, aby postępowanie sądowe odpowiadało wymogom sprawiedliwej procedury. Wyjaśniając sens tego wymogu, Trybunał Konstytucyjny przypominał, że „sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania. W każdym wypadku ustawodawca powinien zapewnić jednostce prawo do wysłuchania” (wyrok z 11 czerwca 2002 r., SK 5/02, OTK ZU nr 4/A/2002, s. 554). „Zgodnie z wymogami rzetelnego procesu uczestnicy postępowania muszą mieć realną możliwość przedstawienia swoich racji, a sąd ma obowiązek je rozważyć” (wyrok z 13 maja 2002 r., SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, s. 409). Wymóg sprawiedliwego postępowania zakłada dostosowanie jego zasad do specyfiki rozpoznawanych spraw. Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu cywilnym nie jest urzeczywistniana w identyczny sposób jak w postępowaniu sądowo-administracyjnym lub karnym. Spory cywilno-prawne, powstające na tle stosunków prawnych opartych na zasadzie równorzędności, powinny być rozpatrywane w postępowaniu sądowym opartym na zasadzie równości stron.

Wyjaśniając znaczenie art. 45 ust. 1 Konstytucji, należy również wziąć pod uwagę treść art. 176 ust. 2 Konstytucji. W myśl tego przepisu ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. W demokratycznym państwie prawnym regulacja postępowania sądowego musi spełniać wymóg określoności. Oznacza to, że przepisy ustawowe muszą odpowiadać kryteriom minimalnej zrozumiałości i precyzji językowej oraz zapewniać wystarczający stopień związania decyzji organów państwowych.

Muszą one być tak zredagowane, aby jednostka mogła przewidzieć konsekwencje swoich postępowań, a także przewidzieć decyzje organów państwowych. Ustawy regulujące postępowanie sądowe muszą w szczególności w sposób precyzyjny normować prawa stron oraz zaskarżanie orzeczeń sądowych. Ustawa, która nie spełnia wymogu określoności w tym zakresie, narusza prawo do sądu zagwarantowane w art. 45 Konstytucji.

W rozpoznawanej sprawie zasadniczy problem wiąże się z faktem, że ustawa nie określa w sposób jednoznaczny momentu uprawomocnienia się orzeczenia, od którego przysługuje kasacja z art. 393⁴ § 2 k.p.c. Jak wskazano wyżej, art. 393⁴ § 2 k.p.c. może stanowić podstawę do przyjęcia wykładni prowadzącej do wydłużenia okresu uprawomocnienia się orzeczeń sądowych, co może zdecydowanie obniżać efektywność postępowania cywilnego i negatywnie oddziaływać na realizację prawa do sądu, a już sam fakt, że badany przepis budzi w tym zakresie poważne wątpliwości interpretacyjne uzasadnia stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie może być wątpliwości w tak istotnej kwestii jak określenie momentu uprawomocnienia się orzeczenia. Nieokreśloność nie może mieć miejsca zwłaszcza w kodyfikacji, której cechą powinna być jednoznaczność i spójność. Wprowadzenie do systemu nowego elementu bez jednoczesnych koniecznych zmian w innych jego fragmentach, m.in. w art. 363 k.p.c., wywołuje stan nieuporządkowania, niezgodny ze standardami sprawiedliwej procedury sądowej. W demokratycznym państwie prawnym

regulacje prawne określające status jednostki muszą odpowiadać pewnym minimalnym wymogom precyzji i jednoznaczności, tak aby jednostka mogła przewidzieć treść i konsekwencje rozstrzygnięć organów państwowych. Dotyczy to w szczególności kodeksów regulujących poszczególne rodzaje postępowań przed organami państwowymi. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zaskarżona regulacja ustawowa nie spełnia tego wymogu. Ustawa nie daje adresatom jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o treść i konsekwencje rozstrzygnięć dotyczących konstytucyjnego prawa do sądu. Kwestia o tak fundamentalnym znaczeniu, z punktu widzenia ochrony interesów jednostki, jak moment uprawomocnienia się orzeczenia sądowego, musi zostać uregulowana w sposób, który nie pozostawia wątpliwości interpretacyjnych.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał, że jeżeli językowe sformułowanie badanego przepisu pozwala na ustalenie takiego rozumienia tego przepisu, które pozwoli na uznanie jego zgodności z Konstytucją, to nie ma bezwzględnej konieczności orzekania, że przepis taki jest niezgodny z Konstytucją. W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny pragnie jednak przypomnieć, że stosowanie techniki wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją ma swoje granice. Technika ta nie ma zastosowania w sytuacji, w której ustawa nie spełnia wymogu określoności regulacji prawnych dotyczących podstawowych praw jednostki.

