

WYROK

z dnia 27 października 2015 r.

Sygn. akt SK 9/13

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja – przewodniczący
Miroslaw Granat
Leon Kieres
Marek Kotlinowski
Stanisław Rymar – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 27 października 2015 r., skargi konstytucyjnej Aleksandra Patrzalka o zbadanie zgodności:

- 1) art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.), rozumianego w ten sposób, że pod pojęciem niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, powodującej odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa, należy rozumieć wyłącznie oczywistą i rażącą obrazę prawa, o charakterze elementarnym i kwalifikowanym, z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 417¹ § 2 ustawy powołanej w punkcie 1, rozumianego w ten sposób, że w zakres pojęcia szkody, do naprawienia której obowiązany jest Skarb Państwa, nie wchodzi uszczerbek majątkowy wywołany wykonaniem prawomocnego orzeczenia na drodze postępowania egzekucyjnego, z art. 77 ust. 1 Konstytucji,
- 3) art. 424^{1a} § 2 w związku z art. 398¹⁵ § 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.), rozumianego w ten sposób, że orzeczenie Sądu Najwyższego wydane na skutek wniesienia skargi kasacyjnej i uwzględniające skargę kasacyjną nie wiąże sądu powszechnego w sprawie o odszkodowanie z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.), rozumiany w ten sposób, że naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia sądu cywilnego można żądać po stwierdzeniu jego oczywistej i rażącej niezgodności z prawem, która ma zarazem charakter obiektywny, jest zgodny z art. 77 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. poz. 1064) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 11 czerwca 2012 r. Aleksander Patrzalek (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności:

- 1) art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121; dalej: k.c.), rozumianego w ten sposób, że pod pojęciem niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, powodującej odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa, należy rozumieć wyłącznie oczywistą i rażącą obrazę prawa, o charakterze elementarnym i kwalifikowanym, z art. 77 ust. 1 Konstytucji;
- 2) art. 417¹ § 2 k.c., rozumianego w ten sposób, że w zakres pojęcia szkody, do naprawienia której obowiązany jest Skarb Państwa, nie wchodzi uszczerbek majątkowy wywołany wykonaniem prawomocnego orzeczenia na drodze postępowania egzekucyjnego, z art. 77 ust. 1 Konstytucji;
- 3) art. 424^{1a} § 2 w związku z art. 398¹⁵ § 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.), rozumianego w ten sposób, że orzeczenie Sądu Najwyższego wydane na skutek wniesienia skargi kasacyjnej i uwzględniające skargę kasacyjną nie wiąże sądu powszechnego w sprawie o odszkodowanie z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skargę wniesiono na tle następującego stanu faktycznego: zakładowa organizacja związku zawodowego wniosła przeciwko Politechnice (dalej: pozwana) pozew o uznanie bezzasadności wypowiedzenia umowy o pracę skarżącego i przywrócenie go do pracy. Wyrokiem z 28 kwietnia 2006 r. Sąd Rejonowy dla Wrocławia Śródmieścia oddalił powództwo o przywrócenie do pracy. Orzeczenie to zostało następnie zmienione wyrokiem Sądu Okręgowego we Wrocławiu z 26 kwietnia 2007 r. w ten sposób, że skarżący został przywrócony do pracy u pozwanej na poprzednich warunkach. Jednakże wyrokiem z 9 maja 2008 r. Sąd Najwyższy uchylił wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. SN stwierdził bowiem brak podmiotowości prawnej i legitymacji czynnej organizacji związkowej do wytoczenia powództwa i wniesienia apelacji w sprawie skarżącego.

Na rozprawie apelacyjnej pozwana wniosła o zwrot przez skarżącego wypłaconych mu 48 889,42 zł tytułem wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy. Rozpoznając sprawę ponownie, Sąd Okręgowy we Wrocławiu wyrokiem z 15 stycznia 2009 r. odrzucił pozew związku zawodowego i zmienił zaskarżony wyrok, oddalając powództwo skarżącego. Odnosząc się do wniosku restytucyjnego złożonego w trakcie postępowania, Sąd Okręgowy orzekł o zwrocie przez skarżącego na rzecz pozwanej kwoty 48 889,42 zł. Na podstawie tego wyroku, zaopatrzonego w klauzulę wykonalności, komornik sądowy wszczął postępowanie egzekucyjne przeciwko skarżącemu.

W następstwie skargi kasacyjnej wniesionej przez skarżącego Sąd Najwyższy

wyrokiem z 6 maja 2010 r. (sygn. akt II PK 344/09) uchylił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z 15 stycznia 2009 r. w części zasądzonej od skarżącego kwotę 48 889,42 zł. Sprawa została w tym zakresie przekazana do ponownego rozpoznania. SN stwierdził, że wniosek restytucyjny powinien zostać złożony w skardze kasacyjnej, a nie w postępowaniu apelacyjnym przez sądem rozpoznającym sprawę przekazaną do ponownego rozpoznania, jak miało to miejsce w sprawie skarżącego. W rezultacie, komornik sądowy umorzył postępowanie egzekucyjne, zwrócił wierzycielowi tytuł wykonawczy oraz ustalił koszty postępowania egzekucyjnego. Z kolei rozpoznający sprawę ponownie Sąd Okręgowy we Wrocławiu wyrokiem z 5 sierpnia 2010 r. odrzucił wniosek restytucyjny pozwanej.

Skarżący wystąpił z powództwem odszkodowawczym przeciwko Skarbowi Państwa na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. W ocenie skarżącego, szkodę wyrządził mu wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z 15 stycznia 2009 r., który uwzględnił roszczenie restytucyjne pozwanej przeciwko skarżącemu. O niezgodności z prawem tego wyroku – zdaniem skarżącego – przesądził SN w sprawie o sygn. akt II PK 344/09, uwzględniając skargę kasacyjną i stwierdzając, że Sąd Okręgowy we Wrocławiu naruszył art. 338 § 1 k.p.c.

Powództwo odszkodowawcze skarżącego zostało uwzględnione przez Sąd Okręgowy we Wrocławiu – Wydział I Cywilny, który wyrokiem z 10 listopada 2011 r. (sygn. akt I C 670/11) zasądził od Skarbu Państwa na rzecz skarżącego dochodzoną kwotę wraz z ustawowymi odsetkami. Jednakże Sąd Apelacyjny we Wrocławiu – Wydział I Cywilny wyrokiem z 21 marca 2012 r. (sygn. akt I ACa 225/12) zmienił zaskarżony wyrok i oddalił powództwo skarżącego. W ocenie Sądu Apelacyjnego, niezgodność z prawem wyroku Sądu Okręgowego we Wrocławiu z 15 stycznia 2009 r., który miał doprowadzić do powstania szkody w majątku skarżącego, nie miała charakteru kwalifikowanej niezgodności z prawem. A tylko taka jest przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za bezprawie judykacyjne. Rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego we Wrocławiu opierało się bowiem na literalnej wykładni art. 388 § 1 k.p.c., który wprost nie zakazuje zgłoszenia wniosku restytucyjnego w trakcie ponownego rozpoznania sprawy po uchyleniu wyroku w następstwie uwzględnienia skargi kasacyjnej. Odmienna, funkcjonalna wykładnia art. 388 § 1 k.p.c., przyjęta przez SN w wydanym w sprawie skarżącego wyroku o sygn. akt II PK 344/09, była późniejsza względem wyroku Sądu Okręgowego we Wrocławiu. Sąd Apelacyjny stwierdził więc, że „z braku znajomości stanowiska Sądu Najwyższego o niedopuszczalności wniosku restytucyjnego (...) Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych we Wrocławiu nie dopuścił się rażącej obrazy przepisów”. Ponadto w uzasadnieniu ostatecznego w sprawie skarżącego orzeczenia Sąd Apelacyjny wyraził pogląd, że pomimo wyegzekwowania od skarżącego oznaczonych kwot nie doszło do powstania szkody. Po prawomocnym oddaleniu żądania przywrócenia skarżącego do pracy ciążył na nim przecież materialnoprawny obowiązek zwrotu całości świadczenia otrzymanego od byłego pracodawcy (tj. wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy) niezależnie od tego, że na płaszczyźnie procesowej Sąd Najwyższy uznał żądanie restytucyjne Politechniki za niedopuszczalne.

1.2. Odnosząc się do przesłanki niezgodności z prawem orzeczenia, o której mowa w art. 417¹ § 2 k.c., skarżący podkreślił, że zakwestionowany w niniejszej sprawie i wskazany w punkcie 1 *petitum* skargi konstytucyjnej zakres zaskarżenia wynika z utrwalonego, jednoznacznego i powtarzalnego odczytania tego przepisu w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych.

