

WYROK
z dnia 1 kwietnia 2008 r.
Sygn. akt SK 77/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Hermeliński – przewodniczący
Adam Jamróz
Teresa Liszcz
Marek Mazurkiewicz
Janusz Niemcewicz – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 1 kwietnia 2008 r., skargi konstytucyjnej Małgorzaty Kaczmarek o zbadanie zgodności:

art. 424¹ § 1 i 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w zakresie, w jakim nie dopuszcza skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia na prawomocne orzeczenia niekończące postępowania w sprawie, z art. 32 ust. 1 i art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 424¹ § 1 i 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.), w części obejmującej słowa „kończącego postępowanie w sprawie”, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 15 maja 2006 r. Małgorzata Kaczmarek wniosła o stwierdzenie, że art. 424¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) jest niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 oraz art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji. Choć w *petitum* skargi został wymieniony cały art. 424¹ k.p.c., to zarzuty przedstawione w uzasadnieniu przez skarżącą dotyczą wyłącznie art. 424¹ § 1 i 2 k.p.c.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w następującym stanie faktycznym.

Skarżąca była stroną postępowania sądowego i złożyła skargę na przewlekłość tego postępowania. Sąd Okręgowy w Poznaniu postanowieniem z 17 listopada 2004 r. oddalił skargę Małgorzaty Kaczmarek na przewlekłość postępowania w sprawie prowadzonej przed Sądem Rejonowym w Poznaniu. Skarżąca wniosła zażalenie na to postanowienie. Zażalenie

* Sentencja została ogłoszona dnia 9 kwietnia 2008 r. w Dz. U. Nr 59, poz. 367.

zostało odrzucone postanowieniem Sądu Okręgowego w Poznaniu z 23 grudnia 2004 r. W tej sytuacji skarżąca wniosła skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem postanowienia Sądu Rejonowego z 17 listopada 2004 r. Postanowieniem z dnia 26 stycznia 2006 r. Sąd Najwyższy odrzucił tę skargę, uzasadniając, że skarga przysługuje wyłącznie na orzeczenia kończące postępowanie w sprawie.

W ocenie skarżącej, w świetle obecnego brzmienia art. 417¹ § 2 kodeksu cywilnego, odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa obejmuje szkody powstałe w wyniku wydania prawomocnego orzeczenia sądowego. Przepis ten wprowadza jednak dodatkowy warunek uzyskania odszkodowania, a mianowicie stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem orzeczenia, które wywołało szkodę. W odniesieniu do orzeczeń sądowych wydanych w sprawach cywilnych istnieją obecnie trzy możliwości stwierdzenia we właściwym postępowaniu, iż orzeczenie było niezgodne z prawem, a mianowicie: skarga kasacyjna, skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz skarga o wznowienie postępowania. Każdy z tych nadzwyczajnych środków zaskarżenia ma określony zakres zastosowania. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia obejmuje co do zasady wszystkie orzeczenia kończące postępowanie w sprawie, w których nie jest możliwe wniesienie skargi kasacyjnej bądź skargi o wznowienie postępowania. Wykładnia literalna art. 424¹ k.p.c. uniemożliwia zaskarżenie postanowień niekończących postępowania w sprawie w drodze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Na takie postanowienia nie przysługuje także skarga kasacyjna ani skarga o wznowienie postępowania. Skoro w kodeksie postępowania cywilnego nie przewidziano żadnego postępowania, w którym możliwe byłoby stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia niekończącego postępowania w sprawie, w praktyce z uwagi na treść art. 417¹ § 2 k.c. wyłączona została możliwość dochodzenia odszkodowania za szkody wyrządzone przez tego rodzaju orzeczenia. Tym samym art. 424¹ k.p.c., wykładany literalnie, ogranicza wyrażone w art. 77 Konstytucji prawo obywatela do odszkodowania za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej. Jednocześnie wprowadzone ograniczenie nie może być usprawiedliwione okolicznościami wskazanymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Naruszenie jest tym bardziej poważne, że spora część orzeczeń niekończących postępowania w sprawie nie jest zaskarżalna w toku instancji.

Zdaniem skarżącej zaskarżony przepis narusza zasadę równości, wprowadzając nieuzasadnione różnicowanie osób mających wspólną cechę istotną. Taką cechą jest poszkodowanie przez niezgodne z prawem prawomocne orzeczenie. Rodzaj prawomocnego orzeczenia nie jest natomiast cechą prawnie relewantną. Ponieważ art. 424¹ k.p.c. odbiera określonej kategorii podmiotów prawo do uzyskania odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, w praktyce prowadzi do usankcjonowania naruszania prawa własności przez niezgodne z prawem orzeczenie sądowe niekończące postępowania w sprawie.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 13 marca 2008 r. zajął stanowisko, że:

1) art. 424¹ § 1 i 2 k.p.c. w zakresie, w jakim wyłącza dopuszczalność skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia niekończącego postępowanie w sprawie, jest niezgodny art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP i nie jest niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji;

2) w zakresie badania konstytucyjności art. 424¹ § 3 k.p.c. postępowanie w sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Zdaniem Prokuratora Generalnego wszystkie rozważania skargi odnoszą się do przepisów art. 424¹ § 1 i 2 k.p.c., natomiast art. 424¹ § 3 nie stanowił podstawy orzekania w sprawie, która stanowiła przyczynę wystąpienia ze skargą konstytucyjną. Z tego względu

postępowanie w sprawie 424¹ § 3 k.p.c. podlega umorzeniu, ze względu na niedopuszczalność orzekania.

W ocenie Prokuratora Generalnego zarówno w doktrynie prawa jak i w orzecznictwie pojęcie „orzeczenie kończące postępowanie w sprawie” jest rozumiane niejednolicie. Należy jednak przyjąć, że orzeczeniem kończącym postępowanie w sprawie jest takie orzeczenie, które trwale zamyka drogę do rozstrzygnięcia sprawy będącej przedmiotem postępowania cywilnego, co do jej istoty.