Wobec powołanych argumentów art. 393⁴ § 2 k.p.c. jest niezgodny z konstytucyjnymi standardami prawa do sądu określonymi w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

5. Celem postępowania sądowego jest uzyskanie rozstrzygnięcia danej sprawy. Rozstrzygnięcie musi mieć charakter wiążący i w razie potrzeby podlegać wykonaniu przy pomocy środków przymusu państwowego. Ustawodawca musi w związku z tym zagwarantować wykonanie orzeczeń sądowych i stworzyć w tym celu odpowiednio ukształtowaną procedurę ich wykonywania. Jednocześnie postępowanie przed sądem powinno zostać tak ukształtowane, aby strony mogły bez zbędnej zwłoki uzyskać rozstrzygnięcie, które podlega wykonaniu. Prawo do sądu obejmuje ponadto efektywne wykonanie orzeczenia w rozsądnym terminie.

Prawo do sądu zakłada dalej stabilność orzeczeń sądowych. Trwałość orzeczeń zapewnia pewność i bezpieczeństwo obrotu prawnego. Nie ma jednak charakteru absolutnego. Realizacja innych wartości i norm konstytucyjnych może wymagać wzruszenia prawomocnych orzeczeń sądowych. W wyjątkowych i ściśle określonych sytuacjach rażących naruszeń prawa należy, w konsekwencji, dopuścić możliwość odstępstwa od zasady trwałości orzeczeń sądowych. Za taką interpretacją przepisów konstytucyjnych przemawiają m.in. argumenty prawno-porównawcze.

W systemach prawnych występują zróżnicowane środki prawne umożliwiające wzruszenie prawomocnych orzeczeń sądowych wydanych z rażącym naruszeniem prawa. W niemieckim systemie prawnym taką funkcję spełnia, obok innych środków prawnych, także skarga konstytucyjna, wnoszona przez jednostkę do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego – co do zasady – po wyczerpaniu drogi prawnej. W wielu krajach występuje możliwość zaskarżania prawomocnych orzeczeń sądu w drodze kasacji. Korzystanie z tego rodzaju środków może być niejednokrotnie zarezerwowane także dla innych niż ombudsman organów państwa. Mimo różnicowań terminologicznych prawie we wszystkich systemach prawnych wyróżnia się zwyczajne i nadzwyczajne środki wzruszania orzeczeń sądowych. Interesujące może być odwołanie się do francuskiego systemu prawnego. Francuskie prawo cywilne procesowe zna trzy nadzwyczajne środki odwoławcze: „sprzeciw osoby trzeciej” (*tierce opposition*), wniosek o wznowienie postępowania (*recours en révision*) oraz kasację (*pourvoi en cassation*). Kasacja (*pourvoi*

en cassation) jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia rozpoznawanym przez Sąd Kasacyjny (*Cour de Cassation*).

Skarga kasacyjna służy nie tylko interesom jednostek, lecz także interesowi publicznemu. W konsekwencji kasacja przysługuje nie tylko stronom sporu prawnego. Prokurator może wnieść kasację w obronie prawa (*dans l'intérêt de la loi*) albo oprzeć ją na zarzucie nadużycia władzy (*excès de pouvoir*) przez sąd. Kasacja w obronie prawa może zostać wniesiona z inicjatywy własnej prokuratora przy Sądzie Kasacyjnym, kiedy upłynął zwykły dwumiesięczny termin do wniesienia skargi kasacyjnej, a strony nie skorzystały z tego nadzwyczajnego środka odwoławczego. Prokurator nie jest przy tym związany żadnym terminem. Sąd kasacyjny uznając zasadność kasacji uchyla zaskarżony wyrok, ale uchylenie wyroku nie ma żadnego wpływu na stosunki między stronami.

Na polecenie ministra sprawiedliwości prokurator może ponadto wnieść do Sądu Kasacyjnego, kasację opartą na zarzucie nadużycia władzy (*excès de pouvoir*), które może polegać przede wszystkim na niedopuszczalnej ingerencji sądu w sferę kompetencji ustawodawcy albo egzekutywy. Także w tym przypadku ustawa nie przewiduje żadnego terminu dla wniesienia kasacji. Ewentualne uchylenie wyroku przez Sąd Kasacyjny wywołuje skutki wobec wszystkich, także wobec stron postępowania.