W ocenie skarżącego, utrwalone w judykaturze rozumienie przesłanki niezgodności z prawem orzeczenia doprowadziło do nieuzasadnionego konstytucyjnie ograniczenia prawa podmiotowego wynikającego z art. 77 ust. 1 Konstytucji. W skardze konstytucyjnej wskazano, że zawężające względem norm konstytucyjnych ujęcie

przesłanki zostało wykreowane przez Sąd Najwyższy i nie znajduje oparcia w przepisach prawa. Zarówno prawodawca, jak i prawodawca konstytucyjny nie przewidzieli bowiem kwalifikowanej formy niezgodności z prawem. Systemowe znaczenie konstytucjonalizacji odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za bezprawie judykacyjne miało bowiem w założeniu doprowadzić do rozszerzenia, a nie zawężenia, instytucji kodeksowych obowiązujących przed 1997 r. Zdaniem skarżącego, utrwalona interpretacja art. 417¹ § 2 k.c. skutkuje iluzorycznością konstytucyjnej ochrony, o czym świadczy statystyka orzecznicza dotycząca efektywności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego.

1.3. W ocenie skarżącego, na rzecz niekonstytucyjności art. 417¹ § 2 k.c., w zakresie, w jakim przepis ten odnosi się do pojęcia szkody, przemawia to, że orzekający w sprawie skarżącego Sąd Apelacyjny we Wrocławiu przyjął, iż pojęcie to nie obejmuje uszczerbku majątkowego wywołanego wykonaniem prawomocnego orzeczenia w postępowaniu egzekucyjnym. W skardze konstytucyjnej zauważono, że „[s]zkoda w takim ujęciu na gruncie ustawy zwykłej ma charakter względu i bez naprawienia skutków kosztów egzekucji pozostających w normalnym związku przyczynowym z wykonaniem orzeczenia, a także charakter konwertowny, skoro Sąd dokonuje konwersji szkody ze stosunku prawnego pomiędzy skarżącym a Skarbem Państwa na niezależne świadczenie wynikające z innego stosunku prawnego”.

1.4. Zdaniem skarżącego, art. 424^{1a} § 2 w związku z art. 398¹⁵ § 1 zdanie pierwsze k.p.c. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji przez to, że orzeczenie Sądu Najwyższego, wydane w następstwie wniesienia skargi kasacyjnej, nie wiąże sądu powszechnego w sprawie odszkodowawczej, co z kolei „prowadzić może do podważenia w odrębnym procesie odszkodowawczym prawomocności materialnej ustalenia przez Sąd Najwyższy niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Prawomocność materialna jest istotnym elementem składowym prawa do sądu”.

2. W piśmie z 17 czerwca 2013 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c., rozumiany w ten sposób, że pod pojęciem niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, powodującej odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa, należy rozumieć wyłącznie oczywistą i rażącą obrazę prawa, o charakterze elementarnym i kwalifikowanym, jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 417¹ § 2 k.c. w zakresie wskazanym w punkcie 2 *petitum* skargi konstytucyjnej, Prokurator Generalny stwierdził, że zarzut ten nie może zostać merytorycznie rozpoznany przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszym postępowaniu. Argumentując na rzecz niekonstytucyjności zbyt wąskiego rozumienia pojęcia szkody, o którym mowa w art. 417¹ § 2 k.c., skarżący nie kwestionuje ustawowej normy pozostającej w hierarchicznej relacji z normą konstytucyjną, ale polemizuje z rozstrzygnięciami sądów powszechnych na tle konkretnego stanu faktycznego. Problematyka zakresu szkody podlegającej wynagrodzeniu przez Skarb Państwa nie stanowiła w ogóle przedmiotu rozważań Sądu Apelacyjnego orzekającego ostatecznie w sprawie skarżącego. Podobnie, zdaniem Prokuratora Generalnego, za niedopuszczalny należy uznać zarzut niekonstytucyjności art. 424^{1a} § 2 w związku z art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. Przepisy te nie stanowiły bowiem podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia

w sprawie skarżącego. Skarżący kwestionuje zaś w istocie zaniechanie legislacyjne, domagając się uzupełnienia regulacji ustawowej o nowe i dotychczas nieznanne unormowanie przesądzające o prejudycjalnym i wiążącym w postępowaniu odszkodowawczym charakterze wyroku SN, który uwzględnia skargę kasacyjną.

Odnosząc się z kolei do zarzutu niekonstytucyjności art. 417¹ § 2 k.c., w zakresie odnoszącym się do przesłanki niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego, Prokurator Generalny podzielił pogląd skarżącego, że w orzecznictwie sądowym ukształtowało się jednolite rozumienie tej przesłanki jako kwalifikowanej postaci niezgodności z prawem, obejmującej wyłącznie naruszenie zasadniczych i niepodlegających różnej wykładni przepisów prawa (por. wyrok SN z 23 listopada 2011 r., sygn. akt IV CNP 14/11). W ocenie Prokuratora Generalnego, zawężenie przesłanki niezgodności z prawem do jej kwalifikowanej postaci w sprawach szkód wyrządzonych wydaniem orzeczenia sądowego jest zgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Stanowisko to znajduje uzasadnienie w argumentacji Trybunału Konstytucyjnego przedstawionej w sprawie o sygn. SK 4/11, w której orzeczono o konstytucyjności art. 424¹ § 1 k.p.c. rozumianego w ten sposób, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji przysługuje tylko wtedy, kiedy niezgodność ta jest oczywista, rażąca i przybiera postać kwalifikowaną (wyrok z 27 września 2012 r., OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 97). Zdaniem Prokuratora Generalnego, wyrok ten ma pełne zastosowanie w niniejszej sprawie i rozstrzyga o zgodności zaskarżonego przepisu z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Zważywszy na ścisły związek merytoryczny art. 424¹ § 1 k.p.c. i art. 417¹ § 2 k.c., przyjmowane na gruncie pierwszego z tych przepisów rozumienie niezgodności z prawem powinno być tożsame z rozumieniem przesłanki niezgodności z prawem orzeczenia, o której mowa w drugim z tych przepisów.

3. W piśmie z 17 stycznia 2014 r., w imieniu Sejmu, Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c., rozumiany w ten sposób, że niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia, z którego wydaniem wiąże się szkoda podlegająca naprawieniu przez Skarb Państwa, obejmuje wyłącznie oczywistą i rażąca obrazę prawa o charakterze elementarnym i kwalifikowanym, jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 417¹ § 2 k.c., w zakresie wskazanym w punkcie 2 *petitum* skargi konstytucyjnej, Marszałek Sejmu podzielił argumentację Prokuratora Generalnego, że zagadnienie rozmiaru szkody i zakresu kompensacji nie było przedmiotem rozważań Sądu Apelacyjnego orzekającego ostatecznie w sprawie skarżącego. Nie zostały tym samym spełnione wymagania art. 79 ust. 1 Konstytucji. Marszałek Sejmu podzielił też stanowisko Prokuratora Generalnego odnośnie do niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania zarzutu niekonstytucyjności art. 424^{1a} § 2 w związku z art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. W ocenie Sejmu, skarżący zakwestionował zaniechanie legislacyjne, które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto „[n]iezależnie od powyższego, trzeba zauważyć, że przekonanie skarżącego o konieczności związania sądu orzekającego w sprawie o odszkodowanie z tytułu tzw. bezprawności judykacyjnej rozstrzygnięciem Sądu Najwyższego uwzględniającym – chociażby w części – skargę kasacyjną, nie znajduje uzasadnienia w przywołanych wzorcach konstytucyjnych (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 1 Konstytucji). Oczekiwanie takiej symetrii wydaje się bezpodstawne także w świetle analizy charakteru skargi kasacyjnej i skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (oraz rozstrzygnięć wydawanych w każdym z tych trybów)” (s. 15 stanowiska Sejmu).

Odnosząc się z kolei do zarzutu niekonstytucyjności art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c., w zakresie odnoszącym się do przesłanki niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego, Marszałek Sejmu podzielił pogląd skarżącego i Prokuratora Generalnego, że w orzecznictwie sądowym ukształtowało się jednolite rozumienie tej przesłanki jako kwalifikowanej postaci niezgodności z prawem, obejmującej wyłącznie naruszenie zasadniczych i niepodlegających różnej wykładni przepisów prawa. Powołując się na poglądy przedstawicieli doktryny prawa cywilnego, Marszałek Sejmu stwierdził, że kwalifikowana postać niezgodności z prawem w sprawach o wynagrodzenie szkód wyrządzonych wydaniem orzeczenia sądowego ma uzasadnienie w szczególności w art. 178 Konstytucji „i ustawowych gwarancjach niezależności sądów i niezawisłości sędziów, podejmujących rozstrzygnięcia zgodnie z własnym sumieniem i wewnętrznym przekonaniem, w sposób niezawisły i wolny od jakiegokolwiek nacisku z zewnątrz, działając w oparciu o prawo. Wskazuje się także na specyfikę sądowego stosowania prawa, związanego z aplikacją klauzul generalnych czy też pojęć niedookreślonych, posługiwania się różnymi metodami wykładni, interpretacji niejasnych lub ogólnie sformułowanych przepisów prawa, pozostawiających szerokie pole dla uznaniowej, dyskrejonalnej władzy sędziego. Wskazuje się, że «mechaniczne» ujmowanie przesłanki niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (jako każdej sprzeczności z przepisami prawa, bez względu na stopień ich naruszenia) prowadziłoby do sprzeczności między dwoma prawnie chronionymi wolnościami jednostki: do domagania się stosownego odszkodowania od władzy publicznej i do uzyskania orzeczenia wydanego przez niezawisły sąd. Podnosi się wreszcie, że za zasadnością korygowania pojęcia bezprawności działania władzy publicznej w wypadku wykonywania władzy sądowniczej przemawia to, że w art. 417¹ § 2 k.c. mowa jest nie tyle o orzeczeniu niezgodnym z prawem lub o niezgodności orzeczenia z prawem (a takiej formuły użyto w art. 424¹ k.p.c.), ale o «wydaniu» takiego orzeczenia. Wskazana różnica wynika także z brzmienia art. 77 ust. 1 Konstytucji, który przewiduje prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. W takim ujęciu owo «działanie» odniesione do czynności sądu sprowadza się do «wydawania orzeczeń», a nie tylko do samych orzeczeń jako wyniku działania władzy sądowniczej. Dlatego też dokonując oceny przesłanki niezgodności z prawem działania władzy publicznej w tym zakresie, należy uwzględnić (ocenić) nie tylko treść badanego orzeczenia, ale także wszelkie prawnie doniosłe okoliczności towarzyszące jego wydawaniu, w tym także takie aspekty, które prowadzą do konieczności badania subiektywnych elementów zachowania się sędziego towarzyszących wydaniu orzeczenia i stanowią przyczynę jego wydania” (s. 31-32 stanowiska Sejmu).