Prokurator Generalny podzielił pogląd skarżącej, że orzeczenia sądowe niezawierające rozstrzygnięcia co do istoty sprawy mogą być niezgodne z prawem i powodować powstanie szkody wymagającej naprawienia. Według Prokuratora Generalnego nie jest dopuszczalne wyłączenie odpowiedzialności odszkodowawczej w odniesieniu do określonej grupy przypadków bezprawnego działania władzy publicznej, zarówno poprzez regulację materialnoprawną jak i przez regulację proceduralną. Tymczasem treść zaskarżonego przepisu zamyka drogę sądowego postępowania prejudycjalnego pozwalającego na uzyskanie orzeczenia niezbędnego jako przesłanka formalna dochodzenia roszczenia gwarantowanego przez art. 77 ust. 1 Konstytucji. W istocie rzeczy zaskarżony przepis zamyka drogą sądową dochodzenia prawa do naprawienia szkody wyrządzonej przez organy władzy publicznej, co czyni go również niezgodnym z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny stwierdził, że unormowanie zawarte w zaskarżonym przepisie nie wprowadza różnicowania adresatów normy w nim zawartej. Ograniczenie możliwości realizacji prawa do odszkodowania za bezprawie jurysdykcyjne nie zostało oparte na kryteriach dotyczących pewnej grupy podmiotów, lecz wynika z użytego w zaskarżonym przepisie kryterium przedmiotowego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, pomimo że prawo żądania odszkodowania za szkodę wyrządzoną bezprawnym działaniem władzy publicznej wywodzi się z generalnej zasady ochrony własności, to szczególna norma konstytucyjna zawarta w art. 77 ust. 1 jest wystarczającym wzorcem dla oceny zaskarżonego przepisu. Nie trzeba konfrontować go z normą generalną, jaką jest treść art. 64 ust. 2 Konstytucji.

3. Marszałek Sejmu przedstawił pogląd Sejmu w piśmie z dnia 17 marca 2007 r. W ocenie Sejmu art. 424¹ k.p.c. w zakresie, w jakim nie dopuszcza skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia na prawomocne orzeczenie niekończące postępowania w sprawie, jest niezgodny z art. 77 i art. 32 ust. 1 oraz nie jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem Sejmu w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie wydaje się zgodne z art. 77 Konstytucji wykluczenie *a priori* możliwości wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń niekończących postępowania w sprawie. Nie można bowiem wykluczyć wyrządzenia szkody majątkowej stronie na przykład poprzez niezgodne z prawem zawieszenie postępowania rozpoznawczego czy egzekucyjnego lub odmowę udzielenia zabezpieczenia.

Sejm podzielił pogląd skarżącej, że nie ma podstaw do różnicowania w prawie do złożenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (a w konsekwencji do różnicowania w prawie żądania odszkodowania) podmiotów poszkodowanych niezgodnymi z prawem prawomocnymi orzeczeniami sądowymi kończącymi i niekończącymi postępowanie w sprawie. Z punktu widzenia normy art. 77 Konstytucji nie ma bowiem znaczenia, jaki rodzaj orzeczenia wywołał szkodę. Nie można natomiast uznać za właściwy wzorec kontroli art. 64 Konstytucji.

II

Na rozprawie pełnomocnik skarżącej poinformował, że skarżąca kwestionuje tylko konstytucyjność art. 424¹ § 1 i 2 k.p.c., a § 3 tego przepisu nie jest przedmiotem skargi. Jednocześnie pełnomocnik cofnął skargę w zakresie badania zgodności art. 424¹ § 1 i 2 k.p.c. z art. 64 Konstytucji.

W związku ze zmienionym stanowiskiem skarżącej, Prokurator Generalny cofnął wniosek o częściowe umorzenie postępowania. W pozostałym zakresie podtrzymano stanowisko zajęte uprzednio na piśmie.

Przedstawiciel Sejmu podtrzymał stanowisko pisemne.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Podstawowy zarzut przedstawiony w skardze dotyczy naruszenia prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, wyrażone w art. 77 ust. 1 Konstytucji, stanowi jedną z najważniejszych gwarancji państwa prawnego. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że art. 77 ust. 1 Konstytucji ma dwojaką naturę. „Z jednej strony przepis wyraża zasadę działania władzy publicznej, akcentując nakaz jej działania w ramach i na podstawie przepisów prawa. (...) Z drugiej strony (...), przepis ten wyznacza jeden z elementów sytuacji prawnej jednostki wobec władzy publicznej. Innymi słowy ustanawia on prawo podmiotowe do egzekwowania odpowiedzialności władz publicznych za szkody wyrządzone bezprawnymi jej działaniami (...)” (L. Garlicki: komentarz do art. 77, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 11).

Należy zwrócić uwagę, że konstytucyjne prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej zakłada stworzenie odpowiedniej procedury dochodzenia tego prawa. Ustawodawca musi stworzyć procedury, dzięki którym właściwy organ może stwierdzić, na żądanie poszkodowanego, naruszenie prawa i przyznać odpowiednie odszkodowanie. Postępowanie takie nie musi się toczyć od początku do końca przed sądem, jednakże w razie sporu co do odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, zainteresowany musi – w myśl art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji – mieć zagwarantowane prawo do rozpatrzenia sprawy o odszkodowanie przez sąd. Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej zakłada zatem w szczególności istnienie procedur umożliwiających ocenę zgodności z prawem działań organów władzy publicznej i wydanie stosownego rozstrzygnięcia w tej kwestii. Granice prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej wyznacza skończona liczba instancji oceniających zgodność z prawem działań organów władzy publicznej. W pewnym momencie musi zapaść rozstrzygnięcie, które nie podlega kontroli innych organów i z którym wiąże się domniemanie zgodności z prawem, niepodlegające obaleniu w dalszym postępowaniu. Wątpliwości mogą natomiast dotyczyć liczby i rodzaju instancji, w których dana sprawa jest rozstrzygana, albo – inaczej mówiąc – etapu procedury, po którym ustawodawca wyłącza możliwość kwestionowania domniemania zgodności orzeczenia sądowego z prawem. Mnożenie instancji i środków prawnych nie jest najskuteczniejszym sposobem zapewniającym przestrzeganie prawa przez organy władzy publicznej.