Jak wspomniano wyżej, Rzecznik Praw Obywatelskich, ze względu na swoją ustrojową rolę, może inspirować działania Sądu Najwyższego, ukierunkowane, z jednej strony – na kontrolę zgodności z prawem orzeczeń sądowych, z drugiej zaś – na ujednoczenie orzecznictwa sądowego. Biorąc pod uwagę konstytucyjny wymóg sprawiedliwej procedury, za dopuszczalną należy uznać kompetencję Rzecznika Praw Obywatelskich do wnoszenia kasacji także od orzeczeń prawomocnych. Należy dodać, że na gruncie prawa polskiego znane są rozwiązania prawne przewidujące możliwości działania Rzecznika Praw Obywatelskich na takich właśnie zasadach. Dotyczy to skargi kasacyjnej w postępowaniu karnym, a także środków zaskarżania prawomocnych decyzji i orzeczeń w postępowaniu administracyjnym.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego instytucja szczególnej kasacji, lub innego nadzwyczajnego środka odwoławczego, wymagałaby takiego ukształtowania, które godziłoby z jednej strony racje związane z koniecznością utrzymania w systemie prawnym instrumentu, który pozwalałby na skuteczną ochronę praw i wolności gwarantowanych w Konstytucji, z drugiej zaś racje przemawiające za potrzebą pewnych i jednoznacznych regulacji w dziedzinie postępowania cywilnego w zakresie ustalenia chwili uprawomocnienia się orzeczenia sądowego. Roli takiego szczególnego instrumentu nie spełnia skarga konstytucyjna, która w polskim systemie prawnym została ukształtowana wąsko i jest nakierowana wyłącznie na usunięcie z porządku prawnego przepisu naruszającego prawa i wolności, nie zaś na skorygowanie wadliwości wynikającej z błędnego stosowania prawa i to także w sytuacji, kiedy miałoby ono charakter ewidentny i byłoby dostrzeżone przez instytucje szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości. Inna konstrukcja skargi konstytucyjnej występująca w niektórych systemach prawnych (zwłaszcza niemieckim, austriackim, czy hiszpańskim) stanowiłaby skuteczny instrument prawny zapobiegający utrzymywaniu się w porządku prawnym stanu nieusuwalnego naruszenia praw i wolności konstytucyjnych. Model polski został jednakże podporządkowany założeniu wyraźnego rozróżnienia sfery kontroli konstytucyjności prawa i sfery kontroli poprawności jego stosowania. Trybunał Konstytucyjny sygnalizował już w swej praktyce związanej z postępowaniem wstępnym, sytuacje, w których naruszenie praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie było związane z wadliwym stosowaniem prawa, co – pomimo ewidentności naruszenia praw i wolności gwarantowanych konstytucyjnie – musiało prowadzić do odmowy nadania biegu skardze konstytucyjnej, wobec nie spełnienia jej przesłanek określonych w art. 79 Konstytucji.

Skarżącemu w takim wypadku pozostawała więc wyłącznie możliwość zwrócenia się do instancji międzynarodowych (obecnie do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, w przyszłości również do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu).

Stworzenie odpowiedniej instytucji postępowania cywilnego – pozwalającej z jednej strony na eliminację rażąco wadliwych orzeczeń, ale z drugiej strony respektującej standardy prawa do sądu, m.in. niepowodowania wątpliwości co do uprawomocnienia się orzeczeń należy jednak do ustawodawcy. Do jego kompetencji należy m.in. określenie kręgu podmiotów, które miałyby prawo kierować taki nadzwyczajny środek przeciw orzeczeniom w sprawach cywilnych, a także ukształtowanie innych elementów takiej instytucji m.in. terminu na wnoszenie środka, jego podstaw i zasad rozpoznania. W sytuacjach wyjątkowych, zarzut kasacyjny, którego podstawą jest naruszenie przepisów Konstytucji, mógłby dotyczyć także orzeczeń uzyskujących prawomocność w pierwszej instancji na skutek zaniechania przez stronę wniesienia środka odwoławczego, oraz orzeczeń, od których kasacja służąca stronom nie przysługuje. Trybunał wyraża przekonanie, że kwestie te zostaną podjęte w toczącym się obecnie procesie legislacyjnym dotyczącym nowelizacji k.p.c.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędziego TK Mariana Zdyba
od orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 19 lutego 2003 r. w sprawie P 11/02

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym zgłaszam zdanie odrębne od ogłoszonego wyroku, w zakresie w jakim Trybunał orzekł, że art. 393⁴ § 2 Kodeksu postępowania cywilnego jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Podzielam natomiast w całej rozciągłości stanowisko Trybunału, co do tego, że kwestionowany przepis nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 a także, że w rozpoznawanej sprawie nie doszło do naruszenia przepisów normujących tryb ustanowienia art. 393⁴ § 2.

I

Zastrzeżenia swoje sprowadziłbym do dwóch płaszczyzn: po pierwsze – istoty kasacji RPO; po drugie – dopuszczalności stwierdzenia niekonstytucyjności art. 393⁴ § 2 k.p.c. przy odwołaniu się do prawa do sądu.

Z całokształtu obowiązujących aktualnie przepisów prawnych wynika, że kasacja RPO przyjmuje dwie postaci: kasacji ogólnej – wnoszonej w terminie miesięcznym oraz kasacji wnoszonej w ciągu 6 miesięcy. Ta wnoszona w terminie miesięcznym jest z pewnością zwyczajnym środkiem zaskarżenia w rozumieniu art. 363 § 1, który ma wpływ na uprawomocnienie się orzeczenia sądowego. Kasacja w taki sposób wnoszona dotyczy sytuacji gdy RPO uczestniczy w postępowaniu sądowym. Nie charakteryzuje się żadną odrębnością w stosunku do kasacji np. stron. Jej podstawy zostały wyczerpująco określone w art. 393¹ § 1 k.p.c. Powinna ona zostać wniesiona do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie. Podlega też przedsądowi. Jeżeli nie zostanie wniesiona w terminie miesięcznym orzeczenia sądowe stają się prawomocne. Kompetencje RPO w tym zakresie wynikają m.in. z art. 14 pkt 4 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich w związku z art. 60 k.p.c.

