

*Marek Dobrowolski*

Katolicki Uniwersytet Lubelski im. Jana Pawła II, Polska

e-mail: [marek.dobrowolski@kul.pl](mailto:marek.dobrowolski@kul.pl)

ORCID: 0000-0002-5201-6042

*Aleksander Stępkowski*

Uniwersytet Warszawski, Polska

e-mail: [astepkowski@uw.edu.pl](mailto:astepkowski@uw.edu.pl)

ORCID: 0000-0002-8760-0601

## **SKARGA NADZWYCZAJNA – DOPEŁNIENIE SYSTEMU OCHRONY PORZĄDKU KONSTYTUCYJNEGO**

### **EXTRAORDINARY COMPLAINT – SUPPLEMENTING THE SYSTEM FOR PROTECTING CONSTITUTIONAL ORDER**

#### **Abstract**

The article discusses the deficit of legal remedies allowing for the judicial review of the constitutionality of final court's judgments. The deficit resulting from the narrow scope of the constitutional complaint as administered by the Constitutional Tribunal under the Art. 79 of the Constitution of the Republic of Poland, has been considerably reduced since 2018. The constitutional complaint allows only challenging unconstitutional statutory provisions upon which a challenged judgment was issued. This does not allow challenging a judgment that was issued in breach of the Constitution itself, if it was based on statutory provisions, which are perfectly conformant to the Constitution. This narrow scope of the constitutional complaint provoked much of criticism and the call for broadening it, so as to it encompassed a judgment itself and not only its statutory base.

The paper argues that such an amendment has been already implemented in substantial dimension, without modification of the scope of the constitutional complaint. The said substantial supplementation took place through the introduction of the new extraordinary review, which started to be administered by the Supreme Court in 2018. The paper argues that extraordinary review is a form of a specific constitutional review applicable to judicial decisions. Together with the constitutional complaint, the extraordinary complaint makes the system of protection of constitution and the constitutional rights substantially much more comprehensible. While the constitutional complaint provides review of the general and abstract statutory provisions, the extraordinary complaint provides the same for specific and individual judgments.

### KEYWORDS

extraordinary judicial review, constitutional review, constitutional complaint, extraordinary complaint.

### SŁOWA KLUCZOWE

skarga nadzwyczajna, skarga konstytucyjna, kontrola konstytucyjności, kontrola nadzwyczajna

## 1. NOWY NADZWYCZAJNY ŚRODEK ZASKARŻENIA

Wprowadzenie do polskiego systemu prawnego nowego nadzwyczajnego środka zaskarżenia, tj. – rozpoznawanej przez Sąd Najwyższy orzekający w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych – skargi nadzwyczajnej, rozszerzyło zakres ochrony konstytucyjnego ładu Rzeczypospolitej. Głównym celem skargi nadzwyczajnej jest zapewnienie zgodności orzeczeń sądów powszechnych i wojskowych z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (przesłanka funkcjonalna skargi nadzwyczajnej) w sytuacji, gdy orzeczenie sądowe zostało wydane z naruszeniem przesłanek szczegółowych: konstytucyjnych zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela lub rażącego naruszenia prawa przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, lub wydania rozstrzygnięcia sądowego na podstawie ustaleń oczywiście niezgodnych ze zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym (art. 89 § 1 pkt 1–3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym<sup>1</sup>).

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1904; dalej: u.SN.

