



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

22 grudnia 2025 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Dariusz Dończyk (przewodniczący)

SSN Monika Koba (sprawozdawca)

SSN Dariusz Zawistowski

Protokolant Anna Matczak

po rozpoznaniu na rozprawie 22 grudnia 2025 r. w Warszawie
skargi kasacyjnej K.B. i K.B.1.

od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie

z 14 kwietnia 2021 r., I ACa 626/20,

w sprawie z powództwa K.B. i K.B.1.

przeciwko Skarbowi Państwa – [...]

o zapłatę,

**uchyła zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania
oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

[A.T.]

Monika Koba

Dariusz Dończyk

Dariusz Zawistowski

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 21 października 2020 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo K.B. i K.B.1 przeciwko Skarbowi Państwa - [...] o zapłatę zadośćuczynienia z tytułu naruszenia dóbr osobistych i odstąpił od obciążania powodów kosztami procesu.

Sąd pierwszej instancji nie poczynił w sprawie żadnych ustaleń faktycznych. Przystępując do oceny prawnej dochodzonego przez powodów żądania stwierdził, że należy je potraktować jako oczywiście bezzasadne.

W pierwszej kolejności wskazał, że dobra osobiste wymienione przez powodów, które miały zostać naruszone działaniami (zaniechaniami) pozwanego, w istocie nie mają takiego charakteru. Poczucie frustracji, braku wpływu na własne życie, stanowią bowiem jedynie określenia dotyczące stanu psychicznego. Nie stanowi także odrębnej kategorii dobra osobistego prawo do zachowania komfortu życia, do uprawiania sportu i aktywności fizycznej, do czasu wolnego oraz dysponowania tym czasem. Są to jedynie stany, które mogą być uwzględnione w aspekcie jednego z ustalonych dóbr osobistych (zdrowia); same nie stanowią natomiast dóbr osobistych.

Po drugie stwierdził, że w świetle art. 23 k.c., art. 24 k.c. i art. 448 k.c. uwzględnienie powództwa o ochronę dóbr osobistych przez zasądzenie zadośćuczynienia wymaga spełnienia przesłanek wynikających z tych przepisów. W sprawie wymogi te nie zostały zrealizowane, powodowie wywodzą bowiem odpowiedzialność pozwanego z samego faktu opracowania, wprowadzenia i realizacji reformy oświatowej. Tego rodzaju działalność pozwany podjął na podstawie ustaw i rozporządzeń wydawanych na podstawie upoważnienia ustawowego. W ocenie Sądu Okręgowego nie jest możliwe ustalenie w sprawie o naruszenie dóbr osobistych bezprawności działania władzy, która przeprowadza reformę systemu oświaty poprzez kwestionowanie jej legalności i sprzeczności ze wskazanymi przez powodów przepisami prawa, postanowieniami Konstytucji RP, umów międzynarodowych oraz Konwencji, bez formalnego wykazania bezprawności działania pozwanego za pomocą prejudykatu, o którym mowa w art. 417¹ § 1 k.c.

Sąd Okręgowy podkreślił, że sąd powszechny nie może kwestionować konstytucyjności przepisów ustaw. Właściwym trybem jest w tym zakresie

postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, który jest organem powołanym do tego, aby badać konstytucyjność aktów prawnych niższych rangą od ustawy zasadniczej, a zatem ustaw i rozporządzeń. Sąd nie wykluczył natomiast możliwości badania, czy rozporządzenie jest zgodne z ustawą, która stanowiła podstawę jego wydania.

Rozważając jako podstawę powództwa wskazywane przez powodów zaniechanie legislacyjne polegające na braku wprowadzenia właściwych rozwiązań w zakresie systemu edukacji, Sąd Okręgowy stwierdził, że sądy nie mogą zastępować ustawodawcy i wskazywać wzorca legislacyjnego, który powinien być wprowadzony. Mogą jedynie ograniczać się do postulatów *de lege ferenda*. Tak rozumiane zaniechanie legislacyjne nie może zatem stanowić podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa, chyba że powodowie przedstawiliby prejudykat (art. 417¹ § 1 k.c.).

W konsekwencji Sąd Okręgowy uznał, że bezprzedmiotowe jest przeprowadzanie zawnioskowanych przez obie strony dowodów, w tym dowodu z zeznań powodów. W ocenie tego Sądu nie ma znaczenia ustalanie działania (zaniechania) pozwanego, ustalanie, czy doszło do naruszenia dóbr osobistych powodów i jaki był jego zakres, skoro - z przytoczonych wyżej przyczyn - wykluczona jest bezprawność działania (zaniechania) po stronie pozwanego.

Wyrokiem z 14 kwietnia 2021 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelację powodów i nie obciążył skarżących kosztami postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny podzielił zarzuty powodów, że Sąd Okręgowy wydał zaskarżony wyrok nie czyniąc w sprawie żadnych ustaleń faktycznych mogących stanowić podstawę faktyczną rozstrzygnięcia. Zaakceptował jednak stanowisko tego Sądu, że złożone przez powodów wnioski dowodowe o przeprowadzenie dowodu z zeznań świadków oraz zeznań powodów były nieprzydatne do rozstrzygnięcia sprawy. W konsekwencji – w ocenie Sądu Apelacyjnego - nie zachodziła potrzeba uzupełniania postępowania dowodowego w kierunku postulowanym przez skarżących, a zarzut naruszenia art. 235 § 1 k.p.c. oraz art. 227 k.p.c. poprzez bezzasadne zaniechanie przeprowadzenia w sprawie postępowania dowodowego nie zasługiwał na uwzględnienie.