Ponadto, w ocenie Marszałka Sejmu, o konstytucyjności art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c. w zakresie, w jakim przepis ten odnosi się do przesłanki kwalifikowanej niezgodności z prawem w sprawach odszkodowań za bezprawie judykacyjne, przesądza argumentacja Trybunału Konstytucyjnego przedstawiona w sprawie o sygn. SK 4/11. Marszałek Sejmu podzielił tym samym pogląd Prokuratora Generalnego, że wyrok o sygn. SK 4/11 ma pełne zastosowanie do rozstrzygnięcia niniejszego problemu konstytucyjnego.

II

Na rozprawie 27 października 2015 r. przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali pisemne stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne.

Na podstawie art. 138 w związku z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK) z dniem 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Zgodnie z art. 134 pkt 2 i 3 ustawy o TK w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy w postępowaniu przed Trybunałem stosuje się przepisy dotychczasowe (tj. przepisy ustawy o TK z 1997 r.), jeżeli Trybunał rozprawę odroczył lub przerwał albo wyznaczył termin rozprawy lub ogłoszenia orzeczenia przypadający po dniu wejścia w życie ustawy oraz jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania.

Trybunał Konstytucyjny umorzył częściowo postępowanie na podstawie przepisów ustawy o TK z 1997 r.

2. Przyczyny zakresowego umorzenia postępowania.

2.1. Skarga konstytucyjna została – zgodnie z art. 49 w związku z art. 36 ustawy o TK z 1997 r. – wstępnie rozpoznana pod kątem spełnienia formalnych wymogów warunkujących nadanie jej biegu. Przeprowadzona kontrola i dokonane w jej następstwie usunięcie braków formalnych nie przesądziły jednak definitywnie o dopuszczalności merytorycznego rozstrzygnięcia zarzutów przedstawionych w skardze, albowiem Trybunał Konstytucyjny władny jest na każdym etapie postępowania badać, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienie z 9 grudnia 2008 r., sygn. SK 94/06, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 185).

Konfrontacja skargi konstytucyjnej ze stanem faktycznym i prawnym leżącym u jej podstaw, orzecznictwem sądów powszechnych i Sądu Najwyższego wydanym w sprawie skarżącego, a także uwzględnienie konstytucyjnych i ustawowych wymagań odnoszących się do skargi konstytucyjnej determinowała konieczność częściowego umorzenia postępowania.

2.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w warunkach niniejszej sprawy niedopuszczalne było orzekanie merytoryczne o konstytucyjności art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c.) w zakresie wyznaczonym przez punkt 2 *petitum* skargi konstytucyjnej.

Należało przede wszystkim podzielić stanowisko Prokuratora Generalnego i Sejmu, że zagadnienie rozmiaru szkody oraz zakresu ewentualnej kompensacji nie stanowiło w ogóle przedmiotu rozważań Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu, który orzekł ostatecznie o prawach i wolnościach skarżącego. W wyroku z 21 marca 2012 r. (sygn. akt I ACa 225/12) sąd ten nie ustosunkował się do problematyki szkody, oddalając powództwo z uwagi na niespełnienie tej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej. W uzasadnieniu Sąd Apelacyjny stwierdził bowiem, że skarżący „nie poniósł szkody przez wyegzekwowanie od niego części świadczenia podlegającego zwrotowi – wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy – skoro nadal na nim ciąży obowiązek jego zwrotu w całości po prawomocnej odmowie przywrócenia do pracy. Powód winien był liczyć się z takim obowiązkiem, gdy po raz pierwszy sąd II instancji przywrócił go do pracy w sprawie, w której pozwanemu przysługiwała skarga kasacyjna”.

Zarzut niekonstytucyjności sformułowany przez skarżącego w punkcie 2 *petitum* skargi konstytucyjnej stanowił w istocie wniosek o dokonanie przez Trybunał wykładni art. 417¹ § 2 w związku z art. 363 k.c. i innymi przepisami prawa cywilnego w konkretnych okolicznościach sprawy skarżącego oraz wniosek o kontrolę kwalifikacji stanu faktycznego dokonanej przez Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w sprawie skarżącego.

Należało bowiem zauważyć, że to nie art. 417¹ § 2 k.c. rozstrzyga o rodzaju szkód podlegających wynagrodzeniu, a sformułowane przez skarżącego uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności stanowi polemikę z oceną dokonaną przez Sąd Apelacyjny we Wrocławiu. Organ ten bowiem stwierdził, że nie doszło do powstania szkody w majątku skarżącego, gdyż wyegzekwowana od niego suma pieniężna stanowiła część świadczenia, które skarżący powinien był zwrócić w całości po prawomocnej odmowie przywrócenia go do pracy. Sąd Apelacyjny zakwalifikował świadczenie jako nienależne w rozumieniu art. 410 § 2 k.c. Kwestionując to ustalenie, skarżący zamierzał poddać kontroli Trybunału prawidłowość zastosowania przepisów o nienależnym świadczeniu w kontekście dyferencyjnego ujęcia szkody jako różnicy między stanem dóbr powstałym wskutek zdarzenia szkodzącego a stanem, jaki by istniał, gdyby nie zaszło to zdarzenie. Trybunał Konstytucyjny nie jest tymczasem władny kontrolować aktów stosowania prawa, nawet jeżeli prowadzą one do niekonstytucyjnych skutków (zob. np. postanowienie z 13 października 2008 r., sygn. SK 20/08, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 146). Skarga konstytucyjna ani wprost, ani pośrednio nie jest nadzwyczajnym środkiem kontroli ostatecznych orzeczeń sądowych czy też ostatecznych rozstrzygnięć organów administracji publicznej (postanowienie TK z 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131).

2.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w warunkach niniejszej sprawy niedopuszczalne było orzekanie merytoryczne o konstytucyjności art. 424^{1a} § 2 w związku z art. 398¹⁵ § 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) w zakresie wyznaczonym przez punkt 3 *petitum* skargi konstytucyjnej. Pierwszy z przepisów stanowi, że „[o]rzeczenie Sądu Najwyższego wydane na skutek wniesienia skargi kasacyjnej traktuje się jak orzeczenie wydane w postępowaniu wywołanym wniesieniem skargi”. Zaskarżony jako związkowy art. 398¹⁵ § 1 zdanie pierwsze k.p.c. stanowi zaś, że „Sąd Najwyższy w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej uchyła zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał orzeczenie, lub innemu sądowi równorzędnemu; Sąd Najwyższy może uchylić także w całości lub w części orzeczenie sądu pierwszej instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania sądowi temu samemu lub równorzędnemu”.

Z *petitum* i uzasadnienia skargi wynika jednoznacznie, że skarżący nie kwestionuje, iż w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej wydane przez Sąd Najwyższy orzeczenie kasatoryjne (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.) mają charakter prejudykatu w procesie o wynagrodzenie szkód wyrządzonych w sposób, o którym mowa w art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c. (art. 424^{1a} § 2 k.p.c.). Wskazując wymienione przepisy procedury cywilnej jako przedmiot kontroli, skarżący nie rekonstruuje z nich normy prawnej, która stanowiła podstawę ostatecznego orzeczenia oraz mogłaby zostać poddana hierarchicznej ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ale formułuje wątpliwość dotyczącą wykładni przepisów k.c. i k.p.c. Wyraża się ona w sformułowanym w skardze pytaniu: „czy sąd (...) rozpoznający roszczenie przeciwko Skarbowi Państwa może samodzielnie badać, ustalać i oceniać, czy prawomocne orzeczenie sądowe jest niezgodne z prawem w rozumieniu art. 417 417¹ § 2 KC w sytuacji, gdy skarżący dysponował wyrokiem Sądu Najwyższego wydanego na skutek wniesienia skargi kasacyjnej” (s. 5 skargi). Wątpliwość skarżącego co do wykładni przepisów k.c. i k.p.c. wynika zaś z dwóch – przyjętych w skardze i powiązanych ze sobą merytorycznie – założeń. Po pierwsze, że stwierdzenie przez SN, iż sąd drugiej instancji, od którego wyroku wniesiono skargę kasacyjną, uchybił przepisom prawa, powinno być wiążące dla sądu rozpoznającego pozew o wynagrodzenie szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia. Po drugie, że każde uchybienie przez sąd drugiej instancji przepisom prawa, które uzasadniało uwzględnienie przez SN skargi kasacyjnej,

powinno być kwalifikowane jako niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia w rozumieniu art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c., skoro orzeczenie Sądu Najwyższego wydane na skutek wniesienia skargi kasacyjnej traktuje się jak orzeczenie wydane w postępowaniu wywołanym wniesieniem skargi (art. 424^{1a} § 2 k.p.c.).