Konstytucja przewiduje gwarancje mające na celu zapewnienie zgodności działania organów władzy publicznej z prawem i zapobieganie tym samym szkodom wyrządzanym przez niezgodne z prawem działania tych organów. Do gwarancji tych należy w szczególności

prawo do sądu, obejmujące sądową kontrolę działań pozasądowych organów władzy publicznej, a także prawo do zaskarżania rozstrzygnięć wydanych przez sądy w pierwszej instancji. Gwarancje te powinny w założeniu co do zasady prowadzić do wyeliminowania rozstrzygnięć indywidualnych niezgodnych z prawem i zapobiegać powstaniu szkody. W demokratycznym państwie niezawisłe sądy stanowią podstawową gwarancję praworządności działania organów władzy publicznej. Problem szkód wyrządzanych przez organy władzy publicznej powstaje ze szczególną ostrością wtedy, gdy wymienione gwarancje nie znajdują zastosowania, a więc przede wszystkim w sytuacji, gdy organy władzy publicznej podejmują pewne czynności faktyczne, a obywatel nie dysponuje środkami prawnymi umożliwiającymi kontrolę praworządności tych czynności przed ich podjęciem, a także wtedy, gdy organy państwowe wydają akty prawne podlegające natychmiastowemu wykonaniu.

Szczególne problemy związane z dochodzeniem prawa do wynagrodzenia szkody powstają w związku z naruszeniami prawa przez organy władzy sądowniczej. Z jednej strony, prawo do sądu obejmuje prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia, a więc rozstrzygnięcia, które w sposób definitywny rozstrzygnie określoną sprawę, będzie podlegać wykonaniu i poza wyjątkowymi sytuacjami nie będzie mogło zostać zmienione. Co więcej, w myśl przepisów Konstytucji postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. Konstytucja nie nakazuje wprowadzenia trójinstancyjnego postępowania sądowego. Zasadniczym instrumentem korekty orzeczeń niezgodnych z prawem jest kontrola instancyjna sprawowana przez sąd drugiej instancji. Z prawomocnym orzeczeniem wydanym w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym wiąże się domniemanie zgodności z prawem takiego orzeczenia. Zasada stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych jest ważnym elementem prawa do sądu i ma istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych zasad bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Z tych względów podstawowe znaczenie ma takie ukształtowanie postępowania sądowego, aby zapadło w nim wiążące rozstrzygnięcie zgodne z prawem i nie zachodziła konieczność wzruszenia prawomocnego orzeczenia. Dochodzenie szkód wyrządzonych przez prawomocne orzeczenie sądowe, nawet jeżeli nie wiąże się z uchynieniem takiego orzeczenia, podważa zawsze w pewien sposób autorytet władzy sądowniczej.

Z punktu widzenia dochodzenia wynagrodzenia szkód wyrządzonych przez sądy sytuację komplikuje dodatkowo fakt, że sądy są niezależne, a sędziowie – niezawisli i muszą samodzielnie dokonywać wykładni prawa i stosować je w konkretnych wypadkach. Przyjmuje się powszechnie, że prawo pozytywne nie zawsze determinuje jedno możliwe rozstrzygnięcie, ale często pozostawia niezależnym sądom pewien margines swobody przy rozpoznawaniu spraw i orzekaniu. To, że jakiś sąd inaczej interpretuje prawo bądź ocenia sytuację faktyczną i w konsekwencji uchyla orzeczenia w ramach kontroli instancyjnej, nie musi znaczyć, że sąd niższej instancji wykroczył poza granice przyznanej mu swobody. Rozbieżność orzeczeń w podobnych sprawach również nie przesądza, że jedno z nich jest niezgodne z prawem. Jedynie niewątpliwie i rażąco wadliwe orzeczenie może być tak oceniane. Ocena zgodności z prawem orzeczeń sądowych dla celów dochodzenia odszkodowania musi zawsze uwzględniać zakres swobody decyzyjnej przysługującej sądom przy rozpoznawaniu spraw i orzekaniu, będącej istotnym elementem sędziowskiej niezawisłości.

Z drugiej strony nie można wykluczyć, że prawomocne orzeczenie sądowe wydane w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym po wyczerpaniu dostępnych środków zaskarżenia będzie niezgodne z prawem.

Przy wykładni Konstytucji należy także uwzględnić zobowiązania wynikające z zawartych przez Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka, a także orzecznictwo międzynarodowych organów powołanych do kontroli przestrzegania tych umów, a w szczególności Komitetu Praw Człowieka Organizacji

Narodów Zjednoczonych oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wprawdzie rozstrzygnięcia tych organów nie wywołują bezpośrednich skutków w porządkach prawnych państw-stron odpowiednich umów międzynarodowych, to jednak stanowią cenną wskazówkę przy ich interpretacji przez krajowe organy władzy publicznej. Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie uznał za istotne orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stwierdzające naruszenie prawa do sądu zagwarantowane w art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, które świadczą o tym, że polskie organy władzy sądowniczej nie zawsze zapewniają w pełni adekwatną i skuteczną ochronę prawa do sądu.

W przedstawionym kontekście w ocenie Trybunału Konstytucyjnego realizacja konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej wymaga stworzenia mechanizmów umożliwiających dochodzenie szkód wyrządzonych przez niezgodne z prawem prawomocne orzeczenia sądowe. Jednocześnie rozwiązania prawne powinny uwzględniać także takie wartości konstytucyjne jak ochrona zaufania jednostki do państwa i prawa, pewność prawa i bezpieczeństwo prawne. Z tego względu regulacje ustawowe urzeczywistniające rozważane prawo powinny w możliwie najszerszym zakresie zapewniać stabilność prawomocnych orzeczeń sądowych. Jak podkreśla się w polskiej doktrynie prawa, „w każdym systemie prawnym jest (...) konieczne znalezienie odpowiedniego mechanizmu, który – zapewniając ochronę kompensacyjną przed wadliwymi orzeczeniami i decyzjami – nie będzie jednocześnie destabilizował stanu prawnego ukształtowanego w wyniku prawomocnych rozstrzygnięć organów władzy publicznej” (M. Safjan, *Odpowiedzialność władzy publicznej (po 1 września 2004 r.)*, Warszawa 2004, s. 66).

