

Sygn. akt II BP 2/17

POSTANOWIENIE

Dnia 2 czerwca 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jerzy Kuźniar

w sprawie Z.K.

z udziałem wskazanych uczestników: K. W., Prokuratora Generalnego, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 2 czerwca 2017 r.,

skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2016 r., sygn. akt SK .../14,

odrzuca skargę.

UZASADNIENIE

Pełnomocnicy Z.K. (dalej także skarżący) wnieśli skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem „prawomocnego” wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2016 r., SK .../14, wskazując jako „uczestników” postępowania K. W., Prokuratora Generalnego oraz Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Skarżonym wyrokiem - wydanym po rozpoznaniu skargi konstytucyjnej K. W. - Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 135r ust. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2015 r. poz. 355, 529, 1045, 1066, 1217, 1268, 1890, 2023 i 2281 oraz z 2016 r. poz. 147, 437 i 669) w zakresie, w jakim uniemożliwia wznowienie postępowania dyscyplinarnego, zakończonego orzeczeniem o uznaniu funkcjonariusza Policji winnym popełnienia przewinienia dyscyplinarnego wypełniającego jednocześnie znamiona przestępstwa i wymierzającego karę dyscyplinarną wydalenia ze służby, po upływie okresu pięciu lat od

uprawomocnienia się tego orzeczenia, nawet w sytuacji, gdy został on następnie w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego czynu prawomocnie uniewinniony, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Pełnomocnicy skarżącego, na podstawie art. 424⁴ k.p.c. w związku z art. 424⁵ § 1 pkt 2 k.p.c., wskazali, że podstawą skargi jest naruszenie przepisów postępowania, które spowodowało niezgodność wyroku z prawem - art. 194 ust. 1 Konstytucji RP i art. 17 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym poprzez wydanie wyroku przez Trybunał Konstytucyjny, w składzie którego zasiadali „sędziowie nieznani przepisom - tj. P. P. i J. P., będący szesnastym i siedemnastym sędzią Trybunału Konstytucyjnego, podczas gdy zgodnie z wskazanymi przepisami Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów”. W ich ocenie, uchybienie powyższe spowodowało nieważność postępowania (art. 379 pkt 4 k.p.c. w związku z art. 74 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym).

Zdaniem pełnomocników Z.K., zgodnie z art. 424¹ § 1 k.p.c. skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia co do zasady przysługuje w stosunku do prawomocnego wyroku sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie. Natomiast § 2 przywołanego przepisu stanowi, że w wyjątkowych wypadkach, gdy niezgodność z prawem wynika z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego lub konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela, można także żądać stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego wyroku sądu również pierwszej instancji.

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest jednoinstancyjne, zatem wyrok wydawany przez Trybunał jest zawsze wyrokiem wydawanym w pierwszej i zarazem ostatniej instancji. Z tego powodu niniejsza skarga opierana jest o § 2 art. 424¹ k.p.c., który znajduje odpowiednie zastosowanie do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym na zasadzie odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego do postępowania przed Trybunałem (art. 36 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym). Co istotne, ustawodawca - formułując tę zasadę - jednoznacznie

określił, że przepisy k.p.c. stosuje się odpowiednio właśnie „do postępowania przed Trybunałem”. Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.c. nie jest więc ograniczone do „toku postępowania przed Trybunałem” czy do postępowania „do chwili uprawomocnienia się (ogłoszenia) wyroku Trybunału”, ale odnosi się do całego „postępowania przed Trybunałem”.

Z art. 1 k.p.c. wynika, że Kodeks postępowania cywilnego „normuje postępowanie sądowe” w sprawach w tym przepisie określonych i zawiera nie tylko przepisy stosowane w toku postępowania, ale także przepisy regulujące postępowanie po uprawomocnieniu się orzeczenia kończącego daną sprawę, przewidując również tryby wzruszania prawomocnych orzeczeń sądów. Postępowanie sądowe, czyli postępowanie przed sądami, to zatem w zamyśle ustawodawcy nie tylko postępowanie „w toku”, lecz także postępowanie po jego uprawomocnieniu się. W konsekwencji w taki sam sposób należy rozumieć pojęcie „postępowania przed Trybunałem”. Oczywiście postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym tylko „odpowiednio” uregulowane jest przez przepisy k.p.c. i pierwszeństwo zastosowania ma w tym postępowaniu Konstytucja RP oraz ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. To one określają specyfikę postępowania przed Trybunałem, którą odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania cywilnego musi uwzględniać. Specyfika ta polega w pierwszym rzędzie na tym, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie poddają się merytorycznej kontroli, która miałaby wpływ na skutki prawne wywoływane przez te orzeczenia. Z chwilą wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny jest ono ostateczne i nie ma trybu, w którym mogłoby zostać wzruszone. Z tego powodu do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie znajdują zastosowania przepisy kodeksu o skardze kasacyjnej.