Sąd Apelacyjny w oparciu o niezaprzeczone przez pozwanego twierdzenia powodów oraz dokumenty zgromadzone w sprawie ustalił, że małoletni powodowie K.B. i K.B.1 urodzeni w 2004 r., w związku z reformą edukacji i przywróceniem 8 letniej szkoły podstawowej, w roku szkolnym 2017/2018 uczęszczali do VII klasy szkoły podstawowej, a w roku szkolnym 2018/2019 byli uczniami klasy ósmej i brali udział w rekrutacji do szkół średnich wraz z uczniami kończącymi w tym samym czasie trzyletnie gimnazjum. Ten stan rzeczy wynikał z reformy systemu edukacji przeprowadzonej w oparciu o przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2016 r., poz. 59 – dalej: „ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe”), ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r., poz. 60) oraz Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 14 lutego 2017 r. w sprawie podstawy programowej (Dz.U. z 2017 r., poz. 59). Reforma edukacji była przedmiotem kontrowersji i zastrzeżeń zgłaszanych przez różne środowiska i instytucje.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Sądu pierwszej instancji odnośnie do braku podstaw prawnych do zasądzenia na rzecz powodów zadośćuczynienia w związku z wprowadzonymi przez władzę publiczną rozwiązaniami legislacyjnymi w dziedzinie edukacji.

Stwierdził, że zgodnie z art. 417¹ § 1 k.c., jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Powodowie nie przedstawili jednak takiego prejudykatu, a więc orzeczenia przesądzającego o niezgodności z prawem danego działania (zaniechania) władzy publicznej. Nie wykazali także powstania szkody, która podlegałaby naprawieniu, ani związku przyczynowego między wydaniem aktu normatywnego a poniesionym uszczerbkiem, pomimo że to na nich spoczywał ciężar dowodu w tym zakresie (art. 6 k.c.).

Sąd Apelacyjny podkreślił, że proces odszkodowawczy nie może stać się polem, na którym przeprowadza się badanie legalności aktów normatywnych. Przez właściwy tryb należy natomiast rozumieć postępowanie określone w art. 188 Konstytucji RP, który przewiduje kompetencję Trybunału Konstytucyjnego do

orzekania o zgodności aktów normatywnych z aktami wyższego rzędu, oraz określone w art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r., poz. 143, ze zm. – dalej: „p.p.s.a.”), który ustanawia kompetencję sądów administracyjnych do wydawania takich orzeczeń w odniesieniu do aktów prawa miejscowego. Sąd, przed którym toczy się proces o naprawienie szkody wynikłej z wydania aktu normatywnego, nie może natomiast samodzielnie ustalać niezgodności tego aktu z prawem.

Wychodząc z tych założeń stwierdził, że wywody przedstawiciela ustawowego powodów dotyczące naruszenia Konstytucji RP czy Konwencji o Prawach Dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r., Nr 120, poz. 526 – dalej: „Konwencja o prawach dziecka”) nie mogą zastąpić prejudykatu, o którym mowa w art. 417¹ k.c. Okoliczność, że Rzeczpospolitą Polską obowiązuje Konwencja o Prawach Dziecka, nie oznacza, że sąd powszechny jest powołany do rozliczania władzy ustawodawczej z przestrzegania postanowień tej Konwencji.

Sąd Apelacyjny podkreślił także, że w świetle zasad odpowiedzialności deliktowej na poszkodowanym spoczywa obowiązek udowodnienia szkody oraz adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy wydaniem aktu normatywnego a poniesionym uszczerbkiem. Szkoda nie może mieć charakteru potencjalnego, a poszkodowany musi się znajdować w kręgu podmiotów, których interesy zostały naruszone przez sam fakt obowiązywania uregulowania niezgodnego z prawem., Argumentacja powodów koncentrowała się natomiast na ogólnej krytyce założeń reformy szkolnictwa, nie zmierzała natomiast do wykazania związku pomiędzy poszczególnymi zapisami zawartymi w kwestionowanych aktach prawnych, a naruszeniem zasad wynikających z powoływanych przez nich przepisów Konstytucji RP czy Konwencji o Prawach Dziecka.

Sąd Apelacyjny nie znalazł także podstaw do uwzględnienia powództwa w oparciu o art. 417² k.c., dotyczącego zgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej.

Stwierdził także, że wynikająca z art. 8 Konstytucji RP zasada jej bezpośredniego stosowania w powiązaniu z art. 178 ust. 1 Konstytucji, z którego

wynika niezwiązanie sądu powszechnego przepisem niezgodnym z Konstytucją i uprawnienie do odmowy zastosowania przepisów sprzecznych z Konstytucją w rozstrzyganej przez siebie sprawie, nie oznacza, że przesłankowe stwierdzenie przez sąd powszechny takiej niezgodności daje podstawy do zasądzenia zadośćuczynienia.