W świetle przedstawionych argumentów należy przyjąć, że – w sprawach cywilnych i karnych rozpoznawanych od początku do końca przez sądy – realizacja prawa dochodzenia prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej wymaga stworzenia mechanizmu badania zgodności z prawem prawomocnych orzeczeń sądowych kończących postępowanie w sprawie. Sytuacja wygląda natomiast inaczej w wypadku spraw administracyjnych rozpatrywanych w dwuinstancyjnym co do zasady postępowaniu administracyjnym z możliwością kontroli wydanej decyzji w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowo-administracyjnym.

2. Odrębnego rozważenia wymaga kwestia, czy Konstytucja nakazuje stworzenie mechanizmu badania zgodności z prawem prawomocnych orzeczeń sądowych niekończących postępowania w sprawie. Należy w związku z tym zwrócić uwagę, że – jak słusznie zauważa skarżąca – szkody dla jednostki mogą wynikać nie tylko z prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie, ale także z innych orzeczeń i działań sądów podejmowanych w toku prowadzonego postępowania. Z drugiej jednak strony należy wziąć pod uwagę, że wszelkie mechanizmy kontroli prawomocnych rozstrzygnięć niekończących postępowania w sprawie, wydanych w toku postępowania, mogą pośrednio prowadzić do podważania autorytetu władzy sądowniczej i stabilności orzeczeń kończących postępowanie w sprawie.

Kategoria orzeczeń niekończących postępowania w sprawie jest bardzo szeroka i zróżnicowana i obejmuje postanowienia sądowe, które rozstrzygają rozmaite kwestie wpadkowe w procedurze cywilnej. Orzeczenia te różnią się istotnie pod względem ich związku z orzeczeniem merytorycznym. Niektóre orzeczenia niekończące postępowania w sprawie mogą rzutować na treść orzeczenia merytorycznego. Inne orzeczenia mogą nie mieć wpływu na treść rozstrzygnięcia merytorycznego. Orzeczenia dotyczące kwestii wpadkowych, które są powiązane z rozstrzygnięciem merytorycznym, mogą podlegać rozpoznaniu przed sąd rozpoznający apelację od orzeczenia merytorycznego. Należy w związku z tym zwrócić uwagę, że – w myśl art. 380 kodeksu postępowania cywilnego – sąd

drugiej instancji, na wniosek strony, rozpoznaje również te postanowienia sądu pierwszej instancji, które nie podlegały zaskarżeniu w drodze zażalenia, a miały wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. W świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego wymieniony przepis stosuje się także w postępowaniu kasacyjnym (zob. uchwałę Sądu Najwyższego z 31 maja 2000 r., sygn. akt III ZP 1/2000, OSNC 2001 r., nr 1, poz. 1).

Jeżeli rozstrzygnięcie sądu w kwestii wпадkowej warunkuje poprawność rozstrzygnięcia merytorycznego i podlega rozpoznaniu przy okazji kontroli orzeczenia merytorycznego przez sąd wyższej instancji, a ewentualna szkoda jest konsekwencją orzeczenia merytorycznego, to nie zachodzi potrzeba tworzenia odrębnych procedur kontroli rozstrzygnięć wпадkowych.

Problem pojawia się natomiast przede wszystkim wtedy, gdy rozstrzygnięcie kwestii wпадkowej wywołuje szkody niezależnie od treści i zgodności z prawem samego orzeczenia merytorycznego. W takim wypadku dla zapewnienia realizacji prawa do dochodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej niezbędne jest stworzenie przez ustawodawcę odpowiednich mechanizmów dochodzenia wynagrodzenia szkód wyrządzonych przez orzeczenia i inne działania sądów, niemające charakteru orzeczeń kończących postępowanie w sprawie. Konstytucyjne zasady sprawiedliwej procedury sądowej oraz dwuinstancyjności postępowania nie wymagają, aby od każdego rozstrzygnięcia o charakterze incydentalnym przysługiwały zawsze środki zaskarżenia. Ustawodawca musi natomiast umożliwić zainteresowanym skuteczne dochodzenie wynagrodzenia szkody, jeżeli rozstrzygnięcia takie zostały wydane z naruszeniem prawa i spowodowały szkody majątkowe lub krzywdy o charakterze niemajątkowym, a jednocześnie nie jest możliwe dochodzenie tych szkód i krzywd w postępowaniu mającym za przedmiot szkody wyrządzone prawomocnym orzeczeniem kończącym postępowanie.

3. Przedmiotem skargi konstytucyjnej jest art. 424¹ § 1 i 2 kodeksu postępowania cywilnego. Przepis ten stanowi:

„§ 1. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przysługuje od prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie, gdy przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchylenie tego orzeczenia w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe.

§ 2. W wyjątkowych wypadkach, gdy niezgodność z prawem wynika z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego lub konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela, skarga przysługuje także od prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie wydanego przez sąd pierwszej lub drugiej instancji, jeżeli strony nie skorzystały z przysługujących im środków prawnych, chyba że jest możliwa zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych.

Ustawodawca określił cztery zasadnicze przesłanki skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia:

- wydanie prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie, a w wyjątkowych wypadkach – prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie wydanego przez sąd pierwszej instancji;
- powstanie szkody;
- adekwatny związek przyczynowy między wydaniem orzeczenia a wyrządzoną szkodą;
- niemożliwość zmiany lub uchylenia orzeczenia w drodze przysługujących stronie środków prawnych.

Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia ma charakter subsydiarny i przysługuje wtedy, gdy strona wykorzystwała wszystkie zwykłe środki

zaskarżenia i nie może skorzystać z innych, nadzwyczajnych środków prawnych. Tylko wyjątkowo skarga może zostać wniesiona na prawomocne orzeczenie sądu pierwszej instancji kończące postępowanie w sprawie, jeżeli zmiana orzeczenia nie jest możliwa w drodze innych środków prawnych. Skargę o stwierdzenie niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem może wnieść także Prokurator Generalny, jeżeli niezgodność z prawem wynika z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego, a także Rzecznik Praw Obywatelskich, jeżeli niezgodność taka wynika z naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw człowieka i obywatela.