Inaczej problem przedstawia się, gdy Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi kasację w trybie art. 393⁴ § 2 k.p.c. Niewątpliwie w takim przypadku kasacja traci charakter zwykłego środka odwoławczego, staje się zupełnie innym, nadzwyczajnym środkiem prawnym. Być może powinien być przez to inaczej nazwany, uniknęłoby się wtedy problemu dwoistości natury kasacji. Sama nazwa nie stanowi jeszcze podstawy do jego dyskwalifikacji. Należy zauważyć, że inaczej zostały określone podstawy kasacji wnoszonej na zasadach ogólnych oraz kasacji jako nadzwyczajnego środka wzruszania rozstrzygnięć sądowych.

W tym drugim przypadku tworzy się zupełnie nową podstawę jej wniesienia. Stanowi ją art. 14 pkt 8 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz art. 393⁴ § 2 k.p.c. Nie zgadzam się z tezą Trybunału Konstytucyjnego, że ustawodawca nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o uprawomocnienie się orzeczeń sądowych. Rozróżnia bowiem wyraźnie zasady korzystania i podstawy kasacji w obu przypadkach. W tym drugim przypadku kasacja jest wnoszona od prawomocnego orzeczenia, przez co nie może wstrzymywać wykonania orzeczeń sądowych. Określono także inny termin do jej wniesienia. Wyłączono stosowanie przedsądu i wskazano specjalny organ państwa uprawniony do korzystania z niej. Wprowadzenie takiej instytucji do porządku prawnego miało na celu eliminowanie swoistych fikcji prawnych oraz urealnienie i uwiarygodnienie prawa do sądu w płaszczyźnie praw i wolności obywatelskich, a przez to przeradzeniu się kasacji w atrapę prawa do sądu w tej płaszczyźnie. A jest to realne, ponieważ wyrażone w

art. 393 podstawy kasacji są na tyle niejasne, że stwarzają niebezpieczeństwo ich dość dowolnej interpretacji przez Sąd Najwyższy. Rodzi to problem automatyzmu w zakresie odrzucania kasacji a nawet ignorowania elementarnych wartości konstytucyjnych. Istotne wydaje się także i to, że kasacja taka powinna zawierać kwalifikowaną podstawę (zarzut naruszenia przepisów Konstytucji dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela). Konstrukcja tak ukształtowanej kasacji przestała pełnić funkcje powszechnego środka odwoławczego czy innego powszechnego środka zaskarżenia, a stała się nadzwyczajnym środkiem wzruszenia orzeczeń sądowych.

Przyjęta w kwestionowanym przepisie prawnym formuła kasacji w sytuacji gdy wnosi ją Rzecznik Praw Obywatelskich po upływie miesiąca od doręczenia wyroku, przez okoliczność wydłużenia możliwości jej wniesienia, nie prowadzi do naruszenia Konstytucji, w tym też wzorca, który wskazał pytający sąd. Za takim stanowiskiem przemawia szereg dość istotnych argumentów:

Po pierwsze – okoliczność wniesienia kasacji po upływie 1 miesiąca powoduje, że w tym zakresie staje się ona – jak to zostało stwierdzone – środkiem nadzwyczajnym, co oznacza m.in., że może być wnoszona już tylko od prawomocnego orzeczenia sądu. Niezrozumiałe w tym kontekście jest twierdzenie pytającego sądu, według którego uchwalenie przepisu art. art. art. 393⁴ § 2 k.p.c. doprowadziło do wydłużenia okresu uprawomocnienia się orzeczeń. Sąd Najwyższy, sądy powszechne i inne sądy, związane są ustawowo określonymi zasadami postępowania zawartych we wszelkich regulacjach ustawowych dotyczących takiego postępowania, a nie tylko w k.p.c. czy k.p.k. Z treści art. 14 pkt 8 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich wynika wprost, że Rzecznik może wnieść kasację lub rewizję nadzwyczajną od prawomocnego orzeczenia (po uprawomocnieniu się rozstrzygnięcia sądowego). Nie ma bowiem żadnych podstaw do twierdzenia, że art. 14 pkt 8 odnosi się tylko do rewizji nadzwyczajnej. Sam fakt łącznego wymienienia obu środków prawnych w kontekście prawomocnych orzeczeń sądowych wskazuje zarówno na to jakich orzeczeń sądowych dotyczyć mogą te środki jak i to, że z tego właśnie względu oba środki prawne mają charakter nadzwyczajny. Stosując wykładnię systemową, uwzględniającą także treść art. 393⁴ § 2 k.p.c., należy przyjąć, że przymiot prawomocności orzeczenia takie uzyskują po upływie miesiąca, w ciągu którego może być wniesiona (także przez Rzecznika Praw Obywatelskich) kasacja na zasadach ogólnych. Wydłużenie terminu do wniesienia kasacji przez Rzecznika Praw Obywatelskich nie prowadzi więc do wydłużenia się terminu uprawomocnienia się orzeczenia. W tym kontekście bezprzedmiotowe są rozważania dotyczące społecznych kosztów tak ukształtowanej kasacji. Niewątpliwie art. 363 § 1 k.p.c. określający kiedy orzeczenie staje się prawomocne, używając określenia „środek odwoławczy lub inny środek zaskarżenia” nie ma na uwadze nadzwyczajnych środków wzruszania orzeczeń. Gdyby było inaczej orzeczenie sądowe w zasadzie nigdy nie mogłoby stać się prawomocne. Taka teza ma szczególne znaczenie w perspektywie istnienia takich nadzwyczajnych środków wzruszania orzeczeń sądowych jak wznowienie postępowania.