Wyjaśnił, że możliwość przyznania zadośćuczynienia z tytułu szkody niemajątkowej (krzywdy) w sytuacji naruszenia dóbr osobistych (art. 23 k.c. i art. 24 k.c.) przewiduje art. 448 k.c. Do przesłanek odpowiedzialności za naruszenie dóbr osobistych należy istnienie określonego dobra osobistego, jego naruszenie, związek pomiędzy działaniem i naruszeniem oraz bezprawność. W tym kontekście za zbyt daleko idące uznał stanowisko Sądu Okręgowego, że co do zasady wykluczone jest badanie bezprawności działań władzy publicznej pod kątem naruszenia dóbr osobistych jednostki. Zdaniem Sądu Apelacyjnego wymaga to każdorazowo rozważenia wszystkich wymienionych wyżej przesłanek ochrony.

Stwierdził, że tylko niektóre ze wskazywanych przez powodów wartości i stanów należy zakwalifikować jako dobra osobiste (np. zdrowie fizyczne i psychiczne). Z kolei prawo do życia w nieskażonym środowisku może być traktowane jedynie jako emanacja dobra osobistego w postaci zdrowia, wolności czy prywatności. W orzecznictwie sądowym przyjęto także możliwość domagania się ochrony prawa do życia rodzinnego, które może być traktowane jako dobro osobiste, chociaż poglądy na ten temat nadal budzą kontrowersje. Wśród wymienionych przez powodów wartości i pożądaných stanów związanych z samopoczuciem człowieka w ocenie Sądu Apelacyjnego jedynie zdrowie może być uznane za dobro osobiste podlegające ochronie. Część z wymienionych w pozwie wartości w istocie odnosi się właśnie do zdrowia powodów. Z kolei wskazywane przez powodów poczucie frustracji, braku wpływu na własne życie, naruszenie prawa do czasu wolnego, do uprawiania sportu, nie stanowiły dóbr osobistych podlegających ochronie.

W ocenie Sądu Apelacyjnego roszczenie o zadośćuczynienie oparte było o twierdzenia powodów dotyczące w przeważającej mierze hipotetycznych naruszeń. Podstawą odpowiedzialności za naruszenie dóbr osobistych jest natomiast popełnienie czynu niedozwolonego godzącego w określone dobra osobiste podmiotu

domagającego się ochrony, co zakłada istnienie związku pomiędzy określonym zachowaniem a naruszeniem tego dobra. W ocenie Sądu Apelacyjnego naruszenie dóbr osobistych powodów na skutek wprowadzenia reformy edukacji pozostaje w sferze teoretycznych rozważań. W tym kontekście stanowi próbę generalnego rozprawienia się z założeniami reformy i funkcjonowania systemu oświaty w ogólności, także w aspekcie realizowanej przez młodzież podstawy programowej, bez szczegółowego odniesienia do indywidualnej sytuacji w jakiej znaleźli się powodowie. Na tym tle wskazywali oni między innymi na konieczność noszenia ciężkich plecaków, wymaganiu od uczniów wiedzy na pamięć, pisania dużej ilości sprawdzianów, wiążące się z tym przepracowanie, a w związku z kumulacją roczników obniżenie szans edukacyjnych. Powodowie na żadnym etapie postępowania nie wyjaśnili jednak jak zakończył się w ich przypadku proces rekrutacji oraz jaki związek z jego efektami miały kwestionowane rozwiązania w zakresie systemu edukacji. Poza ogólnymi stwierdzeniami zabrakło także wyjaśnienia jak wpłynęło to na zdrowie powodów i ich życie rodzinne. Powodowie nie wskazywali także, czy przed reformą ich sytuacja kształtowała się lepiej i ewentualnie w jakim zakresie zmniejszyły się ich szanse edukacyjne.

Niezależnie od powyższego Sąd Apelacyjny stanął na stanowisku, że nie można uznać, by którakolwiek z wymienionych przez powodów okoliczności dawała podstawy do przyjęcia, że kontestowany przez nich model edukacji godził w ich dobra osobiste. Powodowie nie podjęli bowiem próby wykazania by doszło do naruszenia ich dóbr osobistych na skutek wprowadzenia określonych zapisów ustaw czy rozporządzenia. W przeważającej mierze chodziło o hipotetyczne naruszenia, a rozważania dotyczyły sfery teoretycznej. Własne przemyślenia przedstawiciela ustawowego powodów na temat mankamentów systemu edukacji, nie stanowiły wystarczającej przesłanki dla uznania, że doszło do naruszenia dóbr osobistych powodów.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że przesłanką żądania ochrony dóbr osobistych jest bezprawność naruszenia, zaś ciężar udowodnienia okoliczności faktycznych wyłączających bezprawność spoczywa na tym, kto dopuścił się tego naruszenia. W okolicznościach sprawy z uwagi na zakresloną przez powodów podstawę faktyczną sporu podzielił stanowisko Sądu Okręgowego odnośnie do braku

bezprawności po stronie pozwanego, o czym przesądzało działanie w granicach obowiązującego porządku prawnego, tj. zgodnie z przysługującymi kompetencjami przysługującymi legislatorowi w procesie stanowienia prawa. Przyjmując zarazem, że wzorzec działania zgodnego z prawem wyznaczają przepisy Konstytucji RP czy Konwencji o Prawach Dziecka to do uzyskania ochrony należałoby wykazać naruszenie tego wzorca przez wprowadzenie określonych, sprzecznych z nim zapisów ustawowych. Argumentacja powodów nie odnosiła się jednak do tego aspektu. W pozostałym zaś zakresie, nie można stwierdzić istnienia jakiegokolwiek wzorca, który miałby określać właściwy model edukacji, którego naruszenie mogłoby być uznane za bezprawne. Sąd Apelacyjny zaznaczył, że prawo do edukacji, a zatem dostęp do niej, nie jest dobrem osobistym, lecz prawem podstawowym zagwarantowanym w Konstytucji, a powodowie z prawa tego korzystają. Całokształt działań pozwanego związanych z wprowadzeniem reformy edukacji nie może być zatem uznany za delikt godzący w dobra osobiste powodów i rozpatrywany w kategoriach czynu niedozwolonego, rodzącego odpowiedzialność z tego tytułu.