Nie ulega wątpliwości, że przesłanki szczegółowe skargi nadzwyczajnej dają wyraz podstawowym standardom demokratycznego państwa prawnego. Za takie należy bowiem uznać wymóg: respektowania konstytucyjnych praw i wolności, prawidłowej wykładni prawa i jego stosowania oraz opierania orzeczeń sądów o ustalenia faktyczne mające swe podstawy w zgromadzonym materiale dowodowym. Inaczej mówiąc, przesłanki te współkształtują treść demokratycznego państwa prawa *sensu largo*, podobnie jak normy (zasady) wywiedzione z tej klauzuli przez Trybunał Konstytucyjny w latach 1990–1997, a następnie wyrażone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>2</sup> w odrębnych przepisach prawnych, są – zgodnie z ustaleniami Trybunału Konstytucyjnego – samodzielną podstawą kontroli konstytucyjności<sup>3</sup>. Z tej perspektywy szczegółowe przesłanki skargi nadzwyczajnej, jako standardy demokratycznego prawa, stanowią odrębną od przesłanki funkcjonalnej podstawę oceny zasadności skargi nadzwyczajnej. Jednocześnie każda z tych przesłanek wskazuje na inny aspekt ochrony Konstytucji RP (w tym w szczególności praw i wolności) przy sądowym stosowaniu prawa; pierwsza z nich odwołuje się bezpośrednio do katalogu praw i wolności sformułowanego *expressis verbis* w Konstytucji RP, dwie kolejne (wymóg prawidłowego stosowania prawa oraz orzekania w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy) stanowią istotny warunek realizacji konstytucyjnej dyrektywy sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd (art. 45). Kontrolę nadzwyczajną (prowadzoną przez Sąd Najwyższy poprzez rozstrzygnięcie skarg nadzwyczajnych) należy więc rozpatrywać nade wszystko w kontekście instytucji służących zapewnieniu ochrony Konstytucji RP, a w szczególności gwarantowanych tam praw i wolności.

Na bezpośredni konstytucyjny motyw wprowadzenia skargi nadzwyczajnej do polskiego systemu prawnego zwrócił uwagę Sąd Najwyższy, wskazując, że „[j]ej wprowadzenie do polskiego porządku prawnego uzasadniano, przywołując stanowisko pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 2003 r., S 1/03, oraz uzasadnienie wyroku pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 19 lutego 2003 r., P 11/02, w których wskazywano na ograniczony zakres, w jakim obywatele mogą korzystać ze skargi konstytucyjnej celem ochrony ich praw i wolności gwarantowanych w Konstytucji RP. Podkreślono tam, że skarga konstytucyjna została ukształtowana wąsko i jest nakierowana wyłącznie na usunięcie z porządku prawnego przepisu naruszającego prawa i wolności, nie zaś na skorygowanie wadliwości wynikającej z błędnego stosowania prawa i to także w sytuacji, kiedy miałyby ono charakter ewidentny i byłoby dostrzeżone przez instytucje szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości”<sup>4</sup>. W konsekwencji ustawodawca uznał, że nadzwyczajne środki zaskarżenia są „niewystar-

<sup>2</sup> Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP.

<sup>3</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50, pkt 4.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

czające do ochrony konstytucyjnych wolności i praw obywateli, w przypadku ich naruszenia wyrokami sądów”, ze względu na fakt, że „w obrocie prawnym pojawiają się prawomocne orzeczenia, którym daleko do oczekiwanych standardów”<sup>5</sup>, a „zapadły w oparciu o przepisy ustawowe, którym nie sposób zarzucać niekonstytucyjności”<sup>6</sup>. Wprowadzenie skargi nadzwyczajnej miało więc na celu „zarządzenie istniejącemu do tej pory deficytowi środków zaskarżenia pozwalających eliminować z obrotu prawnego ostateczne rozstrzygnięcia sądowe, które nie mogą być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia, jednak naruszają, na różne sposoby, konstytucyjne zasady oraz prawa i wolności”<sup>7</sup>.

Tym samym skargę nadzwyczajną należy postrzegać jako drugi, obok skargi konstytucyjnej, środek zaskarżenia o charakterze konstytucyjnym. Każdy z tych nadzwyczajnych środków ma na celu ochronę Konstytucji RP, w tym w szczególności gwarantowanych w niej praw i wolności, lecz w innych obszarach systemu prawnego. Należy więc odrzucić zarzuty podnoszone w okresie projektowania skargi nadzwyczajnej wskazujące, iż będzie ona stanowić konkurencyjny w stosunku do skargi konstytucyjnej środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności<sup>8</sup>, gdyż zakres zastosowania obu instytucji są wyraźnie rozgraniczone.

## 2. STATUS QUO ANTE

Skarga konstytucyjna przewidziana w art. 79 Konstytucji RP długo była jedynym, przysługującym podmiotom praw konstytucyjnych, środkiem ich ochrony. Rozpoznając skargę konstytucyjną, Trybunał Konstytucyjny kontroluje konstytucyjność aktu normatywnego, na podstawie którego zapadło ostateczne rozstrzygnięcie w indywidualnej sprawie. Zakres przedmiotowy skargi konstytucyjnej obejmuje więc wyłącznie ocenę konstytucyjności podstawy prawnej rozstrzygnięcia, a nie sposób jej zastosowania. Tym samym Trybunał Konstytucyjny

---

<sup>5</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, druk sejmowy VIII kadencji nr 2003, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2003> (dostęp: 14.08.2022 r.).