Po drugie – niewątpliwie trwałość prawomocnych orzeczeń sądowych jest wartością ważną w perspektywie pewności i bezpieczeństwa obrotu prawnego. Nie może ona jednak sprzyjać legitymizowaniu bezprawia, zwłaszcza gdy miałyby być ono związane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Stąd w określonych sytuacjach dopuszcza się możliwość odstępstwa od zasady trwałości orzeczeń sądowych i możliwość wzruszania także prawomocnych orzeczeń sądowych. Ma to służyć realizowaniu zasady państwa prawnego, wymiaru sprawiedliwości oraz ochronie podstawowych praw i wolności jednostki. Zadaniem sądów jest takie sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, które sprzyjać będzie trwałości jego orzeczeń. Odwoływanie się do wątków prakseologicznych w orzekaniu sądowym może tu być niebezpieczne, jeżeli dokonuje się kosztem

fundamentalnych zasad ładu prawnego w państwie. Szybkość działania organów państwa w żadnym wypadku nie może usprawiedliwiać bezprawia a autorytet organów wymiaru sprawiedliwości powinien czerpać swoją moc z normatywnie i aksjologicznie ukształtowanego poczucia sprawiedliwości.

Po trzecie – Rzecznik Praw Obywatelskich nie jest podmiotem, który posiada własne interesy prawne, ani jednym z wielu podmiotów, które uczestniczyć mogą w charakterze powoda, pozwanego itd. w postępowaniu sądowym ale organem, którego działalność ukierunkowana jest na prawidłowe kształtowanie się kluczowych elementów ładu publicznego. Ze względu na swoją ustrojową rolę uwiarygodnia zasadność zbadania sprawy z punktu widzenia jej zgodności z prawem. Jako organ powołany do strzeżenia praw jednostki może więc inspirować działania Sądu Najwyższego w analizowanym zakresie.

Po czwarte – wniesienie po miesiącu kasacji przez RPO uzależnione jest, niezależnie od wskazania podstaw kasacji, od zaistnienia kwalifikowanej przesłanki, a mianowicie naruszenia przepisów Konstytucji. Taki wymóg pozostaje w harmonii z kompetencjami Rzecznika. W świetle art. 1 ust. 2 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich stoi on na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz innych aktach normatywnych. W tym kontekście wprowadzenie przepisów o kasacji znajduje wyjątkowo silne umocowanie.

Po piąte – na szczególną pozycję Rzecznika w sprawach kasacji wnoszonej po upływie 1 miesiąca, a więc odnoszonej do prawomocnych orzeczeń sądowych wskazuje okoliczność, że nie znajduje wtedy zastosowanie art. 393 § 1, co oznacza, że kasacja wnoszona w takich sytuacjach nie podlega procedurze wstępnego badania (przedsądu) Sądu Najwyższego. Istota przedsądu wyraża się w tym, że Sąd Najwyższy może odmówić przyjęcia kasacji do rozpoznania. Sytuacja taka ma miejsce jeżeli zaistnieje choćby jedna z trzech przesłanek, a mianowicie: a) w sprawie nie występuje istotne zagadnienie prawne, b) nie istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, oraz c) gdy kasacja jest oczywiście bezzasadna (por. art. 393 § 1 k.p.c.). Celem instytucji przedsądu jest selekcja kasacji pod kątem wyłowienia tych skarg kasacyjnych, które po ich wstępnym zbadaniu dają podstawy oceny, że nie istnieją okoliczności uzasadniające wyrokowanie w sprawie przez Sąd Najwyższy. Tyle tylko, że przesłanki odrzucenia kasacji sformułowane zostały w sposób tak ogólny i przy odwołaniu się do pojęć tak nieostrych, że ich realny wymiar normatywny jest prawie nieuchwytny. Do tego nie ukształtowały się sensowne standardy prawne pozwalające na określenie treści tychże pojęć. Powoduje to w gruncie rzeczy, iż w odniesieniu do każdej sprawy można stwierdzić zarówno, że występuje istotne zagadnienie prawne, jak i że nie występuje. Podobne wnioski można wyciągnąć analizując pozostałe przesłanki. Stan prawny, w którym w konkretnej sytuacji prawnej, każde rozwiązanie jest albo może być uprawnione, wydaje się z punktu widzenia fundamentalnych zasad ładu prawnego w Rzeczypospolitej niedopuszczalny. Stwarza bowiem – przynajmniej teoretycznie – możliwość zastosowania rozwiązań zupełnie dowolnych. Jeżeli więc pojawiają się wątpliwości konstytucyjne, to dotyczą one art. 393 § 1 k.p.c. a nie art. 393⁴ § 2 k.p.c., który w rzeczywistości stwarza częściową przynajmniej szansę eliminowania niedoskonałości i wadliwości przepisu prawnego wskazującego przesłanki odmowy przyjęcia kasacji do rozpoznania.