W skardze kasacyjnej powodowie zaskarżyli wyrok Sądu Apelacyjnego w całości, wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego, z uwzględnieniem kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej powodom z urzędu w postępowaniu kasacyjnym.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucili:

1. naruszenie prawa materialnego:
 1. art. 23 w zw. z art. 24 k.c. przez ich błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie poprzez uznanie, że nie jest możliwe ustalenie, iż doszło do naruszenia dóbr osobistych powodów w postaci prawa do ochrony zdrowia psychicznego, pozbawienia prawa do życia rodzinnego, w tym prawa do utrzymania osobistych kontaktów z poszczególnymi członkami rodziny, pozbawienia prawa do czasu wolnego, oraz prawa do decydowania o życiu prywatnym, w tym prawa do swobodnego wyboru dalszego kierunku edukacji, prawa do decydowania o sposobie i miejscu życia, a w konsekwencji spowodowania u powodów krzywdy, bólu i cierpienia podczas gdy

wprowadzona w 2017 r. reforma edukacji w sposób oczywisty spowodowała naruszenie szeregu dóbr osobistych, a w rezultacie wyrządziła powodom krzywdę i cierpienie wywołując nieodwracalne skutki osobiste w ich życiu w postaci ograniczenia możliwości swobodnego wyboru szkoły średniej na skutek nie zapewnienia dostatecznej ilości wolnych miejsc w szkołach co nastąpiło wyłącznie na skutek wprowadzonej reformy edukacji, ponieważ w 2018 r. nabór uczniów do szkół średnich obejmował jednocześnie uczniów z okresu dwóch lat szkolnych tj. po ukończeniu 3 klasy gimnazjum oraz 8 klasy szkoły podstawowej;

2. art. 417¹ § 1 w zw. z art. 448 k.c. poprzez ich błędną wykładnię polegającą na nieprawidłowym zastosowaniu do stanu faktycznego wskazanego w pozwie wyrażającym się w bezkrytycznym uznaniu, że nie zostało wykazane naruszenie dóbr osobistych powodów podczas gdy rzetelna obiektywna i wyważona analiza całokształtu materiału dowodowego prowadzi do przeciwnych wniosków;
3. art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także art. 47 zdanie pierwsze i drugie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: jako „KPP”) oraz art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: jako „EKPC”) poprzez pozbawienie powodów prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, czyli prawa do sądu;
4. art. 70 ust. 1 i 4 Konstytucji RP poprzez przeprowadzenie wykładni art. 24 § 1 w zw. z art. 417¹ § 1 k.c. zamykającej powodom drogę sądową dochodzenia naruszonych praw i wolności, podczas gdy każdy ma prawo do nauki do 18 roku życia, które określa ustawa, natomiast władza publiczna jest zobowiązana zapewnić powszechny i równy dostęp do wykształcenia, co nie miało miejsca ponieważ w 2018 r. nabór uczniów do szkół średnich obejmował jednocześnie uczniów z okresu dwóch lat szkolnych tj. po ukończeniu 3 klasy gimnazjum oraz 8 klasy szkoły podstawowej, co istotnie ograniczyło powodom wybór dalszego kierunku kształcenia, ponieważ ilość wolnych miejsc

w szkołach średnich nie została odpowiednio zwiększona proporcjonalnie do liczby uczniów z okresu dwóch lat;

5. naruszenie przepisów postępowania:

1. art. 380 k.p.c. poprzez jego niezastosowanie i zaniechanie rozpoznania wniosków dowodowych powodów pomimo, że zostały zgłoszone w apelacji i miały istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, co skutkowało przedwczesnym oddaleniem apelacji;
2. art. 235² § 1 pkt 3 k.p.c. oraz art. 227 k.p.c. poprzez bezzasadne zaniechanie przeprowadzenia w sprawie jakiegokolwiek postępowania dowodowego oraz bezzasadne przyjęcie, że dowód z przesłuchania powodów jest nieprzydatny do prawidłowego ustalenia stanu faktycznego stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia, a w konsekwencji zupełny brak ustalenia jakichkolwiek faktów istotnych dla tej sprawy, co doprowadziło do przedwczesnego uznania przez Sądy obydwu instancji, że powództwo jest bezzasadne;
3. art. 382 w zw. z art. 327¹ § 1 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. poprzez nierozpoznanie przez Sąd drugiej instancji wniosków zgłoszonych w apelacji o uzupełnienie materiału dowodowego, w tym w postaci przesłuchania powodów, co skutkowało brakiem oceny tego materiału dowodowego i doprowadziło do błędnego przyjęcia, że powód nie wykazał zasadności wytoczonego powództwa, a ponadto Sąd drugiej instancji sporządził uzasadnienie wyroku bez wskazania podstawy faktycznej rozstrzygnięcia, zaniechał wskazania faktów, które uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, i przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej oraz nie wyjaśnił podstawy prawnej wyroku z przytoczeniem przepisów prawa, skupiając się wyłącznie na tym, że powodowie nie przedstawili prejudykatu stwierdzającego niezgodność ustawy wprowadzającej reformę edukacji z Konstytucją, co winno skutkować uchyleniem zaskarżonego wyroku oraz przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania.