W ocenie pełnomocników skarżącego, specyfika postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym bynajmniej nie stoi jednak na przeszkodzie stwierdzeniu przez Sąd Najwyższy niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia Trybunału w trybie przepisów działu VIII tytułu VI księgi pierwszej kodeksu postępowania cywilnego. Stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia TK nie niweczy przecież skutków prawnych tego orzeczenia, sprowadzając się do

oceny prawnej czy orzeczenie to jest zgodne z prawem. Jeśli ocena ta jest negatywna, to osobie, która na skutek niezgodnego z prawem orzeczenia poniosła szkodę, otwiera się droga do dochodzenia od Skarbu Państwa odszkodowania z tytułu niezgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej.

Odpowiednie zastosowanie przepisów o skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ma w tym kontekście także głębokie uzasadnienie konstytucyjne. Trybunał Konstytucyjny jest wszakże organem władzy publicznej. Natomiast zgodnie z przepisem art. 77 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Przepis ten nie przewiduje żadnych wyjątków, dotyczy więc również działania Trybunału Konstytucyjnego. Konstytucja, choć wprowadziła zasadę ostateczności orzeczeń wydawanych przez Trybunał (art. 190 ust. 1 Konstytucji RP), nie pozbawiła ochrony prawnej poszkodowanych niezgodnym z prawem działaniem tego organu. Poszkodowani w ten sposób mogą domagać się odszkodowania na takich samych zasadach jak poszkodowani niezgodnym z prawem działaniem jakiegokolwiek innego organu władzy publicznej. Trybunał w tym aspekcie nie został postawiony przez ustrojodawcę „ponad” innymi organami. Nie byłoby zresztą po temu żadnych racji; skoro bowiem ustawa, w wykonaniu Konstytucji RP, wprost przewiduje, że źródłem szkody może być nawet działanie organu władzy ustawodawczej (art. 417¹ § 1 k.c.), które to działanie podlega ocenie sądów, to bez wątpienia dopuszczalna jest możliwość dokonywania oceny działania także tzw. ustawodawcy negatywnego jakim jest Trybunał Konstytucyjny.

Ustawową podstawą roszczenia o odszkodowanie za szkodę wywołaną niezgodnym z prawem wykonywaniem władzy publicznej są przepisy art. 417 - 417¹ k.c. Drugi z tych przepisów w § 2 przewiduje, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia (*lege non distinguente*: orzeczenia sądu lub trybunału) lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem. Na zasadzie wyjątku od tej zasady możliwe jest oparcie roszczeń odszkodowawczych pomimo nieuzyskania stosownego prejudykatu, o ile przepisy odrębne tak stanowią. Przypadki naruszenia

prawa przez Trybunał Konstytucyjny przy wydawaniu orzeczeń nie zostały jednak wprost określone w żadnym przepisie odrębnym, co oznacza, że trybu dochodzenia odszkodowania za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej przez ten organ doszukiwać się należy właśnie w zasadzie ogólnej wyrażonej w art. 417¹ § 2 k.c., która warunkuje możliwość dochodzenia odszkodowania od uprzedniego uzyskania we właściwym postępowaniu deklaratoryjnego stwierdzenia niezgodności z prawem konkretnego orzeczenia, stanowiącego źródło szkody. Postępowaniem tym jest właśnie postępowanie w sprawie o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia określone w przepisach art. 424¹ - 412¹² k.p.c.

Pełnomocnicy wskazali także na art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Ich zdaniem, przepis ten jest bez wątpienia nie tylko zakazem sformułowanym wobec ustawodawcy, lecz również adresowaną do organów władzy sądowniczej dyrektywą interpretacyjną innych przepisów, w oparciu o które podmiot prawa dochodzi ochrony swoich praw. Przepisy te należy interpretować rozszerzająco i w razie wątpliwości interpretacyjnych przyjmować, że droga sądowa dochodzenia naruszonych praw jest otwarta.

Pełnomocnicy Z.K., czyniąc zadość obowiązкови wynikającemu z przepisu art. 424⁵ pkt 5 k.p.c. wskazali, że wzruszenie zaskarżonego wyroku w drodze innych środków prawnych niż skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem nie było i nie jest możliwe wobec brzmienia przepisu art. 190 ust. 1 Konstytucji RP. W obecnym ustawodawstwie nie istnieje żaden tryb wzruszania orzeczeń Trybunału, a postępowanie przed TK jest postępowaniem jednoinstancyjnym.