<sup>6</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2020 r., I NSNc 22/20, pkt 1 (orzeczenia Sądu Najwyższego przywoływane są w tym artykule na podstawie ich treści publicznie dostępnej za pośrednictwem wyszukiwarki na stronie: [http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza\\_orzeczen.aspx](http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx)).

<sup>7</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2020 r., I NSNc 22/20, pkt 1.

<sup>8</sup> Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w przedmiocie skargi nadzwyczajnej przewidzianej w prezydenckim projekcie ustawy o Sądzie Najwyższym, Warszawa, 12 listopada 2017 r., s. 16. (dołączona do druku sejmowego VIII kadencji nr 2003).

tuczny nie ma kompetencji do rozpatrywania zarzutów dotyczących dokonanej przez sąd wykładni przepisów prawa, zarzutów błędnej subsumcji stanu faktycznego dokonanej w wyroku, czy też wadliwej argumentacji wykorzystanej w ostatecznym orzeczeniu<sup>9</sup>. Skarga konstytucyjna nie jest bowiem środkiem mającym na celu korektę jednostkowych rozstrzygnięć podjętych w sprawie skarżącego<sup>10</sup>. Owszem, uwzględnienie skargi konstytucyjnej przez Trybunał Konstytucyjny może otworzyć drogę do ponownego rozpoznania sprawy, w związku z którą ją wywiedziono, kontrola stosowania prawa przez sądy – choćby było ono oczywiście błędne i naruszało unormowania konstytucyjne – pozostaje jednak poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego<sup>11</sup>. Jest on bowiem organem kontroli konstytucyjności, nie zaś organem wymiaru sprawiedliwości.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie podkreśla się, że skarga konstytucyjna jest zawsze skargą „na przepis”, a nie na jego „konkretne, wadliwe zastosowanie, nawet jeśli to prowadziło do niekonstytucyjnego skutku”<sup>12</sup>. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny wskazuje jednak, że stwierdzenie niekonstytucyjności podstawy prawnej orzeczenia „powinno prowadzić w możliwie szerokim zakresie do usunięcia niekonstytucyjności także w odniesieniu do opartych na niekonstytucyjnej normie rozstrzygnięć indywidualnych”. Należy bowiem – kontynuuje Trybunał Konstytucyjny – „nie tylko dbać o to, aby w obrocie prawnym nie pozostawały niekonstytucyjne normy, ale także należy eliminować ich skutki”<sup>13</sup>. Eliminacja skutków zastosowania niekonstytucyjnej normy prawnej jest wprawdzie, jak była już o tym mowa, możliwa, ale w odrębnym postępowaniu (art. 190 ust. 4 Konstytucji RP)<sup>14</sup>. Dopiero więc skorzystanie przez stronę z prawa wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub

---

<sup>9</sup> Zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2010 r., SK 11/10, OTK ZU 2010, nr 10A, poz. 131, pkt 4.

<sup>10</sup> Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 sierpnia 2011 r., SK 13/09, OTK ZU 2011, nr 6A, poz. 68, pkt 2.

<sup>11</sup> Postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 7 maja 2013 r., SK 31/12, OTK ZU 2013, nr 4A, poz. 46, pkt 2.2; 26 października 2005 r., SK 11/03, OTK ZU 2005, nr 9A, poz. 110, pkt 2.1. Por. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lutego 2008 r., SK 5/07, OTK ZU 2008, nr 1A, poz. 19, pkt 5.

<sup>12</sup> Postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 7 maja 2013 r., SK 31/12, OTK ZU 2013, nr 4A, poz. 46, pkt 2.2; 2 grudnia 2010 r., SK 11/10, OTK ZU 2010, nr 10A, poz. 131, pkt 3.1.