Oba założenia skarżącego stanowią polemikę ze stanowiskiem Sądu Apelacyjnego i wynikają z odmiennej interpretacji art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c. Skarżący w istocie rozwija problem konstytucyjny sformułowany na gruncie prawa materialnego, poddając kontroli Trybunału Konstytucyjnego akt stosowania prawa. Trafnie wskazano w stanowisku Sejmu, że „problem, jaki zasygnalizował skarżący na tle art. 424^{1a} § 2 w zw. z art. 398¹⁵ § 1 zd. 1 k.p.c. stanowi w istocie dopełnienie, na płaszczyźnie procesowej, kontrowersji związanych ze sposobem interpretacji art. 417¹ § 2 k.c. i oceną konstytucyjności tego ostatniego przepisu w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie sądowym. Innymi słowy, sposób wykładni art. 424^{1a} § 2 w zw. z art. 398¹⁵ § 1 zd. 1 k.p.c. jest uzależniony od optyki materialnoprawnych przesłanek odpowiedzialności ponoszonej przez Skarb Państwa z tytułu tzw. bezprawności judykacyjnej, a ocena jego konstytucyjności ma charakter wtórny w stosunku do problemu zgodności z art. 77 ust. 1 Konstytucji art. 417¹ § 2 k.c.”.

W tym zaś kontekście należało przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny jest „sądem prawa”, a nie „sądem faktów”, nie należy do jego kompetencji kontrola prawidłowości ustaleń sądów rozstrzygających w indywidualnych sprawach (zob. postanowienie TK z 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98). Do kognicji Trybunału Konstytucyjnego nie należy więc rozpatrywanie zarzutów dotyczących wykładni dokonanej przez sąd ani zarzutów błędnej subsumcji stanu faktycznego dokonanej w wyroku czy też wadliwości kierunku argumentacji wykorzystanej w ostatecznym orzeczeniu (zob. cyt. postanowienie TK o sygn. SK 11/10). Stąd też niedopuszczalna jest skarga konstytucyjna na stosowanie prawa.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że powołanie w skardze art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, jako wzorców kontroli art. 424^{1a} § 2 w związku z art. 398¹⁵ § 1 zdanie pierwsze k.p.c., nie odpowiadało wymaganiom wynikającym z art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK z 1997 r. Skarżący nie tylko nie rozróżnił zakresu normowania i zastosowania obu konstytucyjnych norm, ale nie wskazał, które wymogi wynikające z których przepisów konstytucyjnych zostały naruszone przez zaskarżone przepisy k.p.c. Nie sposób bowiem za takie uzasadnienie uznać ogólnego i lakonicznego twierdzenia, że brak związania sądu rozpoznającego powództwo odszkodowawcze dokonaną przez SN kwalifikacją czynności konwencjonalnej sądu drugiej instancji, którego orzeczenie wyrządziło szkodę, „prowadzić może do podważenia (...) prawomocności materialnej ustalenia (...) [SN]”. Skarżący nie tylko nie odniósł się do przyjmowanego w orzecznictwie konstytucyjnym rozumienia prawomocności materialnej, koncepcji prejudykatu w sprawach odszkodowawczych oraz wymogów prawa do sądu, ale dowodząc naruszenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, przyjął konkluzję za przesłankę wniosku. W uzasadnieniu skargi stwierdzono bowiem, że „[p]rawomocność materialna jest istotnym elementem składowym prawa do sądu (...) niewłaściwym konstytucyjnie z punktu widzenia art. 45 ust. 1 Konstytucji (...) jest sytuacja, w której prawomocne materialnie ustalenie przez Sąd Najwyższy (...) niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie wiąże sądu orzekającego w postępowaniu o odszkodowanie” (s. 6 skargi).

Należało tymczasem przypomnieć, że wykazanie przez skarżącego naruszenia konstytucyjnego prawa i wolności nie może sprowadzać się wyłącznie do wymieniaania przepisów Konstytucji bez przedstawienia adekwatnych argumentów świadczących o niedozwolonym ograniczeniu konstytucyjnych praw podmiotowych. Aby Trybunał

Konstytucyjny mógł merytorycznie rozpoznać sprawę, konieczne jest nie tylko precyzyjne oznaczenie przez skarżącego wzorców konstytucyjnych, a także ich zgodna z orzecznictwem konstytucyjnym interpretacja oraz odpowiednie przyporządkowanie do przedmiotu kontroli (por. postanowienie TK z 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122). Na skarżącym spoczywał ciężar udowodnienia niezgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Jak konsekwentnie przyjmuje Trybunał, „[c]iężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z [K]onstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie (...) Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. K 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6, zob. też np. postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. P 120/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 143).

Wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie przez skarżącego w *petitum* art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do art. 424^{1a} § 2 w związku z art. 398¹⁵ § 1 zdanie pierwsze k.p.c., oraz lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie mogło zostać uznane w warunkach niniejszej sprawy za uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie, w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Trybunał nie może wyręczać skarżącego w doborze argumentacji właściwej do podnoszonych wątpliwości lub – wychodząc poza granice określone w skardze – całkowicie modyfikować podstaw i wzorców kontroli.

2.4. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skarga konstytucyjna w zakresach wskazanym w punktach 2 i 3 jej *petitum* nie spełniła wymogów wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ustawy o TK z 1997 r., wydanie wyroku było niedopuszczalne, a postępowanie zostało umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK.

3. Przedmiot kontroli.

3.1. Zaskarżony art. 417¹ § 2 k.c. stanowi „[j]eżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą”.

Skarżący nie skoordynował *petitum* skargi z jej uzasadnieniem. W punkcie 1 *petitum* jako przedmiot kontroli wskazano bowiem art. 417¹ § 2 k.c. w zakresie, w jakim odnosi się on do utrwalonego w orzecznictwie sądowym rozumienia przesłanki niezgodności z prawem orzeczenia. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący koncentruje się natomiast na niekonstytucyjności art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c. tylko w zakresie, w jakim przepis ten odnosi się do niezgodności z prawem orzeczeń sądu powszechnego, których wydanie wyrządziło szkodę podlegającą wynagrodzeniu przez Skarb Państwa. Z uwagi na ramy wyznaczone konkretnym charakterem kontroli konstytucyjności inicjowanej skargą konstytucyjną, uwzględniając zasadę związania skargą, przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego był art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c. w zakresie wskazanym w sentencji niniejszego wyroku. Niniejszy wyrok nie odnosi się tym samym ani do oceny art. 417¹ § 2 zdanie drugie k.c., ani do oceny konstytucyjności przesłanki niezgodności z prawem aktów wydanych przez organy władzy

publicznej inne niż sądy cywilne.

3.2. Dokonując kontroli konstytucyjności prawa, Trybunał Konstytucyjny uwzględnia interpretację przepisu przez organy stosujące prawo, jeżeli ma ona charakter stały, powszechny oraz jednoznaczny (por. np. wyrok z 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165 i powołane tam orzecznictwo). Okoliczność taka zachodzi w szczególności, jeżeli praktyka ukształtowała się wskutek działalności Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, których uchwały – z racji autorytetu i pozycji ustrojowej tych sądów – są uwzględniane w judykaturze (zob. np. wyroki TK z: 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 24 oraz 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82). W orzecznictwie konstytucyjnym wyraźnie się akcentuje, że chodzi tu o sytuację, w której „konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu” (postanowienie TK z 4 grudnia 2000 r., sygn. SK 10/99, OTK ZU nr 8/2000, poz. 300). W późniejszym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny doprecyzował, że „przyjęta w uchwale konkretnej (subsumcyjnej), interpretacja przepisu nie może podlegać ocenie konstytucyjnej. Ukonkretnienie znaczenia przepisu poprzez uwzględnienie stanu faktycznego sprawy leży bowiem w sferze stosowania prawa, która znajduje się poza kontrolą Trybunału Konstytucyjnego. Uchwały konkretne, podejmowane przez najwyższe instancje sądowe, w ramach nadzoru judykacyjnego, nie prowadzą *per se* do ukształtowania stałego, powszechnego i jednoznacznego odczytania aktu normatywnego. Niewątpliwie, z uwagi na autorytet najwyższej instancji sądowej, mogą one sprzyjać ujednoliceniu orzecznictwa i doprowadzić do nadania aktowi normatywnemu znaczenia, w ten sposób, że będzie ono mogło stać się przedmiotem oceny konstytucyjnej. Niemniej jednak w odniesieniu do tego rodzaju uchwał konieczne jest dokonanie każdorazowo oceny, czy wskazany wyżej skutek nastąpił. Innymi słowy, podjęcie uchwały konkretnej przez najwyższą instancję sądową nie oznacza automatycznie, że interpretacja aktu normatywnego stanowiąca jej przedmiot może stać się przedmiotem kontroli konstytucyjności” (wyrok z 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 113).