Jednocześnie - ponieważ skarga jest oparta na stosowanym odpowiednio przepisie art. 424¹ § 2 k.p.c. - podkreślili, że w niniejszej sprawie zachodzi wyjątkowy wypadek uzasadniający przyjęcie skargi polegający na tym, że niezgodność z prawem zaskarżanego wyroku wynika z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego RP. Podstawą skargi jest naruszenie art. 194 ust. 1 Konstytucji RP poprzez wydanie zaskarżonego wyroku przez skład orzekający Trybunału, w którym zasiadali Sędziowie nieuprawnieni do orzekania w myśl tego przepisu to znaczy: szesnasty i siedemnasty sędzia TK (Sędziowie: P. P. i J. P.),

podczas gdy przepis ten przewiduje, iż Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów. Zdaniem pełnomocników wybór i dopuszczenie do orzekania sędziów kolejnych, stanowi oczywiste i bezpośrednie naruszenie najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej jakim jest Konstytucja (art. 8 ust. 1).

Pełnomocnicy Z.K. podkreślili, że skarżący nie był stroną postępowania, w którym wydany został zaskarżany wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Wyrok ten dotyczy go jednak bezpośrednio z mocy art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, a skutki wywoływane przez ten wyrok w stosunku do skarżącego (oraz wobec wszystkich innych podmiotów prawa) są takie same jak wobec stron postępowania w sprawie o sygn. akt SK .../14.

Przywołany powyżej przepis decyduje o specyfice postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, polegającej na skuteczności *erga omnes* orzeczeń wydawanych przez ten organ. Z chwilą wydania orzeczenia przez Trybunał każdy podmiot prawa jest dotknięty tym orzeczeniem w taki sam sposób. Każdy podmiot prawa ma zatem potencjalnie taki sam interes w domaganiu się dokonaniu oceny zgodności z prawem tego orzeczenia. Konkretyzacja tego interesu następuje zaś wraz z uprawdopodobnieniem, że danemu podmiotowi wyrządzona została szkoda przez niezgodne z prawem wydanie orzeczenia TK.

Odpowiednie stosowanie przepisów działu VIII tytułu VI księgi pierwszej kodeksu postępowania cywilnego do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym uwzględniać musi powyższą specyfikę. To z kolei przekłada się na dopuszczalność wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia TK przez każdego, kto w wyniku wydania tego orzeczenia odniósł szkodę.

W przeciwnym wypadku ochrona prawna podmiotów poszkodowanych, które nie były stronami postępowania, w którym Trybunał wydał dane orzeczenie, byłaby iluzoryczna: wszak podmioty te nie mogą zainicjować nowego postępowania przed Trybunałem w tym samym przedmiocie, celem uzyskania także w „ich” sprawie orzeczenia o tożsamej treści jak orzeczenie już będące dla nich źródłem szkody. Z uwagi na rozszerzoną skuteczność orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wnioskowi lub skardze konstytucyjnej zmierzającym do wszczęcia postępowania o takim samym zakresie przedmiotowym, jak postępowanie, które już toczyło się

przed Trybunałem, odmówiono by nadania biegu, względnie postępowanie wszczęte na ich skutek zostało by umorzone - bez względu na to, jaki był katalog uczestników tego zakończonego już postępowania.

Wskazując na kwestię uprawdopodobnienia wyrządzenia szkody, pełnomocnicy skarżącego podnieśli, że zaskarżony wyrok Trybunału Konstytucyjnego ma bezpośrednie przełożenie na sferę praw Z.K., który - podobnie jak skarżący w sprawie, która toczyła się przed Trybunałem Konstytucyjnym pod sygn. SK .../14, doszukuje się niezgodności z Konstytucją powołanego przepisu art. 135r ust. 5 ustawy o Policji.

Wyrok ten, tj. zaskarżany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2016 r., zamknął skarżącemu (podobnie jak i innym podmiotom prawa) drogę do domagania się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją przepisu uniemożliwiającego mu żądanie wznowienia postępowania dyscyplinarnego. Jest to jednocześnie wyrok niezgodny z prawem, jako wyrok wydany w postępowaniu dotkniętym wadą nieważności.