W myśl przepisów kodeksu postępowania cywilnego, skargę można oprzeć na podstawie naruszenia prawa materialnego lub przepisów postępowania, które spowodowało niezgodność orzeczenia z prawem, gdy przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda. Podstawą skargi nie mogą być jednak zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów. Skarga o stwierdzenie nieważności prawomocnego orzeczenia podlega rozpoznaniu przez Sąd Najwyższy. Z przepisów kodeksu postępowania cywilnego wynika, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie jest środkiem zaskarżenia, nie prowadzi bowiem do korekty wadliwego orzeczenia. Sąd, stwierdzając zasadność skargi, nie może uchylić ani zmienić zaskarżonego orzeczenia, ale ogranicza się do stwierdzenia jego niezgodności z prawem. Orzeczenie takie otwiera jedynie drogę do dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa z tytułu szkody wyrażonej przez wydanie orzeczenia sądowego.

Przedmiotem skargi może być tylko orzeczenie, które spełnia jednocześnie dwa warunki: 1) jest prawomocne i 2) kończy postępowanie w sprawie. Ustalając znaczenie wymogu prawomocności, należy kierować się treścią art. 363 k.p.c. W myśl tego przepisu, orzeczenie sądu staje się prawomocne, jeżeli nie przysługuje co do niego środek odwoławczy lub inny środek zaskarżenia. Jednakże mimo niedopuszczalności odrębnego zaskarżenia nie stają się prawomocne postanowienia podlegające rozpoznaniu przez sąd drugiej instancji, gdy sąd ten rozpoznaje sprawę, w której je wydano. W takim wypadku wydane orzeczenia stają się prawomocne dopiero z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, jeżeli nie wniesiono kasacji, a w razie wniesienia kasacji – dopiero z chwilą wydania orzeczenia przez Sąd Najwyższy (zob. powołaną wyżej uchwałę Sądu Najwyższego z 31 maja 2000 r., sygn. akt III ZP 1/2000).

W doktrynie przyjmuje się, że orzeczenie staje się prawomocne:

- 1) z chwilą wydania, jeżeli od orzeczenia nie przysługuje żaden środek zaskarżenia;
- 2) z chwilą upływu terminu do wniesienia środka zaskarżenia, jeżeli strona w przewidzianym terminie nie wniosła takiego środka;
- 3) z chwilą wydania rozstrzygnięcia nieuwzględniającego środka zaskarżenia, jeżeli strona wniosła taki środek (zob. T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2006, t. 2, s. 308).

Jak podkreślają Prokurator Generalny i Sejm, w doktrynie i orzecznictwie istnieją rozbieżności co do sposobu rozumienia terminu „orzeczenie kończące postępowanie w sprawie”. Precyzyjne wyznaczenie jego zakresu może w pewnych wypadkach budzić wątpliwości, tym bardziej że samo wyodrębnienie poszczególnych spraw może być przedmiotem konwencji. To samo zagadnienie może być postrzegane jako element szerszej sprawy sądowej albo jako odrębna sprawa podlegająca rozpoznaniu przez sąd. W literaturze przedmiotu wyrażany jest m.in. pogląd, że „chodzi o takie postanowienie, które przez uprawomocnienie się trwale zamyka drogę do rozstrzygnięcia sprawy co do istoty w danej instancji” (*tamże.*, s. 304). Wątpliwości mogą dotyczyć w szczególności postanowień wydawanych w postępowaniu egzekucyjnym i upadłościowym. Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny, do prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawie należy zaliczyć postanowienia wydawane w postępowaniu egzekucyjnym i upadłościowym,

po których wydaniu przepisy nie przewidują dalszego etapu postępowania (*zob. tamże*, s. 307). Natomiast do orzeczeń, które nie kończą postępowania w sprawie, zalicza się m.in. postanowienia:

- rozstrzygające o kosztach procesu;
- w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych i ustanowienia adwokata, jak też zwolnienia od kosztów czynności notarialnej;
- w przedmiocie wyłączenia sędziego;
- w przedmiocie zabezpieczenia;
- dotyczące zastosowania kary porządkowej na podstawie art. 49 u.s.p.;
- w przedmiocie wykładni wyroku;
- w przedmiocie sprostowania wyroku;
- dotyczące niedopuszczenia interwenienta ubocznego do udziału w sprawie wskutek uwzględnienia opozycji;
- rozstrzygające zagadnienia powstałe po prawomocnym zakończeniu tzw. postępowania międzyinstancyjnego;
- w przedmiocie wpisu (lub wykreślenia) w księdze wieczystej wszczęcia egzekucji z nieruchomości, przewidzianego w art. 924 k.p.c.;
- w sprawie wpisu do księgi wieczystej ostrzeżenia o toczącym się procesie na podstawie postanowienia sądu o zabezpieczeniu powództwa albo na podstawie art. 57 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece;
- dotyczące ujawnienia w księdze wieczystej roszczenia o przeniesienie własności nieruchomości na podstawie art. 16 ust. 1 i 2 pkt 2 ustawy o księgach wieczystych i hipotece;
- w przedmiocie odmowy przywrócenia terminu do wniesienia środka odwoławczego lub środka zaskarżenia;
- w przedmiocie odtworzenia zaginionych lub zniszczonych akt;
- w przedmiocie nadania klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu lub stwierdzenia prawomocności orzeczenia;
- dotyczące odmowy odrzucenia pozwu na podstawie art. 222 k.p.c.;
- w przedmiocie właściwości rzeczowej, miejscowej lub funkcjonalnej;
- w przedmiocie uznania i stwierdzenia wykonalności wyroku sądu polubownego lub ugody przed nim;
- dotyczące nadania, uchylecia lub zawieszenia rygoru natychmiastowej wykonalności.