3.3. W warunkach niniejszej sprawy istotne jest, że Sąd Najwyższy wypracował określony, jednolity kierunek interpretacji art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c. w zakresie, w jakim przepis ten stanowi o niezgodności z prawem orzeczenia sądu. „Bezprawność sądową”, zdaniem Sądu Najwyższego, należy definiować w sposób autonomiczny, węższy od tradycyjnie rozumianej bezprawności w dziedzinie odpowiedzialności cywilnej, z uwzględnieniem specyfiki sądowego stosowania prawa, istoty władzy sędziowskiej i niezawisłości sędziowskiej (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. akt V CSK 328/12, Lex nr 1381041). Sąd Najwyższy podkreśla, że „[w] prawie polskim odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną wydaniem orzeczenia niezgodnego z prawem uregulowana została w art. 417¹ § 2 k.c. W świetle gramatycznej wykładni tego przepisu każde orzeczenie niezgodne z prawem, bez względu na stopień tej niezgodności, jeżeli spowodowało szkodę pozostającą w normalnym związku przyczynowym, stanowi co do zasady źródło roszczenia odszkodowawczego. Również dosłowne brzmienie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w części dotyczącej postępowania wywołanego skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, poprzedzającego właściwe postępowanie o naprawienie szkody wyrządzonej bezprawiem sądowym, mogłoby prowadzić do wniosku, że stopień naganności naruszenia prawa orzeczeniem sądowym nie ma wpływu na pozytywne ustalenie odpowiedzialności odszkodowawczej. (...) bezpośrednie rozumienie tekstu tych przepisów nie jest wystarczające, prowadziłyby bowiem do rozwiązań, które nie wydaje się, aby były zgodne z intencją ustawodawcy.

Wykładnie celowościowa, funkcjonalna i systemowa uzasadniają tezę, że stwierdzenie niezgodności z prawem, stanowiące prejudykat dla właściwego postępowania odszkodowawczego, ograniczone jest do orzeczeń dotkniętych wadami rażącymi, oczywiście błędnymi, narzucającymi się bez konieczności pogłębionej analizy prawniczej. Nie każde zatem naruszenie prawa materialnego lub przepisów postępowania będzie mogło stanowić uzasadnioną podstawę skargi przewidzianej w art. 424¹ k.p.c. W ustawodawstwie polskim pojęcie «rażącej i oczywistej obrazy prawa» przewidziane jest w przepisach regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów (...). Przepis ten stanowi, że «za przewinienia służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienia godności urzędu (przewinienia dyscyplinarne) sędzia odpowiada dyscyplinarnie». Oznacza to błąd łatwy do stwierdzenia, gdy bez głębszej analizy można zastosować właściwy przepis, a rozumienie przepisu prawa nie powinno budzić wątpliwości u przeciętnej osoby o kwalifikacjach prawniczych. Wprawdzie stwierdzenie niezgodności orzeczenia z prawem nie musi prowadzić do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego, to jednak nie można nie dostrzegać, że między bezprawnym orzeczeniem i przewinieniem służbowym sędziego, polegającym na oczywistym i rażącym naruszeniu prawa przy ferowaniu orzeczenia, zachodzą związki funkcjonalne. Pojęcie bezprawności sądowej nie powinno zatem być objaśniane w zupełnym oderwaniu od pojęcia, którym ustawodawca posługuje się przy konstruowaniu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego za naruszenie prawa, które zastosował, wydając orzeczenie” (wyrok SN z 7 lutego 2007 r., sygn. akt III CNP 53/06, Lex nr 274187).

Wychodząc z prezentowanych wyżej założeń, Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że niezgodność orzeczenia sądowego z prawem, w rozumieniu art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c., rodząca odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa, winna mieć charakter kwalifikowany. Jak utrzymuje Sąd Najwyższy, „ze względu na cel i charakter skargi, użyte na gruncie regulujących ją przepisów pojęcie «niezgodności z prawem prawomocnego wyroku» ma suwerenne i autonomiczne znaczenie zdeterminowane przez istotę władzy sądowniczej i niezawisłości sędziowskiej, a w szczególności przez przyznanie sądom szerokiej swobody orzeczniczej przy wykładni prawa. Powszechnie zatem przyjmuje się, że wyrokiem niezgodnym z prawem, w rozumieniu art. 424¹ k.p.c. w zw. z art. 417¹ § 2 k.c., jest tylko orzeczenie sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami prawa, z ogólnie przyjętymi standardami orzeczniczymi lub wydane w wyniku rażąco błędnej wykładni czy oczywiście niewłaściwego zastosowania przepisu prawa. Niezgodność z prawem w rozumieniu omawianego przepisu musi zatem mieć charakter kwalifikowany elementarny i oczywisty. Jeżeli sąd nie wykracza rażąco poza granice przyznanej mu swobody orzeczniczej, to działa w ramach porządku prawnego, nawet jeżeli dokonał wykładni prawa odmiennej od przyjmowanej powszechnie” (wyrok SN z 15 kwietnia 2015 r., sygn. akt IV CNP 44/14, Lex nr 1745830). W ocenie Sądu Najwyższego, przesłanki kwalifikowanej niezgodności z prawem nie spełnia orzeczenie oparte na jednym z potencjalnych sposobów interpretacji przepisów, nawet jeśli *a posteriori* okaże się ona nieprawidłowa. Sąd Najwyższy nie uznaje za niezgodne z prawem orzeczeń: opartych na przepisie, którego treść umożliwia różne interpretacje i gdy za każdą z nich przemawiają uzasadnione argumenty; w których sąd odstąpił nawet od utrwalonej wykładni danego przepisu, jeżeli judykat odpowiada standardom orzeczniczym; opartych na wykładni przyjmowanej w chwili orzekania, choćby nawet w późniejszym orzecznictwie ustalono odmienną interpretację. Sąd Najwyższy uznaje bowiem, że wpływające na treść orzeczenia rezultaty wykładni prawa mogą być różne, w zależności od jej przedmiotu, zastosowanych metod oraz podmiotu, który jej dokonuje (por. odpowiednio z rozumieniem pojęcia „niezgodności z prawem prawomocnego wyroku sądu” na gruncie art. 424¹ § 1 k.p.c. – wyroki SN z: z 9 marca 2006

r., sygn. akt II BP 6/05, OSNP nr 3-4/2007, poz. 42; 31 marca 2006 r., sygn. akt IV CNP 25/05, OSNC nr 1/2007, poz. 17; 21 lutego 2007 r., sygn. akt I CNP 71/06, Lex nr 253389; z 8 stycznia 2008 r., sygn. akt I BP 40/07, Lex nr 448847.; z 10 czerwca 2008 r., sygn. akt I BP 54/07, Lex 494034; z 22 lipca 2010 r., sygn. akt I CNP 100/09, Lex nr 603887.; z 3 czerwca 2009 r., sygn. akt IV CNP 18/09, 852572; z 5 września 2008 r., sygn. akt I CNP 27/08, Lex nr 457829.; z 20 stycznia 2011 r., sygn. akt I BP 4/10, Lex nr 785671).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że orzeczenia Sądu Najwyższego wydane na gruncie skarżonego przepisu są liczne i na przestrzeni czasu, który upłynął od wprowadzenia badanej normy do porządku prawnego, prezentują konsekwentną linię (por. odpowiednio wyroki SN z: 9 lutego 2010 r., sygn. akt I BU 9/09, Lex nr 583703 i 7 lipca 2006 r., sygn. akt I CNP 33/06, OSNC nr 2/2007, poz. 35 oraz postanowienia SN z: 15 października 2014 r., sygn. akt III CNP 13/14, Lex nr 1532742; 9 października 2013 r., sygn. akt II CNP 37/13, Lex nr 1375142). Stanowisko SN jest podzielane w orzecznictwie sądów powszechnych, które przyjmują, że „[k]ategoria «bezprawności judykacyjnej» z art. 417¹ § 2 k.c. jest węższa od bezprawności z art. 417 § 1 k.c., która obejmuje każdą obiektywną sprzeczność działania bądź zaniechania władzy publicznej z przepisami prawa” (wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 20 lutego 2014 r., sygn. akt I ACa 1111/13, Lex nr 1451631; zob. też wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie z: 30 lipca 2014 r., sygn. akt VI ACa 1484/13, Lex nr Lex nr 1537491 oraz 7 maja 2014 r., sygn. akt I ACa 133/13, Lex nr 1469435). Również w doktrynie prawa panuje przekonanie o potrzebie różnicowania pojęć „niezgodności z prawem działania organów władzy publicznej” i „niezgodności z prawem działania organów władzy sądowniczej” oraz „niezgodności z prawem” i „niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego” (por. np. Z. Banaszczyk, *Wybrane zagadnienia dotyczące odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem prawomocnym orzeczeniem sądowym w sprawie cywilnej*, [w:] *„Aurea praxis, aurea theoria” Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, red. J. Gudowski, K. Weitz, Warszawa 2011, s. 2093-2094, s. 2098-2099).