Zdaniem pełnomocników podstawą powstałej szkody jest zamknięcie skarżącemu przez zaskarżany wyrok drogi do dochodzenia roszczeń na podstawie 417¹ § 1 k.c. O ile pierwotnie Skarżący mógłby doszukiwać się źródła swojej szkody w wydaniu przepisu prawa (art. 135r ust. 5 ustawy o Policji) niezgodnego z Konstytucją, o tyle obecnie takiej możliwości nie ma właśnie na skutek zaskarżanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który zamknął skarżącemu możliwość dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez wydanie aktu normatywnego (art. 417¹ § 1 k.c.). W związku z wydaniem wyroku w składzie sprzecznym z przepisami prawa skarżący nie miał możliwości wystąpienia z wnioskiem o wznowienie postępowania dyscyplinarnego, a tym samym wyeliminowania tej decyzji z obrotu prawnego. Dopiero stwierdzenie w przedmiotowym postępowaniu, że doszło do wyrządzenia szkody w związku z wydaniem orzeczenia, które zamknęło skarżącemu drogę do dochodzenia jego roszczeń, a jednocześnie jest niezgodne z prawem, pozwoli skarżącemu niejako „na nowo” otworzyć sobie drogę prawną do dochodzenia naprawienia powstałej szkody na zasadzie art. 417¹ § 2 k.c. Szkada ta polega na utracie wynagrodzenia, które mógłby on uzyskiwać, gdyby został przywrócony do służby w Policji, a także

na utracie przywilejów emerytalnych, które posiadałby z racji pełnienia tej służby (*lucrum cessans*, art. 361 § 2 *in fine* k.c.).

Ponadto w ocenie pełnomocników podkreślenia wymaga, że brak możliwości derogowania decyzji o zwolnieniu skarżącego z Policji powoduje, że jest on osobą stygmatyzowaną w świetle prawa, gdyż w obrocie prawnym istnieją dwa sprzeczne rozstrzygnięcia: pierwsze - uniewinniający wyrok oraz drugie - orzeczenie dyscyplinarne stwierdzające winę. Istotne przy tym jest, że źródłem tych dwóch odrębnych postępowań jest to samo zdarzenie historyczne.

W związku z powyższym, pełnomocnicy Z.K. na podstawie art. 424⁵ § 1 pkt 6 k.p.c. w związku z art. 424¹ § 2 k.p.c. wnieśli o stwierdzenie niezgodności z prawem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2016 r., SK 18/14.

Ponadto, na podstawie art. 424¹⁰ k.p.c. wnieśli o rozpoznanie przedmiotowej skargi przez Sąd Najwyższy na rozprawie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga jako oczywiście niedopuszczalna podlega odrzuceniu.

Wstępnie trzeba przypomnieć, że zgodnie z art. 424¹ § 1 k.p.c. 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. Przedmiotem zaskarżenia skargą są zatem prawomocne orzeczenia sądu drugiej instancji kończące postępowanie w sprawie, czyli orzeczenia merytoryczne (co do istoty sprawy) oraz postanowienia niemerytoryczne (tzw. formalne), o ile są one postanowieniami kończącymi postępowanie w sprawie. Od tego unormowania ustawodawca wprowadził wyjątek przewidziany w art. 424¹ § 2 k.p.c., dopuszczający możliwość złożenia skargi - w wyjątkowych wypadkach - od prawomocnego wyroku sądu pierwszej lub drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie, chociaż strony nie skorzystały z przysługujących im środków prawnych, jeżeli niezgodność orzeczenia z prawem wynika z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego lub konstytucyjnych wolności albo praw

człowieka i obywatela, chyba że jest możliwa zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych. Zatem wyjątek od zasady określonej w art. 424¹ § 1 k.p.c. uzależnia dopuszczalność skargi od kumulatywnego spełnienia dwóch przesłanek: po pierwsze - istnienia wyjątkowego wypadku, który uniemożliwił wniesienie środka odwoławczego lub środka zaskarżenia i po drugie - występowania niezgodności z prawem o kwalifikowanym charakterze, wynikającej z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego lub konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela.

Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, usytuowana wśród nadzwyczajnych środków zaskarżenia, ma na celu uzyskanie odszkodowania z tytułu niezgodnego z prawem działania władzy publicznej przez wydanie orzeczenia, przy czym może ona odnieść zamierzony skutek tylko wówczas, gdy wskazane w niej naruszenie prawa ma charakter kwalifikowany, elementarny i nie może być rozumiana jako środek prowadzący do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w odniesieniu do każdego wadliwego wyroku. Stronami tego postępowania są w związku z tym strony postępowania zakończonego zaskarżonym orzeczeniem.

Z przypomnianych powyżej zasad, w sposób oczywisty wynika niedopuszczalność składania skargi od innych orzeczeń.

Tym się kierując, należało orzec jak w postanowieniu na podstawie art. 424⁸ § 1 k.p.c.