4. Podnoszona kwestia konstytucyjności zaskarżonego przepisu powstaje na tle regulacji kodeksu cywilnego dotyczących odpowiedzialności Skarbu Państwa. Istotne znaczenie mają tu przede wszystkim dwa przepisy kodeksu cywilnego. W myśl art. 417 § 1 k.c. „Za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa”. Z kolei art. 417¹ § 2 k.c. stanowi: „Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą”. Wymienione regulacje stanowią jedną całość z przepisami kodeksu postępowania cywilnego dotyczącymi środków prawnych od prawomocnych orzeczeń.

W postępowaniu o odszkodowanie sąd nie może samodzielnie rozstrzygać o niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego. Art. 417 § 1 k.c. określa

bowiem jako przesłankę dochodzenia odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez wydanie prawomocnego orzeczenia – stwierdzenie niezgodności z prawem tego orzeczenia we właściwym postępowaniu. Dopiero stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia w odrębnym postępowaniu otwiera drogę do dochodzenia wynagrodzenia szkód wyrządzonych prawomocnym orzeczeniem sądowym. Takie rozwiązanie podyktowane jest zasadą pewności prawa i ochroną stabilności stosunków ukształtowanych przez prawomocne orzeczenia (zob. M. Safjan, *op.cit.*, s. 42).

Zakres stosowania rozważanego warunku wyznacza zakres pojęcia prawomocnego orzeczenia. Kodeks postępowania cywilnego przewiduje trzy środki prawne umożliwiające stronom wzruszanie prawomocnych orzeczeń sądowych. Są to kasacja, wznowienie postępowania oraz skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Ponadto art. 64 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052) przewiduje unieważnianie przez Sąd Najwyższy prawomocnych orzeczeń wydanych w sprawach, które ze względu na osobę lub przedmiot nie podlegały orzecznictwu sądów w chwili orzekania, jeżeli orzeczenia te nie mogą być wzruszone w trybie przewidzianym w ustawach o postępowaniach sądowych. Postępowanie unormowane w wymienionym przepisie jest wszczynane wyłącznie na wniosek Prokuratora Generalnego. Po unieważnieniu orzeczenia można dochodzić wynagrodzenia szkód wyrządzonych takim orzeczeniem.

Strona może wnieść skargę kasacyjną od wydanego przez sąd drugiej instancji prawomocnego wyroku lub postanowienia w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania kończących postępowanie w sprawie. Ustawa określa przy tym katalog spraw, w których skarga kasacyjna nie przysługuje. Skargę kasacyjną strona może oprzeć na dwóch podstawach:

- 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie,
- 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Strona może wnieść skargę o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem:

- 1) z powodu nieważności:
 - a) jeżeli w składzie sądu uczestniczyła osoba nieuprawniona albo jeżeli orzekł sędzia wyłączony z mocy ustawy, a strona przed uprawomocnieniem się wyroku nie mogła domagać się wyłączenia;
 - b) jeżeli strona nie miała zdolności sądowej lub procesowej albo nie była należycie reprezentowana bądź jeżeli wskutek naruszenia przepisów prawa była pozbawiona możliwości działania; nie można jednak żądać wznowienia, jeżeli przed uprawomocnieniem się wyroku niemożność działania ustała lub brak reprezentacji był podniesiony w drodze zarzutu albo strona potwierdziła dokonane czynności procesowe;
- 2) jeżeli Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie;
- 3) jeżeli wyrok został oparty na dokumencie podrobionym lub przerobionym albo na skazującym wyroku karnym, następnie uchylonym;
- 4) jeżeli wyrok został uzyskany za pomocą przestępstwa;
- 5) w razie późniejszego wykrycia takich okoliczności faktycznych lub środków dowodowych, które mogłyby mieć wpływ na wynik sprawy, a z których strona nie mogła skorzystać w poprzednim postępowaniu;
- 6) w razie późniejszego wykrycia prawomocnego wyroku dotyczącego tego samego stosunku prawnego; w tym wypadku przedmiotem rozpoznania przez sąd jest nie tylko

zaskarżony wyrok, lecz są również z urzędu inne prawomocne wyroki dotyczące tego samego stosunku prawnego;

7) jeżeli na treść wyroku miało wpływ postanowienie niekończące postępowania w sprawie, wydane na podstawie aktu normatywnego uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, uchylone lub zmienione zgodnie z art. 416¹ k.p.c.

Jeżeli Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie, strona może również żądać wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym postanowieniem.

5. Rozpoznawana sprawa została wniesiona na tle postanowienia sądu oddalającego skargę na przewlekłość postępowania.

Skarga na przewlekłość postępowania została wprowadzoną ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843). W myśl tej ustawy, strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie w tej sprawie trwa dłużej, niż to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania). Uwzględniając skargę, sąd może, na żądanie skarżącej, przyznać od Skarbu Państwa, a w wypadku skargi na przewlekłość postępowania prowadzonego przez komornika – od komornika, odpowiednią sumę pieniężną w wysokości nieprzekraczającej 10.000 złotych. Ustawa stanowi ponadto, że strona, która nie wniosła skargi na przewlekłość postępowania zgodnie z art. 5 ust. 1, może dochodzić – na podstawie art. 417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.) – naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości, po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy.