Okoliczność, że w przypadku kasacji wnoszonej przez Rzecznika Praw Obywatelskich w odniesieniu do prawomocnych orzeczeń sądu nie stosuje się instytucji przedsądu wskazuje na to, iż: 1) ustawodawca świadomie przewidział dla Rzecznika Praw Obywatelskich taką właśnie pozycję ustrojową; 2) Rzecznik Praw Obywatelskich jako strażnik praw jednostki ma kompetencję i obowiązek, stymulować działania sądów, w tym

też Sądu Najwyższego, do takiej aktywności, która tej ochronie będzie służyć; 3) legitymizacja środków stosowanych przez Rzecznika nie podlega merytorycznej weryfikacji przed wydaniem merytorycznego rozstrzygnięcia z zachowaniem pełnej procedury badania sprawy.

Rozwiązanie takie nie budzi zastrzeżeń konstytucyjnych, także w perspektywie przywołanego przez pytającego sąd wzorca kontroli. Rezygnacja z tzw. przedsądu w badanej sprawie jest niewątpliwie uprawniona, także ze względu na wskazaną niedookreśloność treści przesłanek, które na etapie przedsądu decydują o dopuszczeniu kasacji. Treść kwestionowanego przepisu zapobiegać może pochopnemu odmawianiu przyjęcia kasacji poprzez zawężające interpretowanie przesłanek ich dopuszczalności, wtedy gdy jest ona wnoszona na zasadach ogólnych. Jest to o tyle istotne, że sposób określenia tych przesłanek daje wyjątkowo duży zakres władzy dyskrecjonalnej Sądowi Najwyższemu już na etapie dopuszczenia kasacji. Nadmiernie zawężająca ich wykładnia prowadzić mogłaby do fikcyjności kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich w tym zakresie. Pamiętać należy też o tym, że nie we wszystkich sprawach przysługuje Rzecznikowi kasacja. Zgodnie bowiem z ogólnymi zasadami przewidzianymi w art. 392¹ § 1 k.p.c. kasacja nie przysługuje w enumeratywnie wymienionych w tym przepisie sprawach (np. nie przysługuje w sprawach rozpoznawanych w postępowaniu uproszczonym).

Po szóste – na możliwość wniesienia kasacji od prawomocnych orzeczeń sądu wskazują też rozwiązania przyjęte w innych krajach, na co zresztą Trybunał zwrócił uwagę.

Po siódme – na gruncie prawa polskiego znane są rozwiązania prawne przewidujące zbliżoną do tej, którą przewiduje kwestionowany art. 393⁴ § 2 k.p.c., możliwość działania Rzecznika Praw Obywatelskich. Dotyczy to w pierwszym rzędzie skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Rzecznik Praw Obywatelskich może bowiem wnieść ją w terminie 6 miesięcy (art. 35 ust. 2 ustawy o NSA). Podobnie więc jak w postępowaniu kasacyjnym w sprawach cywilnych, w postępowaniu sądownoadministracyjnym przewidziane zostały dwa różne terminy do wniesienia skargi do NSA. Terminy te zależą wyłącznie od rodzaju podmiotów wnoszących skargę. Ustawa o NSA wyposaża Rzecznika Praw Obywatelskich (obok innych podmiotów) także w prawo wnoszenia rewizji nadzwyczajnej od orzeczeń sądu administracyjnego. Rzecznik nie zajmuje się generalnie ściganiem naruszeń prawa, zasad współżycia społecznego czy też gwarantowaniem sprawiedliwości społecznej, ale interweniuje tylko wówczas, gdy jednocześnie następuje pogwałcenie praw i wolności obywateli. Z tej przyczyny nie wnosi rewizji nadzwyczajnych na wniosek osób zainteresowanych uchynieniem prawomocnego orzeczenia NSA, a jedynie z urzędu w razie stwierdzenia naruszenia przez Sąd praw obywatelskich. W ten sposób podejmuje działania na rzecz usuwania rażących niesprawiedliwości.