<sup>13</sup> Tak wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2019 r., SK 14/18, OTK ZU 2019, nr A, poz. 35, pkt 1. Z kolei w wyroku z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06 (OTK ZU 2007, nr 9A, poz. 108, pkt 7.1) Trybunał w pełnym składzie podkreślił, że „[z] uwagi na swe charakterystyczne cechy konstrukcyjne, skarga konstytucyjna służy w polskim systemie prawnym w pierwszym rzędzie ochronie konstytucyjności porządku prawnego, natomiast eliminacja z obrotu niekonstytucyjnych rozstrzygnięć indywidualnych dokonuje się tylko w ramach regulacji następstw orzeczenia o niekonstytucyjności”.

<sup>14</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego tylko pośrednio dotyczy sprawy indywidualnej skarżącego w tym sensie, iż rozstrzyga o dopuszczalności stosowania określonego aktu normatywnego. Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 maja 2001 r., SK 15/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 85, pkt 1.

innego rozstrzygnięcia może pozwolić na uruchomienie mechanizmu służącego ochronie konstytucyjnych praw i wolności, jednak bezpośrednie skutki skargi konstytucyjnej mogą służyć temu celowi jedynie poprzez eliminację z systemu prawnego niekonstytucyjnych norm<sup>15</sup>. Przyjęty w Polsce model skargi konstytucyjnej wymaga bowiem od skarżącego, który chce uzyskać korzystne rozstrzygnięcie, inicjowania kolejnego, czasochłonnego postępowania<sup>16</sup>. Co więcej, nawet wówczas nie ma gwarancji, że sąd wskutek wznowienia postępowania w wyniku uwzględnienia skargi konstytucyjnej stwierdzi naruszenie praw skarżącego<sup>17</sup>.

W konsekwencji, skarga konstytucyjna ma znacznie ograniczony zakres zastosowania, nie tworzy więc kompletnego systemu ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Za jej pomocą strona może wprawdzie dążyć do wzruszenia prawomocnego rozstrzygnięcia sądu, ale jest to procedura żmudna, a przede wszystkim możliwa do wdrożenia wyłącznie w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie sądowe zostało wydane na podstawie niekonstytucyjnej normy prawnej. W sytuacji natomiast, gdy podstawa prawna orzeczenia jest zgodna z Konstytucją RP, ale zastosowana została z oczywistym jej naruszeniem, instytucja skargi konstytucyjnej nie daje żadnych szans na ochronę konstytucyjnych praw i wolności podmiotu.

W doktrynie prawa konstytucyjnego zwraca się uwagę na ograniczoną efektywność skargi konstytucyjnej, sytuując jej przyczyny z jednej strony w przyjętym w Konstytucji RP (tzw. wąskim) modelu skargi konstytucyjnej, z drugiej zaś w rygorystycznej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego dodatkowo zawężającej zakres skargi<sup>18</sup>. Tak ukształtowany polski model skargi konstytucyjnej uwydatnia potrzebę ustanowienia oraz specyfikę nowego środka zaskarżenia, jakim jest skarga nadzwyczajna. Ukazuje także racje, które legły u podstaw wprowadzenia do polskiego systemu prawnego kontroli nadzwyczajnej.

Po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny był wielokrotnie zmuszony – już na etapie kontroli wstępnej – uznawać za niedopuszczalne skargi konstytucyjne wykraczające poza ramy przedmiotowe skargi (tj. skierowane przeciw orzeczeniom, a nie przeciw podstawie prawnej ich wydania). Fakt występowania takich skarg można, jak się wydaje, interpretować w sposób następujący: „subiektywne” przekonanie strony postępowania sądowego o błędności zapadłego wyroku, a czasami tylko niezadowolienie z jego treści, w sposób niejako naturalny zwracało wielu „ku konstytucji”, tak aby tam – w jej postanowieniach – „poszukiwać

<sup>15</sup> Tak M. Florczak-Wątor, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony konwencyjnych praw i wolności jednostki*, (w:) P. Tuleja (red.), *Prawo międzynarodowe i europejskie a sądownictwo konstytucyjne*, Kraków 2015, s. 68.

<sup>16</sup> Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 401.

<sup>17</sup> Tak P. Tuleja, M. Grzybowski, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw jednostki w polskim systemie prawa* (w:), W. Skrzydło (red.), *Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce*, s. 112.