Pozwany w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie.

Sądy obu instancji uznały za bezcelowe badanie, czy w sprawie doszło do naruszenia dóbr osobistych powodów przyjmując, że zaistniały okoliczności wyłączające bezprawność w postaci działania przez pozwanego w ramach porządku prawnego. Z tej przyczyny Sąd Okręgowy w ogóle nie poczynił w sprawie żadnych ustaleń faktycznych, a Sąd Apelacyjny poczynił je jedynie we fragmentarycznym - w stosunku do zakresu żądania powodów - zakresie. Jednocześnie Sądy *meriti* odmówiły przeprowadzenia w sprawie jakiegokolwiek postępowania dowodowego, w tym także dowodu z zeznań powodów. Stanowisko to nie zasługuje na podzielenie.

Powodowie wiązali szkodę – w zakresie kwestionowanym w postępowaniu kasacyjnym – z deliktem legislacyjnym związanym z wprowadzeniem w 2017 r. reformy edukacji i ograniczenia im możliwości swobodnego wyboru szkoły średniej na skutek nie zapewnienia dostatecznej ilości miejsc z uwagi na to, że nabór uczniów do szkół średnich w 2018 r. obejmował uczniów z dwóch lat szkolnych (III klasa gimnazjum i VIII klasa szkoły podstawowej). Sąd Apelacyjny wykluczył w istocie badanie, czy do deliktu legislacyjnego w rozumieniu art. 417¹ § 1 k.c. doszło, z uwagi na nie przedstawienie przez powodów prejudykatu w postaci orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, który przesądzałby niezgodność z prawem zakwestionowanej regulacji prawnej z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

Prawidłowo Sąd Apelacyjny przyjął, że w razie istnienia normy prawnej upoważniającej do naruszenia dobra osobistego tak dokonane wkroczenie w dobro nie może być uznane za bezprawne jeżeli zostało ono dokonane w granicach oznaczonych porządkiem prawnym (zob. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 7 listopada 2000 r., I CKN 1149/98, niepubl.). Dzięki wyłączeniu bezprawności realizowane jest założenie o wewnętrznej harmonii systemu prawa, który przewiduje określone procedury lub nadaje określonym podmiotom kompetencje.

Artykuł 24 § 1 zdanie pierwsze k.c. wprowadza domniemanie bezprawności naruszenia dóbr osobistych, wzmacniając tym samym pozycję osoby dochodzącej ochrony; ciężar wykazania legalności postępowania spoczywa zatem co do zasady na pozwanym. W przypadku jednak odpowiedzialności opartej na art.417¹ § 1 k.c.

(delikt legislacyjny) kwestia niezgodności z prawem działania lub zaniechania w zakresie tego przejawu władzy publicznej jest wyjęta z zakresu kognicji sądu, a poszkodowany jest zobligowany dostarczyć prejudykat stwierdzający niezgodność z prawem działania lub zaniechania pozwanego.

Akcentowany przez Sąd Apelacyjny obowiązek dostarczenia prejudykatu, którego brak był przyczyną uchylenia się od oceny istoty zgłoszonego żądania - jest jednak w obecnej sytuacji wątpliwy. Wynika to z narastającego kryzysu konstytucyjnego, zagrażającego zdolności Trybunału Konstytucyjnego do realizacji swych funkcji ustrojowych, co może przemawiać na rzecz rozproszonej kontroli sądowej konstytucyjności ustaw, umożliwiającej odmowę zastosowania niekonstytucyjnej normy ustawowej w konkretnej sprawie, czego Sąd Apelacyjny nie rozważał.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego od dawna jest reprezentowany pogląd dopuszczający tzw. rozproszoną kontrolę sądową konstytucyjności ustaw, zakładającą kompetencje sądów powszechnych i Sądu Najwyższego do oceny zgodności normy ustawowej z Konstytucją i odmowy jej zastosowania. Orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP), co należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego nie może być bowiem identyfikowane z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozpoznawanej przez sąd. Uznanie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją jest sprzeczne z art. 8 ust. 2 ustawy zasadniczej, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, co niewątpliwie dotyczy sądowego stosowania prawa, zwłaszcza gdy niezgodność przepisu ustawy z Konstytucją ma charakter oczywisty (zob. m.in. uchwała Sądu Najwyższego z 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, OSNP 2002, nr 2, poz. 34 oraz wyroki Sądu Najwyższego z 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, OSNCP 2000, nr 1, poz. 6; z 17 grudnia 1999 r., II UKN 270/99, niepubl.; z 19 kwietnia 2000 r., II CKN 272/00, niepubl.; z 26 września 2000 r., III CKN 1089/00, OSNC 2001, nr 3, poz. 37; z 29 sierpnia 2001 r., III RN 189/00, OSNP 2002, nr 6, poz. 130; z 25 lipca 2003 r., V CK 47/02, niepubl., z 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16, niepubl. i z 11 grudnia 2019 r., V CSK 420/18, niepubl., a także postanowienie Sądu Najwyższego z 26 maja 1998 r., III SW 1/98, OSNP 1998, nr 17, poz. 528).