Oczywiście natura spraw administracyjnych jest odmienna od cywilnych. Stąd też nie jest możliwe bezpośrednio przyrównywanie tychże instytucji. Faktem jest jednak, że wskazują one dopuszczalność rozwiązań uwzględniających specyfikę i charakter działania Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik Praw Obywatelskich posiada szczególną pozycję w Państwie. Uzasadnia ona wyposażenie go w możliwość kwestionowania prawomocnych orzeczeń sądowych. Nie może więc być mowy o przyrównywaniu jego pozycji do pozycji stron postępowania sądowego.

II

Jeżeli uznać podnoszoną w pytaniu prawnym i uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego tezę, że przepisy dotyczące kasacji Rzecznika Praw Obywatelskich

sformułowane zostały w sposób niedoskonały, ze względu na niejasność przepisów to niewątpliwie odpowiednimi wzorcami konstytucyjnymi, byłyby nie te podane przez Sąd Najwyższy lecz art. 2 Konstytucji. Ale i wtedy – w moim przynajmniej przekonaniu nie byłoby podstaw do stwierdzenia jego niekonstytucyjności, ponieważ przy wykładni systemowej nie sposób dojść do innych wniosków niż te, które przedstawiam w zdaniu odrębnym. Dziwić może to, że sąd dostrzegając niejasność przepisów dotyczących rzecznikowskiej kasacji nie dostrzegł zagrożeń dla praw i wolności obywatelskich konstytucyjnie chronionych wynikających z nieokreśloności i niejasności przesłanek odrzucenia kasacji. Rodzić się może pytanie czy dla wymiaru sprawiedliwości ważniejsza jest wygoda w sensie prakseologicznym i intelektualnym sądu czy też ochrona praw i wolności obywatelskich. Nie jestem więc w stanie podzielić wątpliwości Sądu Najwyższego dotyczących naruszenia prawa do sądu. Co więcej wyrażam przekonanie, że to prawo do sądu przemawia za zasadnością kasacji RPO od prawomocnych orzeczeń sądów II instancji. Przywołanie takiego wzorca na udowodnienie tezy odwrotnej jest więc nieuprawnione. Stąd też moje wnioski idą w kierunku skrajnie odmiennym i to z kilku względów:

Po pierwsze – instytucja kasacji RPO od prawomocnych orzeczeń sądowych służy urealnieniu prawa do sądu, przynajmniej w zakresie służącym urzeczywistnieniu jednego ze środków służących jego realizacji. Służy eliminowaniu pozorów istnienia środka prawnego (kasacji), gdy same podstawy kasacji są co najmniej niejasne i stwarzające bardzo realne podstawy do dowolnych rozstrzygnięć sądu, zwłaszcza przy rozstrzygnięciach w ramach przedsądu. W ramach porządku prawnego nie może być miejsca na rozwiązania, które prowadzić mogą do fikcji prawnych, nawet jeżeli jest to tylko teoretyczne zagrożenie. Kasacja RPO spełnia w takim stanie rzeczy funkcje prewencyjne. Zabezpiecza bowiem przed pokusą automatyzmu działań sądu na etapie przedsądu.

Po drugie – art. 45 Konstytucji – jak słusznie zauważa Trybunał – wymaga aby postępowanie sądowe odpowiadało wymaganiom sprawiedliwej procedury. Także w uzasadnieniu do niniejszego wyroku Trybunał Konstytucyjny przyjmuje – nawiązując do dotychczasowej linii orzeczniczej – że sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewnić stronom uprawnienia procesowe stosownie do przedmiotu postępowania. W każdym wypadku ustawodawca powinien zapewnić jednostce prawo do wysłuchania. Zgodnie z wymogami procesu uczestnicy postępowania muszą mieć realną możliwość przedstawienia swoich racji, a sąd ma obowiązek je rozważyć. Nie trzeba nikogo przekonywać, że w ramach tzw. przedsądu gwarancje te nie są spełnione, ponieważ Sąd orzeka jednoosobowo i niejawnie opierając swoje rozstrzygnięcia na tak bardzo nieostrych przesłankach, że każde rozstrzygnięcie może stać się uprawnionym. Strona nie ma możliwości konfrontowania swoich racji z racjami sądu.