Na tle przepisów o skardze na przewlekłość postępowania rozwinęło się bogate orzecznictwo sądowe, przy czym w niektórych kwestiach orzeczenia sądowe były rozbieżne. Rozbieżności w orzecznictwie pojawiły się m.in. w kwestii, czy postępowanie w sprawie skargi ma za przedmiot odrębną sprawę, a w konsekwencji orzeczenie wydane w wyniku skargi jest orzeczeniem kończącym postępowanie w sprawie, czy też postępowanie w sprawie skargi na przewlekłość postępowania jest jedynie elementem postępowania co do istoty sprawy, którego skarga dotyczy. W niektórych orzeczeniach Sąd Najwyższy przyjmował, że postępowanie dotyczące skargi na przewlekłość ma charakter odrębny, a stronie przysługuje zażalenie (tak np. uchwała Sądu Najwyższego z 28 czerwca 2005 r., III SPZP, OSNP z 2005 r., nr 19, poz. 312). W innych orzeczeniach Sąd Najwyższy wyrażał pogląd przeciwny (m.in. uchwała z 16 listopada 2004 r., III SPP 42/04, OSNP z 2005 r., nr 5, poz. 71; postanowienie z 9 grudnia 2005 r., III SO 18/2005, OSNP z 2006 r., nr 15-16, poz. 258). Obecnie orzecznictwo skłania się do tego drugiego poglądu (zob. uchwały Sądu Najwyższego z 23 marca 2006 r., III SPZP 3/2005, OSNP z 2006 r., nr 21-22, poz. 341, która uzyskała moc zasady prawnej). W uzasadnieniu tej ostatniej uchwały Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że postępowanie dotyczące skargi na przewlekłość „jest jedynie elementem postępowania co do istoty sprawy, mającym gwarantować sprawny przebieg sprawy głównej. Przedmiot skargi na przewlekłość postępowania nie jest zatem sprawą w rozumieniu art. 45 Konstytucji, a co za tym idzie nie korzysta z konstytucyjnej gwarancji rozpoznania jej przez sąd w postępowaniu dwuinstancyjnym (art. 176 ust. 1 w związku z art. 45 Konstytucji). (...) Sąd przełożony działa

tu jako sąd drugiej instancji, do którego strona żali się na określone działanie lub zaniechanie sądu”.

Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w cytowanej uchwale z 23 marca 2006 r. Skarga na przewlekłość postępowania ma szczególnie charakter jako gwarancja prawa do sądu. Mamy tu do czynienia z dwustopniową gwarancją wolności i praw konstytucyjnych: podstawową gwarancją tych wolności i praw stanowi prawo do sądu, a na wypadek gdyby prawo to nie było właściwie realizowane, stronie przysługuje skarga na przewlekłość postępowania. Skarga na przewlekłość postępowania jest zatem z jednej strony subsydiarnym środkiem dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw, z drugiej strony instrumentem skutecznego egzekwowania konstytucyjnego prawa do sądu. To właśnie skarga na przewlekłość postępowania stanowi jednocześnie instrument dochodzenia szkody spowodowanej przez przewlekłość postępowania sądowego. Z tego względu Konstytucja nie nakazuje, aby ustawodawca stworzył skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem postanowienia oddalającego skargę na przewlekłość postępowania.

6. Skarżąca kwestionuje art. 424¹ k.p.c. w zakresie, w jakim przepis ten nie dopuszcza skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia na prawomocne orzeczenie niekończące postępowania w sprawie. Z treści skargi wynika, że przedstawiony zarzut dotyczy w istocie braku zamieszczenia w ustawie regulacji, która umożliwiałaby stwierdzanie niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń niekończących postępowania w sprawie.

Trybunał Konstytucyjny rozróżnia w swoim orzecznictwie zaniechania ustawodawcze od pominięć określonych regulacji w obowiązujących aktach normatywnych. W pierwszym wypadku chodzi o to, że ustawodawca nie wydał określonego aktu normatywnego, pomimo że obowiązek wydania wynika z obowiązujących przepisów, w drugim wypadku – inicjator kontroli stawia zarzut, że prawodawca, wydając określony akt normatywny, pominał w nim określone rozwiązania niezbędne dla realizacji norm prawnych zawartych w akcie wyższego rzędu. Trybunał wielokrotnie przypominał, że nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu normatywnego. W kompetencjach Trybunału mieści się natomiast ocena konstytucyjności obowiązującego aktu normatywnego z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których może budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Ocenie Trybunału Konstytucyjnego podlega zawsze treść normatywna zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji.

W rozpoznawanej sprawie powstaje wątpliwość, czy niezamieszczenie w ustawie regulacji, która umożliwiałaby stwierdzanie niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń niekończących postępowania w sprawie, ma charakter pominięcia w kodeksie cywilnym unormowań niezbędnych, które rzutują na ocenę jego zgodności z Konstytucją. Nasuwa się w szczególności pytanie, czy brak takiej regulacji można wiązać z art. 424¹ k.p.c. Należy w związku z tym zauważyć, że – po pierwsze – skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia uzupełnia system procedur umożliwiających stwierdzenie niezgodności z prawem takich orzeczeń. Przysługuje ona tylko wtedy, gdy nie istnieją inne środki prawne umożliwiające wzruszenie prawomocnego orzeczenia. Po drugie, art. 424¹ k.p.c., wprowadzając skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, ustanawia jednocześnie warunek, aby prawomocne orzeczenie było jednocześnie orzeczeniem kończącym postępowanie w sprawie. Wyeliminowanie tego warunku z treści zaskarżonego przepisu otworzyłoby drogę do rozszerzenia zakresu tego środka zaskarżenia na prawomocne orzeczenia niekończące postępowania w sprawie. Z tych względów w ocenie Trybunału Konstytucyjnego zarzut naruszenia Konstytucji przedstawiony przez skarżącą można wiązać z art. 424¹ § 1 i 2 k.p.c.

Problemy związane z ograniczeniem możliwości wnoszenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia do orzeczeń kończących postępowanie w sprawie zostały dostrzeżone w doktrynie (zob. P. Grzegorzczak, *Dopuszczalność skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w sądowym postępowaniu egzekucyjnym*, Przegląd Sądowy z 2007 r., nr 2, s. 44 i n., oraz T. Zembrzuski, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jako instrument dochodzenia od Skarbu Państwa naprawienia szkody wyrządzonej wydaniem orzeczenia sądowego w postępowaniu cywilnym*, *Studia Iuridica* z 2007 r., t. XLVII, s. 307 i n. wraz z powołaną tam literaturą). Poszukując ich rozwiązania autorzy doszli do wniosku, że dochodzenie naprawienia szkód wyrządzonych przez wydanie orzeczenia sądowego nieobjętego hipotezą art. 424¹ k.p.c. jest możliwe na zasadach ogólnych – na podstawie art. 417 k.c. Pogląd ten – choć atrakcyjny – przyjęty został z pominięciem perspektywy konstytucyjnej. U źródeł rozwiązania przyjętego w art. 424¹ k.p.c. leży bowiem założenie, że Konstytucja wymaga stwierdzenia niezgodności z prawem orzeczenia sądowego w odrębnym postępowaniu. Celem tej konstrukcji jest ograniczenie stosowania ogólnej formuły art. 417 k.p.c. ze względu na zasadę pewności prawa i potrzebę ochrony ukształtowanych stanów prawnych.