Ocenę przemawiającą za dopuszczalnością rozproszonej kontroli sądowej konstytucyjności ustaw przeprowadzaną na potrzeby rozstrzygnięcia konkretnej sprawy w obecnej sytuacji wzmacnia dostrzegany brak zdolności Trybunału Konstytucyjnego do realizowania swoich funkcji oraz szereg nieprawidłowości w jego funkcjonowaniu naruszających prawo do sądu. Z tych przyczyn w wyroku z 18 grudnia 2025 r., Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba) w sprawie C-448/23 stwierdził – z przyczyn szczegółowo wyjaśnionych w motywach tego rozstrzygnięcia - że Trybunał Konstytucyjny nie spełnia wymogów niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w wyniku nieprawidłowości w procedurach powołania trzech sędziów tego Trybunału w grudniu 2015 r. oraz w procedurze powołania jego Prezesa w grudniu 2016 r., a Rzeczpospolita Polska w związku z takim stanem rzeczy uchybiła swoim zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, by Trybunał Konstytucyjny spełniał gwarancje niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy.

Z kolei w wyroku z 7 maja 2021 r., skarga nr 4907/18, Xero Flor przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: „ETPC”) stwierdził naruszenie art. 6 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. wobec tego, że powołanie jednego z sędziów zasiadających w składzie orzekającym Trybunału Konstytucyjnego, który rozpoznawał skargę konstytucyjną skarżącej było dotknięte poważnymi nieprawidłowościami, dotyczącymi samej istoty prawa do „sądu ustanowionego ustawą”, a także zasadę państwa prawa z uwagi na naruszenie przez Sejm VIII Kadencji i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej podstawowej zasady krajowej mającej zastosowanie do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Dodatkowo według stanu na datę orzekania przez Sąd Najwyższy szereg zwolnionych stanowisk sędziowskich w Trybunale Konstytucyjnym nie jest obsadzonych, w skład Trybunału nadal wchodzi dwóch sędziów, których status z przyczyn szczegółowo wyjaśnionych w wyżej przywołanym wyroku ETPC z 7 maja 2021 r. jest kwestionowany, a wyroki Trybunału nie są publikowane, co nie może nie zostać uwzględnione w procesie cywilnym, w którym żądanie pozwu jest

związane z obowiązkiem uzyskania prejudykatu.

W konsekwencji podzielić należy zaprezentowany w nowszym orzecznictwie Sądu Najwyższego pogląd, że jeżeli nie jest możliwe uzyskanie kontroli konstytucyjnej przez przewidziany do tego organ (Trybunał Konstytucyjny) z jednoczesnym zapewnieniem stronie rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, to do sądu powszechnego rozpoznającego sprawę należy zapewnienie stronie właściwej kontroli konstytucyjnej i dokonanie oceny zgodności z Konstytucją wskazanych przepisów ustawy (zob. m.in. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego – zasada prawna - z 26 kwietnia 2023 r., III PZP 6/22, OSNCP 2023, nr 10, poz. 104; uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20 oraz wyroki Sądu Najwyższego z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, OSNP 2002, nr 11, poz. 113 i z 22 maja 2024 r., III USKP 9/23, niepubl.).

Ponadto wobec odmowy przeprowadzenia dowodu z zeznań powodów nie jest jasne, czy upatrywali naruszenia ich praw jedynie przez delikt legislacyjny, czy także przez sposób wykonywania prawa. W zakresie w jakim powodowie odwoływali się do czynności faktycznych, Skarb Państwa – inaczej, niż w przypadku odpowiedzialności odszkodowawczej opartej na art. 417¹ k.c. - odpowiada natomiast w sferze *imperium* bez potrzeby dostarczenia prejudykatu, a dochodzący ochrony może powoływać się na domniemanie bezprawności (art. 24 § 1 w zw. z art. 23 k.c.), co oznacza że ciężar dowodu w tym zakresie spoczywa na pozwanym, a sąd ma obowiązek przeprowadzenia oceny, czy działanie Skarbu Państwa zostało podjęte na podstawie przepisu prawa i z zachowaniem proporcjonalności zastosowanych środków (zob. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 17 września 2014 r., I CSK 439/13, OSNC 2015, nr 7-8, poz. 93).

Wychodząc z tych założeń, nie można odmówić częściowo słuszności zarzutom skargi zgłoszonym w ramach drugiej podstawy kasacyjnej. Sąd Apelacyjny nie poczynił bowiem w sprawie w zasadzie żadnych ustaleń faktycznych pozwalających na prawidłowe zastosowanie prawa materialnego, co było rezultatem nie przeprowadzenia w sprawie postępowania dowodowego. Sąd Apelacyjny z jednej strony trafnie bowiem dostrzegł, że Sąd Okręgowy wydał rozstrzygnięcie nie

oparte na żadnej podstawie faktycznej, z drugiej jednak strony wadliwość tę powielił. Poczynione na etapie postępowania apelacyjnego ustalenia faktyczne są bowiem fragmentaryczne i nie pozwalają na prawidłowe zastosowanie prawa materialnego.