<sup>18</sup> Zob. L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych*, Warszawa 2014, s. 135–136.

sprawiedliwości”. Owo poszukiwanie w Konstytucji RP ostatecznych podstaw dla prezentowanych w postępowaniu sądowym racji jest niewątpliwie zjawiskiem mogącym budować autorytet ustawy zasadniczej. Skarga nadzwyczajna odpowiada na te zasadne oczekiwania.

Po drugie, wśród przyczyn, które legły u podstaw przyjęcia w Konstytucji RP wąskiego modelu skargi konstytucyjnej, były przede wszystkim względy pragmatyczne. Z jednej strony były to obawy przed masowym korzystaniem przez obywateli z tego środka ochrony praw i wolności jednostki, z drugiej – i to w tym miejscu jest ważniejsze – obawa powstawania konfliktów między Trybunałem Konstytucyjnym a organami stosującymi prawo, zwłaszcza sądami<sup>19</sup>. Stworzenie drugiego, obok skargi konstytucyjnej, nadzwyczajnego środka ochrony zmniejsza znacznie ryzyko powstawania takich konfliktów.

Po trzecie, począwszy od wejścia w życie Konstytucji RP ów wąski model skargi spotykał się z krytyką przedstawicieli doktryny prawa. Wskazywano bowiem, iż przyjęty w konstytucji środek jest w istocie wnioskiem indywidualnym (porównywalnym z wnioskami podmiotów inicjujących abstrakcyjną kontrolę konstytucyjności prawa). Skarga konstytucyjna jest traktowana jako środek konkretnej kontroli konstytucyjności prawa, gdyż jest kierowana do Trybunału Konstytucyjnego w związku z konkretnym postępowaniem, ale skutki stwierdzenia niekonstytucyjności są generalne (*erga omnes*), czyli takie same (identyczne) jak w przypadku kontroli abstrakcyjnej, i sprowadzają się do wyeliminowania z systemu prawnego niekonstytucyjnej normy prawnej. W tym ujęciu skargę konstytucyjną trudno uznać za środek ochrony praw i wolności w ścisłym tego słowa znaczeniu<sup>20</sup>, tj. za skuteczny, bezpośredni i efektywny środek dochodzenia konstytucyjnych praw. Skarga nadzwyczajna może zostać uznana za trafną odpowiedź na tę krytykę. Daje ona więc szanse na zwiększenie efektywności ochrony konstytucyjnych praw i wolności.

Po czwarte, w dotychczasowej dyskusji nad sposobami eliminacji mankamentów skargi konstytucyjnej, pojawiły się postulaty objęcia bezpośrednim zakresem zaskarżenia indywidualnych aktów stosowania prawa wydawanych przez poszczególne organy, gdyż to „prowadziłoby do skuteczniejszej ochrony

---

<sup>19</sup> W trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego przedstawiciele Sądu Najwyższego wyrażali obawy, aby Trybunał Konstytucyjny, rozstrzygając skargi konstytucyjne, nie stał się instancją sądową weryfikującą orzeczenia Sądu Najwyższego. Zob. więcej Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1, s. 33. Por. B. Banaszak, J. Repel, *Geneza skargi konstytucyjnej w Polsce*, (w:) J. Trzeciński (red.), *Skarga konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 2000, s. 40–44; S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do skargi konstytucyjnej – stan obecny i postulaty de lege ferenda*, (w:) M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostek w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 828.

<sup>20</sup> Tak P. Tuleja, W. Wróbel, *Skarga konstytucyjna, czyli dodatkowa gwarancja praw człowieka. W Polsce i gdzie indziej*, „Rzeczpospolita” z 14 listopada 1997 r., nr 265.