7. Zaskarżony przepis ogranicza zakres skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia do orzeczeń prawomocnych kończących postępowanie w sprawie. Analiza przepisów postępowania cywilnego prowadzi do wniosku, że w sytuacji, w której wydane zostało prawomocne orzeczenie, które nie kończy postępowania w sprawie, nie jest możliwe wykorzystanie żadnego z przewidzianych w kodeksie postępowania cywilnego nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Możliwe są zatem sytuacje, w których strona w żadnej procedurze nie może doprowadzić do stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia niekończącego postępowania w sprawie. Orzeczeniom tym przysługuje zatem domniemanie zgodności z prawem, które nie może zostać podważone. Tymczasem prawomocne orzeczenie, które nie kończy postępowania w sprawie może naruszać prawa strony i prowadzić do powstania szkody niezależnie od treści orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie. W takich wypadkach wobec braku odpowiedniego postępowania umożliwiającego stwierdzenie niezgodności z prawem takiego orzeczenia, strona nie będzie mogła dochodzić odpowiedniego odszkodowania od Skarbu Państwa. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego takie unormowanie narusza istotę prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej, jest zatem niezgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

8. Zdaniem skarżącej zaskarżony przepis jest niezgodny także z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Należy przypomnieć w tym miejscu, że art. 77 ust. 2 Konstytucji stanowi, iż ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Jak wspomniano wyżej, z prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej nie wynika wymóg, aby stwierdzenie takiej szkody i ustalenie wysokości odszkodowania dokonywane było przez organ władzy sądowniczej. Dopiero w razie sporu w tym zakresie, zainteresowany musi mieć możliwość uruchomienia postępowania przed sądem w celu dochodzenia swojego prawa.

Odmienny charakter ma jednak sytuacja, w której źródłem szkody jest orzeczenie sądowe. W świetle zasad podziału władzy, niezależności sądów i niezawisłości sędziów – kompetencja do stwierdzenia niezgodności orzeczenia sądowego z prawem może należeć wyłącznie do sądu. Z tego względu prawo do wynagrodzenia szkody spowodowanej przez niezgodne z prawem orzeczenie sądowe pozostaje w ścisłym związku z prawem do dochodzenia praw podmiotowych na drodze sądowej.

W świetle przedstawionych wyżej argumentów należy przyjąć, że zaskarżony przepis zamyka sądową drogę dochodzenia prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez prawomocne orzeczenie sądowe niekończące postępowania w sprawie. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny uznał, że zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

9. W ocenie skarżącej zaskarżony przepis narusza zasadę równości. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada równości nakazuje jednakowe traktowanie podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości, należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna.

Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji. Jest ono dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione łącznie następujące warunki:

1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;

2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;

3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W ocenie skarżącej wspólną cechą istotną uzasadniającą równe traktowanie jest to, że dany podmiot został poszkodowany przez niezgodne z prawem prawomocne orzeczenie, natomiast rodzaj prawomocnego orzeczenia nie jest cechą relewantną. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd skarżącej, że z punktu widzenia prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej wspólną cechą istotną jest doznanie szkody wynikającej z wydania prawomocnego orzeczenia sądowego.

W ocenie Prokuratora Generalnego zaskarżony przepis nie wprowadza różnicowania adresatów normy w nim zawartej, ponieważ ograniczenie możliwości realizacji prawa do odszkodowania za bezprawie jurysdykcyjne nie zostało oparte na kryteriach dotyczących pewnej grupy podmiotów, lecz wynika z użytego w zaskarżonym przepisie kryterium przedmiotowego. Trybunał Konstytucyjny nie podziela tego poglądu. Różnicowanie podmiotów prawa może wynikać nie tylko z zastosowania kryteriów dotyczących bezpośrednio określonych podmiotów prawa, ale również z kryteriów dotyczących sytuacji prawnych, w których znajdują się te podmioty. W rozpoznawanej sprawie zastosowane kryterium przedmiotowe, a mianowicie to, czy orzeczenie kończy postępowanie w sprawie, prowadzi nieuchronnie do zróżnicowania sytuacji prawnych poszczególnych podmiotów prawa, które doznały szkody wyrządzonej przez prawomocne orzeczenie sądowe. Ustawodawca różnicuje podmioty mające wymienioną cechę istotną, co więcej wprowadzone różnicowanie dotyczy możliwości realizacji jednego z podstawowych praw konstytucyjnych. Skarga o stwierdzenie niezgodności prawomocnych orzeczeń z prawem nie obejmuje bowiem prawomocnych orzeczeń niekończących postępowania w sprawie, a w rezultacie

zaskarżony przepis uniemożliwia dochodzenie odszkodowania z tytułu szkód wyrządzonych przez prawomocne orzeczenia niekończące postępowania w sprawie.

Rodzaj wydanego orzeczenia, a w szczególności to, czy orzeczenie kończy postępowanie w sprawie, może uzasadniać zróżnicowanie w zakresie procedur realizacji prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej. Nie można również z góry wykluczyć, że szczególne względy mogą przemawiać za odejściem od zasady pełnej kompensacji przy wynagradzaniu szkody wyrządzonej przez niektóre rodzaje orzeczeń sądowych niekończących postępowania. To, że prawomocne orzeczenie nie kończy postępowania w sprawie, nie uzasadnia natomiast zróżnicowania polegającego na całkowitym wyłączeniu możliwości dochodzenia wynagrodzenia szkód wyrządzonych przez wszelkie prawomocne orzeczenia niekończące postępowania. Takie zróżnicowanie nie pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, ani nie znajduje oparcia w wartościach, zasadach czy normach konstytucyjnych.

Przyjęta formuła orzeczenia sprawia, że nie jest niezbędna interwencja ustawodawcza dla jego wykonania. Nie wyklucza to jednak wprowadzenia zmian ustawowych w celu pełnego i spójnego uregulowania instytucji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.