Zarzut naruszenia art. 327¹ § 1 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. jest jednak bezzasadny. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się bowiem konsekwentnie, że naruszenie art. 327¹ k.p.c. (poprzednio art. 328 § 2 k.p.c.), a także art. 387 § 2¹ k.p.c. może być zarzucane w skardze kasacyjnej tylko wyjątkowo, gdy wady uzasadnienia uniemożliwiają dokonanie kontroli kasacyjnej z uwagi na jego sporządzenie w sposób nie pozwalający na zorientowanie się w przyczynach natury faktycznej i prawnej, które legły u podstaw rozstrzygnięcia (zob. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z 11 maja 2000 r., I CKN 272/00, niepubl.; z 14 listopada 2000 r. CKN 1211/00, niepubl. oraz postanowienie Sądu Najwyższego z 22 maja 2013 r., III CSK 293/12, OSNC 2012, nr 12, poz. 148).

Sytuacja taka w rozpoznawanej sprawie nie wystąpiła. Sąd Apelacyjny przytoczył bowiem podstawę faktyczną i prawną swojego rozstrzygnięcia oraz wyłuszczył swoją koncepcję rozstrzygnięcia sprawy. Sąd ten wyszedł jak się wydaje z założenia, że wystąpiła okoliczność wyłączająca bezprawność, za niecelowe uznał zatem badanie, czy zarzucane pozwanemu działanie godziło w dobra osobiste powodów, skoro nie dostarczyli oni prejudykatu. Okoliczność, że koncepcja ta spowodowała nie przeprowadzenie dowodu z zeznań powodów, może i jest kwestionowane w ramach zarzutu naruszenia art. 380 k.p.c. oraz art. 235² § 1 pkt 3 k.p.c., art. 227 k.p.c., a także art. 382 k.p.c., nie dowodzi natomiast naruszenia art. 387 § 2¹ k.p.c.

Zasadnie natomiast zarzucili skarżący, że odmowa przeprowadzenia w sprawie dowodu zeznań powodów, nie może być uznana za uzasadnioną. Pominięcie dowodu zgodnie z art. 235² § 1 pkt 2 k.p.c. może mieć miejsce jedynie wówczas, gdy okoliczności faktyczne zostały wyjaśnione zgodnie z twierdzeniami strony wnioskującej o przeprowadzenie określonego dowodu (zob. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z 26 września 1966 r., II CR 314/66, OSNCP 1967, nr 2, poz.39; z 3 kwietnia 2001r, I CKN 373/00, niepubl; z 17 kwietnia 2008 r., I CSK 543/07, niepubl.; i z 27 czerwca 2014 r., I CSK 497/13, niepubl.). Z kolei, odmowa przeprowadzenia dowodu, mimo niewyjaśnienia spornych okoliczności, może

nastąpić zgodnie z art. 235² § 1 pkt 2 i 3 k.p.c. w przypadku, gdy teza dowodowa jest nieistotna dla rozstrzygnięcia lub proponowany środek dowodowy jest nieprzydatny do jej udowodnienia (zob. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 30 maja 2007 r., IV CSK 41/07, niepubl.).

Taka sytuacja nie miała w sprawie miejsca, co jest równoznaczne z pozbawieniem skarżących możliwości udowodnienia ich twierdzeń. Sąd Apelacyjny przyjął bowiem, że powodowie nie odnieśli zarzutów zgłoszonych w pozwie do swojej indywidualnej sytuacji i na żadnym etapie postępowania nie wyjaśnili jak zakończył się w ich przypadku proces rekrutacji oraz jaki związek z jego efektami miały kwestionowane rozwiązania w zakresie systemu edukacji. Podkreślił, że poza ogólnymi stwierdzeniami zabrakło wyjaśnienia jak wpłynęło to na zdrowie powodów i ich życie rodzinne. Wskazał, że powodowie nie wyjaśnili także, czy przed reformą ich sytuacja kształtowała się lepiej i ewentualnie w jakim zakresie zmniejszyły się ich szanse edukacyjne. Nie wykazali także powstania szkody, która podlegałaby naprawieniu, ani związku przyczynowego między wydaniem aktu normatywnego a poniesionym uszczerbkiem, pomimo że to na nich spoczywał ciężar dowodu w tym zakresie.

Sąd Apelacyjny trafnie przyjął, że działanie stanowiące źródło naruszenia dóbr osobistych musi dotyczyć indywidualnego interesu osoby pokrzywdzonej, co powód jest zobligowany wykazać. Jeżeli działanie nie jest wymierzone przeciwko konkretnej osobie, nie dochodzi do naruszenia jej dóbr osobistych (zob. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z 20 września 2013 r., II CSK 1/13, OSNC-ZD 2014, nr D, poz. 69 i z 21 września 2006 r., I CSK 118/06, OSNC 2007, nr 5, poz. 77). Nie budzi również wątpliwości, że nie wszystkie negatywne oddziaływania bezprawnego legislacyjnie aktu normatywnego podlegać mogą indemnizacji, lecz jedynie te, które stały się udziałem podmiotów należących do kręgu osób objętych zastosowaniem danej normy prawnej.