praw i wolności”<sup>21</sup>. W tym kontekście zwracano uwagę, że dla ochrony Trybunału Konstytucyjnego przed ewentualnym zalewem spraw należałoby stworzyć swoiste „filtry bezpieczeństwa”, do których – zgodnie z propozycją A. Zolla – należałyby wnoszenie skarg na indywidualne rozstrzygnięcia za pośrednictwem i na wniosek Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>22</sup>. W tych podnoszonych jeszcze w 2004 r. propozycjach bez trudu można dostrzec podobieństwo do rozwiązań przyjętych w 2017 r. Tyle tylko, że wtedy były one zgłaszane w kontekście rozszerzenia uprawnień Trybunału Konstytucyjnego, w kierunku funkcjonalnego upodobnienia polskiej skargi konstytucyjnej do jej niemieckiego odpowiednika, który – w oparciu o wprowadzony w 1969 r.<sup>23</sup> art. 93 ust. 1 pkt 4a niemieckiej ustawy zasadniczej<sup>24</sup> – umożliwia podmiotom praw podstawowych ich ochronę przed naruszeniami ze strony każdego organu władzy publicznej (*öffentliche Gewalt*)<sup>25</sup>. W praktyce najczęściej oznacza to właśnie orzeczenia władzy sądowniczej<sup>26</sup>. Postulaty stworzenia mechanizmu kontroli konstytucyjności orzeczeń sądowych przybrały jednak realny kształt nie poprzez poszerzenie zakresu właściwości skargi konstytucyjnej i jurysdykcji Trybunału Konstytucyjnego, lecz przez stworzenie nowego, nadzwyczajnego środka zaskarżenia znajdującego się w kognicji Sądu Najwyższego. To posunięcie legislacyjne nadało zatem specyficzny, konstytucyjny wymiar nadzorowi judykacyjnemu sprawowanemu przez Sąd Najwyższy na podstawie art. 183 ust. 1 Konstytucji

<sup>21</sup> Zob. S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do skargi konstytucyjnej – stan obecny i postulaty de lege ferenda*, (w:) M. Jabłoński (red.), *Realizacja...*, s. 850 i n.; A. Łabno, *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw człowieka. Przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4, s. 42–43.

<sup>22</sup> Zob. A. Zoll, *Wystąpienie podczas Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK (29 III 2004 r.)*, (w:) *Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK 29 III 2004 r.*, „Studia i Materiały”, t. XX, Trybunał Konstytucyjny, Warszawa 2004. Por. także B. Szmulik, *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2006, s. 308.

<sup>23</sup> Skarga została wprowadzona już w 1951 r. ustawą o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym, jednak do ustawy zasadniczej regulację tę wprowadzono dopiero w 1969 r. Zob. więcej M. Derlatka, *Skarga konstytucyjna w Niemczech*, Warszawa 2009, s. 32–33.

<sup>24</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Juni 2022 (BGBl. I S. 968), <https://www.bundestag.de/gg> (dostęp: 27.08.2022 r.).

<sup>25</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland art. 93 ust. 1 pkt 4b: *Das Bundesverfassungsgericht entscheidet (...) über Verfassungsbeschwerden, die von jedermann mit der Behauptung erhoben werden können, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte (...) verletzt zu sein.*

<sup>26</sup> Szerzej zob. M. Derlatka, *Skarga konstytucyjna...*, s. 120. Porównania zakresów polskiej i niemieckiej skargi konstytucyjnej dokonał też J. Muszyński, *Indywidualna skarga konstytucyjna w Polsce i w Niemczech: Jak proceduralne różnice wpływają na pozycję instytucji?*, „Przegląd Politologiczny” 2017, nr 1, s. 40–41. Podobnie szerokie zakresy właściwości skargi konstytucyjnej zawierają regulacje hiszpańskie i czeskie: Zob. M. Kłopotcka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna na orzeczenie sądu. Model możliwy do zastosowania w Polsce*, Warszawa 2020, s. 89–99.

RP, włączając do gamy środków tego nadzoru również kontrolę konstytucyjności prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych (i wojskowych).

### 3. DOPEŁNIENIE SYSTEMU OCHRONY PRAW PODSTAWOWYCH

Jak już była o tym mowa, do momentu wprowadzenia do systemu prawnego kontroli nadzwyczajnej, system prawny nie znał środka, za pomocą którego można byłoby wzruszyć niekonstytucyjne orzeczenie zapadłe na podstawie przepisów, którym nie sposób czynić zarzutu niekonstytucyjności. Skarga nadzwyczajna wypełnia więc długo istniejącą lukę w systemie ochrony konstytucyjnych praw i wolności.

Przyjęty kształt skargi nadzwyczajnej – środka zapewniającego kontrolę konstytucyjności sądowego stosowania prawa – z jednej strony pozwala objąć swoim zakresem indywidualne akty stosowania prawa, z drugiej zaś pozwala zachować klarowność modelu kompetencyjnego Trybunału Konstytucyjnego. Z tego względu przyjęte rozwiązanie można uznać pod wieloma względami za optymalne, a z pewnością lepsze niż wcześniej postulowane modyfikowanie zakresu skargi konstytucyjnej polegające na poszerzeniu jej zakresu.