Powyższe przekonuje, że kwestionowana przez skarżącego wykładnia art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c. spełnia kryteria stałości, powszechności i jednoznaczności.

3.4. Trybunał Konstytucyjny dostrzega trudność precyzyjnego, a zarazem syntetycznego określenia przedmiotowo istotnej przesłanki, której spełnienie otwiera drogę do dochodzenia wynagrodzenia szkód wyrządzonych niezgodnym z prawem orzeczeniem. Trudność ta jest naturalną konsekwencją zróżnicowania stanów faktycznych ocenianych w toku sądowego stosowania prawa oraz wynika z naturalnych ograniczeń języka prawniczego w opisywaniu rzeczywistości. W wyroku o sygn. SK 4/11 Trybunał Konstytucyjny uznał wypracowane przez SN rozumienie przesłanki „niezgodności z prawem” prawomocnego orzeczenia za „formułę obejmującą wszystkie warunki, których spełnienie otwiera drogę dochodzenia od Skarbu Państwa naprawienia szkody wyrządzonej wydaniem tegoż orzeczenia. Przez wymaganie «kwalifikowanej postaci» niezgodności z prawem formuła ta – w ocenie Trybunału – nawiązuje do procesu orzekania (działania sądu), którego nieprawidłowości doprowadziły do «oczywistej», tj. elementarnej, niepodlegającej dyskusji, narzucającej się każdemu prawnikowi, niezgodności orzeczenia z konkretnym przepisem prawa, bez względu na wybrany sposób jego interpretacji. Wymaganie «rażącej niezgodności z prawem» podkreśla dodatkowo powagę uchybień, głównie w aspekcie ich skutków, zwłaszcza w odniesieniu do stron (uczestników) postępowania” (wyrok z 27 września 2012 r., OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 97). Ocena ta zachowuje wciąż aktualność. Należało jednak podkreślić, że trudność dookreślenia przedmiotowo istotnej przesłanki nie może prowadzić do faktycznego ograniczenia konstytucyjnej ochrony oraz skutkować nieefektywnością ustawowego

mechanizmu odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem orzeczenia sądowe. Słowa, których najczęściej SN i doktryna prawa używają do opisanie i wyrażenia przesłanki warunkującej dochodzenie odszkodowania za „bezprawie sądowe”, mogą być zastąpione innymi. W dynamicznie zmieniających się warunkach faktycznych oraz obliczu wzrastającej liczby spraw odszkodowawczych, niewypracowanie w orzecznictwie sądowym rozwiniętej i spójnej koncepcji niezgodności z prawem orzeczenia sądowego, ze szczególnym uwzględnieniem zróżnicowanej doniosłości różnego rodzaju wymogów istotnych dla dokonania przez sąd czynności konwencjonalnej skutkującej wydaniem wyroku, może doprowadzić do powstania problemu konstytucyjnego, zwłaszcza jeżeli dojdzie do nieproporcjonalnego ograniczenia prawa wynikającego z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Niniejszy wyrok nie będzie wówczas stał na przeszkodzie ponownej kontroli konstytucyjności art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c.

4. Wzorzec kontroli.

4.1. Art. 77 ust. 1 Konstytucji był przedmiotem wielokrotnych rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym (m.in. wyroki TK z: 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 256; 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76; 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 97; 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 3; 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 77/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 39; 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08; 27 września 2012 r., sygn. SK 4/11; 24 kwietnia 2014 r., sygn. SK 56/12, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 42).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że dla potrzeb niniejszej sprawy istotne jest przypomnienie, że pojęcie niezgodności z prawem działania organu władzy publicznej ma charakter autonomicznego pojęcia konstytucyjnego, które nie może być interpretowane przez pryzmat lub przez odpowiednie odesłanie do zbliżonych merytorycznie albo językowo tożsamyh pojęć zawartych w aktach o niższej mocy prawnej niż Konstytucja. W szczególności pojęcie to różni się istotnie od pojęcia bezprawności w rozumieniu dogmatyki prawa cywilnego. Art. 77 ust. 1 Konstytucji „łączy obowiązek naprawienia szkody jedynie z takim działaniem organu władzy publicznej, które jest «niezgodne z prawem». Pojęcie «działanie niezgodne z prawem» ma ugruntowane znaczenie. W kontekście regulacji konstytucyjnej należy je rozumieć jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej. «Niezgodność z prawem» w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji musi być rozumiana ściśle, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem źródeł prawa (art. 87-94 Konstytucji). Pojęcie to jest więc węższe niż tradycyjne ujęcie bezprawności na gruncie prawa cywilnego, które obejmuje obok naruszenia przepisów prawa również naruszenie norm moralnych i obyczajowych, określanych terminem «zasad współżycia społecznego» lub «dobrych obyczajów». Należy jednak podkreślić, że nie ma przeszkód konstytucyjnych dla związania w ramach ustawodawstwa zwykłego konstrukcji odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej z tradycyjną koncepcją bezprawności ustaloną w płaszczyźnie prawa cywilnego” (cyt. wyrok o sygn. SK 18/00).

Rozwijając tę myśl w odniesieniu do odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez wydanie niezgodnych z prawem orzeczeń sądowych, w orzecznictwie konstytucyjnym przyjęto: „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. (...) 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” (cyt. wyrok o sygn. SK 77/06).

Nawiązując do tych ustaleń w późniejszym orzecznictwie, podkreślono konstytucyjną zasadność zmodyfikowania ustawowych „przesłanek odpowiedzialności za bezprawie jurysdykcyjne w porównaniu z ogólnymi zasadami odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom. Modyfikacja ta polega zawsze na wprowadzeniu dodatkowych obwarowań w postaci oczywistego, poważnego czy wyjątkowego charakteru naruszenia prawa przez sąd” (cyt. wyrok o sygn. SK 4/11).

4.2. Pojęcie niezgodności z prawem, o którym mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji, ma charakter autonomiczny i jednolity na poziomie konstytucyjnym dla wszystkich wypadków wyrządzenia szkód przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej. Oznacza zaprzeczenie zachowaniu nakazanemu albo zakazanemu przez normy prawne dekodowane z aktów tworzących konstytucyjny system źródeł prawa (art. 87 – art. 94 Konstytucji). Zarazem z uwagi na specyfikę procesu sądowego stosowania prawa, przesłanka niezgodności z prawem, o której mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji, może podlegać ustawowym ograniczeniom. W wyrokach o sygn. SK 77/06 oraz SK 4/11 TK wyraził pogląd, że wypracowane w orzecznictwie sądowym węższe rozumienie niezgodności z prawem znajduje konstytucyjne uzasadnienie.

Z perspektywy konstytucyjnej art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c., w zakresie wskazanym w sentencji, stanowi ograniczenie konstytucyjnego prawa podmiotowego wynikającego z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Ocena konstytucyjności w niniejszej sprawie musi zatem zostać dokonana z uwzględnieniem zasady proporcjonalności. Niewskazanie w *petitum* i uzasadnieniu skargi konstytucyjnej art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorca kontroli nie stoi temu na przeszkodzie (podobnie wyroki TK z: 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11; 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83; 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34; 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56; 25 lipca 2006 r., sygn. P 24/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 87).

5. Ocena konstytucyjności zaskarżonej regulacji.

5.1. Zgodnie z wymogiem przydatności prawodawca może ustanowić jedynie takie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, które są uzasadnione racjonalną potrzebą ingerencji w danym stanie prawnym i faktycznym oraz służą bezpośrednio realizacji konstytucyjnie uzasadnionego celu. Cel ten wpisany jest w treść zasad konstytucyjnych. Z perspektywy konstytucyjnej ocena przydatności wymaga dokonania: a) identyfikacji *ratio legis* zaskarżonej regulacji; b) powiązania jej z ochroną konkretnych wartości konstytucyjnych; c) oceny, czy regulacja ta nie utrudnia osiągnięcia wspomnianej *ratio* lub nie jest irrelevantna z perspektywy jej realizacji (wyrok z 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85).

Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę, że realizacja konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej wymaga stworzenia efektywnych mechanizmów umożliwiających dochodzenie szkód wyrządzonych przez niezgodne z prawem prawomocne orzeczenia sądowe, lecz jednocześnie rozwiązania te nie mogą abstrahować od takich wartości konstytucyjnych jak ochrona zaufania jednostki do państwa i prawa oraz pewność prawa. Wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa „opiera się na pewności prawa a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny” (wyrok z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138). W świetle ustaleń dokonanych w wyrokach o sygn. SK 77/06 oraz SK 4/11, dochodzenie naprawienia szkód wyrządzonych przez prawomocne orzeczenie, nawet jeżeli nie prowadzi do jego uchylecia, zawsze podważa w pewien sposób autorytet władzy sądowniczej. Przyjęcie za skarżącym, że każde naruszenie przepisów prawa przez sąd powinno prowadzić do powstania odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, prowadziłoby do osłabienia autorytetu prawa. Uwikłanie prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych w wieloletni spór o ich zgodność z prawem niezależnie od rangi naruszenia, nawet dla potrzeb wyłącznie postępowania odszkodowawczego, podważałoby zewnętrzne przekonanie o sprawiedliwości orzeczenia. Wprowadzenie zaskarżanej regulacji umożliwia tymczasem wyeliminowanie pola spekulacji o prawomocnych orzeczeniach, które szkodziłoby zaufaniu publicznemu oraz podważałoby autorytet władzy sądowniczej. W tym kontekście należało przypomnieć, że cel, jakim jest ochrona autorytetu organów władzy publicznej, „związany jest ściśle z zapewnieniem możliwości efektywnego wykonywania funkcji przez instytucje demokratycznego państwa, a więc także z ochroną wartości wpisującej się w szersze pojęcie porządku publicznego” (wyrok z 11 października 2006 r., sygn. P 3/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 121).

Oceniając przydatność zaskarżonej regulacji, nie sposób nie dostrzec ścisłego związku merytorycznego, jaki zachodzi między niezgodnością z prawem w rozumieniu zaskarżonego przepisu a pojęciem niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu, o którym mowa w art. 424¹ § 1 k.p.c. (szerzej zob. m.in. cyt. wyroki TK o sygn. SK 77/06 oraz SK 34/08). W tym zaś kontekście determinujący dalsze ustalenia jest wyrok TK o sygn. SK 4/11, w którym orzeczono o zgodności art. 424¹ § 1 k.p.c., rozumianego w ten sposób, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji przysługuje tylko wtedy, kiedy niezgodność ta jest oczywista, rażąca i przybiera postać kwalifikowaną, z art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Należało ponadto przypomnieć, że Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC) oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) akcentują w swym orzecznictwie potrzebę zmodyfikowania przesłanek odpowiedzialności za bezprawie judykacyjne w porównaniu z ogólnymi zasadami odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom (zob. odpowiednio wyrok ETPC z 21 marca 2000 r., *Dulaurans przeciwko Francji*, sprawa nr 34553/97 oraz wyrok TSUE z 30 września 2003 r., wydany w sprawie *Gerhard Köbler przeciwko Republice Austrii*, sygn. C-224/01, *Lex* nr 193746). „Modyfikacja ta polega zawsze na wprowadzeniu dodatkowych obwarowań w postaci oczywistego, poważnego czy wyjątkowego charakteru naruszenia prawa przez sąd.

Powszechnie przyjętą granicą obostrzeń jest wina umyślna. Panuje zgoda co do tego, że zawężenie podstaw odpowiedzialności nie może iść tak daleko, by konieczne było wykazanie zawinienia (w ciężkiej postaci) po stronie organu stosującego prawo” (cyt. wyrok o sygn. SK 4/11).

Podsumowując tę część rozważań, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c., w rozumieniu wskazanym w sentencji, jest rozwiązaniem przydatnym do realizacji celu zakładanego przez prawodawcę i uzasadnionego w świetle konstytucyjnych wartości. Powoływanie się na konkretną wartość konstytucyjną uzasadniającą przydatność ograniczenia art. 77 ust. 1 Konstytucji nie rozstrzyga o konstytucyjności zaskarżonej regulacji. Przydatność ograniczeń nie przekłada się bowiem automatycznie na ich niezbędność w demokratycznym państwie prawnym. Ciężar analizy przesunął się na kolejne przesłanki testu dozwolonych konstytucyjnie ograniczeń praw i wolności.

5.2. Prawodawca może ustanowić jedynie takie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawa dla ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, ochrony zdrowia i moralności publicznej albo ochrony praw i wolności, której to ochrony nie da się *in concreto* osiągnąć bez wprowadzenia ograniczeń praw i wolności (cyt. wyrok o sygn. P 56/11).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że oceniane ograniczenie konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody uzasadnione jest ochroną sądowego wymiaru sprawiedliwości, który stanowi niezbędną gwarancję zachowania porządku publicznego, o którym mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie każda różnica w sądowej interpretacji prawa uzasadnia powstanie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa (cyt. wyroki TK o sygn. SK 18/00 i SK 77/06). Aktualny pozostaje pogląd, że „stosowanie prawa, dokonywane w warunkach niezbędnej swobody decyzyjnej, musi niekiedy prowadzić do rozbieżnych rozstrzygnięć w podobnych sprawach. Interpretacja prawa jest procesem myślowym, wprawdzie dokonywanym w oparciu o jednakową dla wszystkich literę prawa i z zastosowaniem powszechnie przyjętego instrumentarium (dyrektyw interpretacyjnych), jednakże nacechowanym indywidualnie. Taki stan rzeczy jest jednocześnie ułomnością i wartością sądownictwa. Współistnienie różnych rozstrzygnięć w tej samej sprawie lub w podobnych sprawach nie oznacza zatem samo w sobie bezprawności któregoś z nich, o ile orzeczenia te mieszczą się w kanonie możliwych do przewidzenia rozwiązań (...). Obowiązujący porządek prawny uwzględnia realia sądowego stosowania prawa, w których pojawianie się różnych decyzji w podobnych sprawach, a nawet w tej samej sprawie – w ramach jednego lub kilku postępowań, jest nieuniknione. System prawa został wyposażony w narzędzia (remedia) eliminowania konfliktu sprzecznych orzeczeń. Odmienne orzeczenia wydawane przez sądy w odrębnych, lecz podobnych sprawach nie kolidują ze sobą dzięki zasadzie, że prawomocne orzeczenie wiąże tylko strony danego postępowania i sąd, który je wydał (oraz inne sądy i organy, osoby trzecie zaś tylko wyjątkowo, por. art. 365 § 1 k.p.c.). Sprzeczne rozstrzygnięcia zapadające w ramach jednego postępowania eliminowane są dzięki hierarchii orzeczeń wydawanych przez sądy kolejnych instancji, zaś wydane w tej samej sprawie w różnych postępowaniach – dzięki instytucji skargi o wznowienie postępowania (art. 403 § 2 k.p.c.). Znamienne, że w tym ostatnim przypadku, sąd rozpoznający skargę o wznowienie, w razie wykrycia późniejszego prawomocnego orzeczenia dotyczącego tego samego stosunku prawnego, uchyla drugie z orzeczeń i odrzuca pozew, nie badając trafności poszczególnych rozstrzygnięć. Sąd ten nie wybiera, które z orzeczeń pozostawić w obrocie prawnym jako bardziej prawidłowe i słuszne. Prawomocne orzeczenia, wydane niezależnie od siebie w tej samej sprawie, nie podlegają wartościowaniu ze względu na treść. Ochronie podlega