Niekonsekwentne jest jednak zarzucanie powodom, że ich powództwo nie zostało wykazane, a zarzuty mające stanowić podstawę naruszenia ich dóbr osobistych nie odniesione do ich indywidualnej sytuacji, skoro nie przeprowadzono nawet dowodu z ich zeznań. W systemie apelacji pełnej Sąd drugiej instancji nie

może pominąć środka dowodowego bezzasadnie oddalonego przez sąd pierwszej instancji w sytuacji, gdy strona zgłosiła stosowny zarzut w apelacji, a wnioskowany dowód – tak jak w rozpoznawanym przypadku - miał istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy (zob. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z 26 maja 1999 r., III CKN 254/98, niepubl; z 14 stycznia 2014 r., II UK 211/13, niepubl; i z 27 czerwca 2014 r., I CSK 497/13, M.Pr. Bank. 2015, nr 11, str. 36-40).

Powodowie w apelacji zakwestionowali oddalenie wszystkich zgłoszonych przez nich wniosków dowodowych (k. 215 verte, k. 218-219), domagając się przeprowadzenia tych dowodów w postępowaniu apelacyjnym. Nie można wykluczyć, że odmowa przeprowadzenia dowodu z zeznań powodów mogła mieć wpływ na wynik sprawy, skoro dowód ten może być pomocny do stwierdzenia, czy doszło do naruszenia dóbr osobistych powodów, czy też powodowie powołują się jedynie na potencjalne naruszenia, a także wyjaśnienia zakresu koniecznego do przeprowadzenia postępowania dowodowego. Przeprowadzenie dowodu z zeznań powodów pozwoli także na identyfikację konkretnej normy prawnej (ustawa, rozporządzenie, zarządzenie), która miała wywołać skutek w postaci naruszenia praw powodów czy też czynności faktycznych podjętych w stosunku do powodów na podstawie tej normy.

Można wyciągać negatywne konsekwencje wobec podmiotu, który nie sprostął ciężarowi dowodzenia (art. 6 k.c.), ale nie w sytuacji, gdy jednocześnie – jak w sprawie, w której wywiedziono skargę - sąd oddalił wniosek dowodowy zmierzający do udowodnienia faktów mających przemawiać za uwzględnienia powództwa. Przytoczone uchybienie przesądza o wadliwości stanowiska Sądu Apelacyjnego i uzasadnia podstawę skargi kasacyjnej z art. 380 k.p.c., art. 235² § 1 pkt 3 k.p.c. w zw. z art. art. 227 k.p.c.

Brak ustaleń faktycznych będących efektem nie przeprowadzenia postępowania dowodowego uniemożliwia zatem wiążące wypowiedzenie się w kwestii prawidłowości wykładni oraz zastosowania przez Sąd Apelacyjny prawa materialnego i przesądzenie czy trafnie Sąd ten przyjął, że nie doszło w istocie do naruszenia dóbr osobistych powodów, a jeżeli miało to miejsce to brak było bezprawności po stronie pozwanego. Kwestie te będą dopiero przedmiotem ustaleń

i ocen Sądu Apelacyjnego przy ponownym rozpoznaniu sprawy.

Sytuacja taka zgodnie z utrwalonym poglądem, będąc określonym stanem procesowym, nie musi mieć charakteru stawianego w skardze kasacyjnej zarzutu i może wynikać także z własnej oceny sądu kasacyjnego, co do możliwości merytorycznego rozpoznania skargi kasacyjnej (zob. m.in. niepublikowane orzeczenia Sądu Najwyższego z 18 września 1997r., I CKN 229/97; z 26 maja 1998 r., III CRN 516/97; z 2 grudnia 1999 r., I CKN 954/98; z 13 czerwca 2000 r., V CKN 69/00; z 28 lutego 2002 r., III CKN 547/00; z 20 lutego 2003 r., I CKN 65/01 oraz z 9 stycznia 2015 r., V CSK 133/14). Nie jest bowiem możliwe prawidłowe zastosowanie prawa materialnego bez zgodnego z prawem procesowym ustalenia podstawy faktycznej rozstrzygnięcia (zob. m. in. wyroki Sądu Najwyższego z 7 maja 2002 r., I CKN 105/00, niepubl.; z 11 kwietnia 2006 r., I PK 164/05, M.P.Pr. 2006/10/541; z 26 lipca 2007 r., V CSK 115/07, M.Prawn. 2007/17/930; i z 11 stycznia 2008 r., V CSK 240/07, niepubl.).

Zgodnie z art. 398¹³ § 2 k.p.c. w postępowaniu kasacyjnym Sąd Najwyższy jest bowiem związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia. Związanie to oznacza, że ocena zarzutów naruszenia prawa materialnego, podniesionych w skardze kasacyjnej, może odbywać się wyłącznie w odniesieniu do dokonanych przez sąd drugiej instancji ustaleń faktycznych, stanowiących podstawę zaskarżonego orzeczenia, których Sąd Najwyższy - w ramach kontroli kasacyjnej – nie może uzupełnić nowymi okolicznościami, nieustalonymi przez Sąd drugiej instancji (zob. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z 29 lipca 1999 r., II UKN 56/99, OSNAPiUS 2000, nr 22, poz. 829; z 24 lipca 2006 r., I PK 299/05, OSNCP 2007r., nr 15-16, poz. 214; i z 17 czerwca 2009 r., IV CSK 48/09, niepubl.).

Z przytoczonych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. orzekł jak w sentencji, a o kosztach postępowania kasacyjnego na podstawie art. 108 § 2 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. i w zw. z art. 398²¹ k.p.c. Rzeczą Sądu Apelacyjnego będzie także orzeczenie o kosztach nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej powodom z urzędu w postępowaniu kasacyjnym.

[A.T.]

[r.g.]