Po trzecie – zarówno pytający Sąd, jak i skład orzekający kładą nacisk na element szybkości postępowania i prawo do uzyskania rozstrzygnięcia w rozsądnym czasie. Pamiętać jednak należy, że możliwość pojawienia się środków nadzwyczajnych – których nie dotyczy art. 363 k.p.c. – nie wstrzymują wykonania orzeczeń sądowych oraz, że w ogóle co do zasady (art. 388 § 1 k.p.c.) – oczywiście z pewnymi wyjątkami – wyroki sądu II instancji są wykonalne natychmiast. Należy też podkreślić, że choć szybkość postępowania jest istotnym elementem prawa do sądu, to tylko jednym z wielu i ma sens gdy jest widziany w szerokiej perspektywie wraz z innymi nie mniej ważnymi elementami tegoż prawa. Art. 45 ust. 1 Konstytucji stanowi przede wszystkim, że każdy ma prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy. Prawo do sądu ma gwarantować określone warunki dostępu obywatela do wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Nie sposób zatem odrywać ani prawa do sądu w ogóle, ani uprawnienia do uzyskania wiążącego

rozstrzygnięcia sprawy przez sąd od istoty wymiaru sprawiedliwości, a zwłaszcza od zasady sprawiedliwości, która stanowi aksjologiczny fundament prawa do sądu. Trybunał także, gdy wypowiadał się o prawie do odpowiedniego ukształtowania się procedury sądowej, podkreślał, że powinna być ona ukształtowana zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności. Zarówno więc prawo dostępu do sądu, prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury oraz prawo do wyroku sądowego mają głębszy sens, gdy u ich podstaw leży optymalne zabezpieczenie zasady sprawiedliwości.

Po czwarte – RPO posiada szczególną pozycję ustrojową, zwłaszcza w zakresie ochrony praw i wolności konstytucyjnych. Wyrażam przekonanie, że tylko pewna niezręczność pytania spowodowała, że pytający sąd w tej samej płaszczyźnie umiejscowił i strony i RPO. Zgodnie z zasadą subsydiarności, Rzecznik podejmuje działania, gdy osoba której prawa zostały naruszone, wykorzystała uprzednio wszystkie dostępne środki ochrony prawnej. Nie wyłącza on obywateli w składaniu środków prawnych, nie spełnia roli ich generalnego pełnomocnika procesowego. Trzeba pamiętać, że RPO wnosi kasację – chociaż zawsze ma ona oczywiście indywidualne i konkretne odniesienie – w obronie prawa a nie stron. W tym znaczeniu – czego nie kwestionuje ani pytający sąd ani Trybunał skarga służy także ochronie interesu publicznego i zasad państwa prawnego. Może też służyć eliminowaniu nadużycia władzy sądowniczej, która nie musi ale może pojawić się – np. w trakcie tzw. przedsądu oraz rozstrzygnięcia organu II instancji.

Po piąte – tzw. kasacja „nadzwyczajna”, skierowana na wzruszenie prawomocnych orzeczeń sądu II instancji, a więc aktów stosowania prawa, stanowi instrument korelatywny wobec skargi konstytucyjnej, skierowanej na usunięcie z obrotu prawnego aktu normatywnego naruszającego konstytucyjne prawa i wolności. Kasacja RPO od prawomocnych orzeczeń sądu urealnia jego kompetencje w kontekście niebezpieczeństwa ferowania (i uprawomocnienia się) wyroków naruszających Konstytucję poprzez błędne, złe stosowanie dobrego prawa. W przypadku wnoszenia kasacji w wydłużonym terminie, w celu ochrony praw zagwarantowanych w Konstytucji, mamy niewątpliwie do czynienia z „kasacją w obronie Konstytucji”. Przyznane Rzecznikowi uprawnienie jest zasadne także z powodu wąskiego zakresu skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego. Skarga może być wniesiona tylko przeciwko podstawie prawnej – a nie przeciwko interpretacji tej podstawy, przyjętej przez sąd, łącznie z Sądem Najwyższym. Eliminacja z porządku prawnego kwestionowanego przepisu oznacza więc rzeczywistą eliminację jedyne go środka wzruszania rozstrzygnięć, które opierają się na konstytucyjnie uprawnionych podstawach, jednakże ich stosowanie narusza Konstytucję. Prowadzi to do istnienia przestrzeni normatywnej, gdzie możliwe jest stosowanie prawa prowadzące do naruszenia Konstytucji.

Po szóste – proceduralne aspekty prawa do sądu, w tym trwałość decyzji, nie mogą abstrahować od wartości, którym służą. Prawo do sądu jest fundamentalną zasadą każdego cywilizowanego systemu prawa pod warunkiem, że służy realizacji zasady sprawiedliwości. Staje się atrapą państwa prawnego, gdy przeradza się w sztukę dla sztuki, gdy fetyszyzuje formalne wartości kosztem materialnych, gdy nie zabezpiecza przed ewentualnym bezprawiem w majestacie prawa, gdy nie daje gwarancji realizowania fundamentalnych wartości konstytucyjnych. Nie można ponad prawość woli, sprawiedliwość i poczucie prawa stawiać instytucji, które powinny im służyć, a które żyjąc własnym życiem przeradzać się mogą w swoje przeciwieństwo.

Mając na uwadze powyższe względy złożyłem zdanie odrębne.