przede wszystkim powaga rzeczy osądzonej (definiowana w art. 366 k.p.c.). O tym, że w danej sprawie lub w sprawach podobnych mogą zapadać różne orzeczenia, a różnice zdań mogą pojawiać się także wśród osób wchodzących w skład organu jurysdykcyjnego, świadczą ponadto reguły orzekania w składach kolegialnych. Sąd orzeka w takim wypadku po naradzie, która obejmuje m.in. dyskusję, głosowanie nad wyrokiem i zasadniczymi powodami rozstrzygnięcia, z możliwością zgłoszenia zdania odrębnego przez sędziego, który nie zgodził się z opinią większości członków składu (art. 324 k.p.c.). Świadczą o tym również przepisy regulujące odejście przez Sąd Najwyższy od dotychczas przyjętej wykładni, nawet takiej, której nadano moc zasady prawnej (...). Dotychczasowe rozważania potwierdzają istotną rolę sędziego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Wymusza ona pewną tolerancję, także dla faktu, że niekiedy rozstrzygnięcia w analogicznych sprawach różnią się w zależności od przyjętej interpretacji przepisów” (cyt. wyrok o sygn. SK 4/11).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że oceniane ograniczenie konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody jest bezpośrednio niezbędne dla ochrony niezawisłości sędziowskiej (art. 178 Konstytucji), a pośrednio służy ochronie prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Przyjęcie, jak chce tego skarżący, że każde naruszenie przepisów prawa przez sąd lub każda rozbieżność w orzecznictwie sądowym powinny prowadzić do powstania odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, mogłoby wywoływać efekt mrozący wobec sędziów i zniechęcać ich do efektywnej ochrony praw konstytucyjnych jednostki, w szczególności w zakresie wniosku o zasądzenie prawa lub stosowania klauzul generalnych. Aktualność zachowuje stanowisko TK sformułowane w sprawie o sygn. SK 4/11, że „w wielu sprawach, po wykorzystaniu wszystkich narzędzi procesowych i reguł interpretacyjnych danych sędziemu, po przeprowadzeniu rzetelnego postępowania dowodowego i starannej wykładni obowiązujących przepisów, staje on wobec konieczności dokonania wyboru jednego z kilku rozstrzygnięć. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że ustawodawca – w sposób założony – posługuje się pojęciami niedookreślonymi i wartościującymi. Zgodnie z wolą prawodawcy, sędzia konkretyzuje *a casu ad casum* pojęcia nieostre (np. dobrej wiary, zasad współżycia społecznego, art. 5 k.c., art. 7 k.c., czy – jak w sprawie skarżącej – rażącego niedbalstwa), odwołuje się do swego wewnętrznego przekonania (np. przy ocenie dowodów, art. 233 § 1 k.p.c.), dokonuje własnej oceny sytuacji (np. przy zasądzeniu odszkodowania, jeżeli ścisłe udowodnienie wysokości żądania jest niemożliwe lub nader utrudnione – art. 322 k.p.c., czy przy określeniu sposobu zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych, kiedy to z woli ustawodawcy udziela zabezpieczenia w taki sposób, jaki stosownie do okoliczności uzna za odpowiedni – art. 755 § 1 k.p.c.). Pewien zakres władzy dyskrecjonalnej po stronie organów orzekających (a w rzeczywistości – osób sprawujących tę funkcję) oraz konstytucyjna gwarancja niezawisłości (tj. wolności od wpływów zewnętrznych i prawa do działania w zgodzie z własnym sumieniem) są niezbędne, by niedoskonały system prawa mógł funkcjonować jako kompletny i stanowić «sprawiedliwe» oraz skuteczne narzędzie wygaszania konfliktów społecznych. Z punktu widzenia jednostki wartości te są niezbędne do realizacji jej konstytucyjnego prawa do uzyskania orzeczenia, wydanego w jej sprawie przez niezawisły sąd (...). Dlatego, choć odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej jest w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji postrzegana jako odpowiedzialność odpersonalizowana, mająca rekompensować uszczerbek wyrządzony w związku z funkcjonowaniem określonej struktury (...), to w przypadku odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy sądowniczej nie sposób ignorować specyficznej sytuacji osób pełniących funkcję organów jurysdykcyjnych, ukształtowanej przez dedykowany im

specjalnie katalog praw i obowiązków” (cyt. wyrok o sygn. SK 4/11).

Przechodząc do oceny, czy realizację wymienionych powyżej zasad konstytucyjnych można osiągnąć z zastosowaniem mniej dolegliwych ograniczeń prawa podmiotowego do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej niż wynikające z zaskarżonego przepisu albo bez ich wprowadzania, Trybunał Konstytucyjny podzielił argument Sejmu, że „mechaniczne» ujmowanie przesłanki niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (jako każdej sprzeczności z przepisami prawa, bez względu na stopień ich naruszenia) prowadziłoby do sprzeczności między dwoma prawnie chronionymi wolnościami jednostki: do domagania się stosownego odszkodowania od władzy publicznej i do uzyskania orzeczenia wydanego przez niezawisły sąd”.

Podsumowując tę część rozważań, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c., w rozumieniu wskazanym w sentencji, jest rozwiązaniem niezbędnym dla ochrony porządku publicznego. Podobnie jak w wypadku wymogu przydatności, niezbędność ograniczenia nie jest wystarczająca do orzeczenia o hierarchicznej zgodności norm. Ciężar rozstrzygnięcia przesunął się na wymóg proporcjonalności *sensu stricto*.

5.3. Zgodnie z wymogiem proporcjonalności *sensu stricto* ograniczenia nie mogą w sposób nieadekwatny nakładać ciężarów na podmioty praw i wolności. Ograniczenia powinny pozostawać w bezpośrednim związku i odpowiedniej proporcji do nałożonych ciężarów (cyt. wyrok o sygn. P 56/11).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c., w zakresie wskazanym w sentencji, nie stanowi nieproporcjonalnego ograniczenia konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody, o którym mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji, gdyż przedmiotowo istotna przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez wydanie orzeczenia sądowego ma charakter obiektywny. Stosowane w tym kontekście w orzecznictwie sądowym i doktrynie pojęcia (m.in. kwalifikowanej, oczywistej lub rażącej niezgodności z prawem) pełnią funkcję wyłącznie opisową i nie wprowadzają elementu subiektywnej oceny orzeczenia lub orzekania, z którym strona postępowania cywilnego wiąże powstanie szkody. Niezgodność z prawem, w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji oraz operacjonalizujących go przepisów ustawowych, sama w sobie ma charakter obiektywny oraz niestopniowalny i tym różni się w szczególności od zawinienia, które podlega stopniowaniu. Należy bowiem odróżnić pytanie o niezgodność z prawem działania organu władzy publicznej od pytania o skutki prawne niezgodności z prawem działania organu władzy publicznej. Wypracowana w orzecznictwie sądowym koncepcja „bezprawności judykacyjnej” nie stanowi nieproporcjonalnego ograniczenia prawa konstytucyjnego tak długo, jak opiera się na – uzasadnionym w świetle ustaleń teorii prawa – zróżnicowaniu wymogów odnoszących się do czynności konwencjonalnej sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości (tj. orzekania) oraz wymogów odnoszących się do rezultatu tej czynności (tj. orzeczenia). Wymogi te mają bowiem różną doniosłość prawną, gdyż jedne z nich są konstytutywne dla orzekania i samego orzeczenia, inne mają charakter formalizujący, ich naruszenie wywołuje też różny skutek w systemie prawa (np. nieważność). Uzależnienie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za niezgodne z prawem orzeczenia sądów cywilnych od naruszenia jedynie najdonioślejszych wymogów odnoszących się do czynności konwencjonalnej i jej rezultatu pozwala zachować obiektywny charakter przesłanki „niezgodności z prawem” oraz uniknąć nałożenia nadmiernego ciężaru na poszkodowanego w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Oceniając proporcjonalność *sensu stricto* zaskarżonej regulacji, Trybunał

ponadto stwierdził, że sformułowany przez SN wymóg, by – w sprawach odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa – niezgodność z prawem orzeczenia sądowego miała charakter „kwalifikowany”, „oczywisty” lub „rażący”, nie zakłada konieczności badania winy sędziego. „Stwierdzenie winy funkcjonariusza (konkretnego sędziego) jest wystarczające, lecz nie jest niezbędne dla zakwestionowania legalności działalności jurysdykcyjnej (...). Działalność jurysdykcyjna jest niezgodna z prawem już w razie samego naruszenia reguł orzekania, bez względu na staranność, przewidywanie i wolę, a nawet – na poczytalność bezpośredniego sprawcy szkody” (cyt. wyrok o sygn. SK 4/11). Konstytucja demokratycznego państwa prawnego, z całą surowością traktując władzę publiczną, w art. 77 ust. 1 oderwała odpowiedzialność Państwa od subiektywnych przesłanek odpowiedzialności (m.in. winy lub złej wiary). Niedopuszczalne byłoby przywrócenie przesłanki winy sędziego przez włączenie oceny zawinienia w proces oceny, czy spełniona została przesłanka niezgodności z prawem działania organu władzy sądowniczej (por. cyt. wyrok o sygn. SK 18/00 oraz K 20/02). Zważywszy, że analiza orzecznictwa sądowego nie daje obecnie podstaw do takiego stwierdzenia zaskarżona regulacja nie stanowi nadmiernego ograniczenia konstytucyjnego prawa podmiotowego.

5.4. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że przesłanki zastosowania art. 417¹ § 2 muszą być zawsze interpretowane w związku z konkretną sprawą rozpoznawaną przez sąd. Trybunał Konstytucyjny jako sąd prawa nie dokonuje tego rodzaju interpretacji. Również w sprawie skarżącego Trybunał nie dokonuje oceny wydanych w stosunku do niego orzeczeń. Jednak Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że prawo do odszkodowania za niezgodne z prawem orzeczenie sądu powstaje wtedy, gdy niezgodność ta ma charakter obiektywny. Z obiektywnym charakterem niezgodności mamy do czynienia w szczególności wtedy, gdy orzeczenie sądu prowadzi do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw człowieka. W takim przypadku należy uznać, że mamy do czynienia z niezgodnością o charakterze oczywistym i rażącym.

Art. 417¹ § 2 k.c. stanowi konkretyzację art. 77 ust. 1 Konstytucji. Z kolei ten ostatni stanowi środek ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Dokonując wykładni art. 417¹ § 2 k.c. w zgodzie z art. 77 ust. 1 Konstytucji, należy brać pod uwagę, że celem zaskarżonego przepisu jest przede wszystkim ochrona konstytucyjnych wolności i praw. Dlatego też sąd, stosując wskazany przepis k.c., powinien każdorazowo ustalać, czy niezgodne z prawem prawomocne orzeczenie sądu nie stanowi źródła naruszenia praw konstytucyjnych.

5.5. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c. w zakresie wskazanym w sentencji stanowi przydatne, niezbędne i proporcjonalne *sensu stricto* ograniczenie konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.