W pierwszej kolejności tak znaczące rozszerzenie podstaw skargi konstytucyjnej wymagałoby zmiany Konstytucji RP, co we współczesnych realiach politycznych nie wydaje się zadaniem łatwym, jeśli w ogóle możliwym do zrealizowania. Podjęcie prac legislacyjnych w tym kierunku prowadziłoby więc do odsunięcia wprowadzenia kontroli konstytucyjności rozstrzygnięć sądowych *ad calendas Graecas* z ewidentną szkodą dla efektywności ochrony konstytucyjnych praw i wolności.

Nade wszystko jednak ustanowione rozwiązanie kontroli sądowego stosowania prawa w formie skargi nadzwyczajnej zachowuje spójność systemową. Rozszerzenie granic skargi konstytucyjnej poprzez nadanie Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencji do uchylania aktów stosowania prawa, w szczególności wyroków sądowych, *de facto* uczyniłoby z Trybunału Konstytucyjnego organ sprawujący wymiar sprawiedliwości<sup>27</sup>. Prowadziłoby więc do zachwiania ustrojowych funkcji Trybunału Konstytucyjnego, a w warstwie praktycznej rodziłoby – wspomniane już – konflikty, spory czy napięcia prawne pomiędzy najwyższymi organami władzy sądowniczej.

Natomiast przy obecnym ukształtowaniu obu nadzwyczajnych środków zaskarżenia, prawdopodobieństwo konfliktów zostało praktycznie całkowicie

<sup>27</sup> M. Dąbrowski, *Skarga konstytucyjna w polskim porządku prawnym jako nieefektywny środek ochrony praw i wolności jednostki*, (w:) K. Urbaniak (red.), *Skarga konstytucyjna. Zagadnienia teorii i praktyki*, Poznań 2015, s. 276.

zniwelowane. Nade wszystko nowy obszar jurysdykcji Sądu Najwyższego został utworzony w sposób niekolidujący z istniejącym wcześniej środkiem zaskarżenia, jakim jest skarga konstytucyjna. Zadbano również o poszanowanie specyficznych zakresów kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, kształtując je w sposób pozwalający uniknąć możliwych kontrowersji. Zakresy zastosowania obu tych instytucji są bowiem wyraźnie rozgraniczone. Na takie rozgraniczenie bezpośrednio wskazuje też art. 91 § 2 u.SN przewidujący konieczność wystąpienia przez Sąd Najwyższy z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, w sytuacji gdy – przy rozpoznawaniu skargi nadzwyczajnej – uzna, że przyczyną naruszenia przez orzeczenie zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji RP, jest niezgodność ustawy z Konstytucją RP. Sąd Najwyższy dysponuje w związku z tym również kompetencją do zawieszenia postępowania z urzędu, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zatem kontrola konstytucyjności sposobu stosowania prawa przez sądy powszechne lub wojskowe w drodze aktów konkretnych i zindywidualizowanych, jakimi są ich orzeczenia, nie może stanowić furtki do przypisania sobie przez Sąd Najwyższy kompetencji do prowadzenia kontroli konstytucyjności aktów generalnych i abstrakcyjnych. Mechanizm kontroli nadzwyczajnej unika więc pod tym względem konfliktu jurysdykcyjnego między Sądem Najwyższym i Trybunałem Konstytucyjnym.

Z drugiej strony, nie zachodzi też analogiczny konflikt w sytuacji, gdy przedmiotem dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny kontroli konstytucyjności jest przepis prawa powszechnie obowiązującego o treści jednolicie utrwalonej i upowszechnionej w procesie jego stosowania przez sądy. W takiej sytuacji bowiem skarga konstytucyjna kwestionująca przepis w tym właśnie rozumieniu, za przedmiot swój ma nie akt stosowania prawa, lecz treść przepisu, na podstawie którego sąd dokonał rozstrzygnięcia<sup>28</sup>. Jednocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że dopóki nie można stwierdzić utrwalonego rozumienia przepisu prawa, orzekanie o jego niekonstytucyjności jest przedwczesne<sup>29</sup>.

W konsekwencji, na skutek usytuowania kontroli sądowego stosowania prawa w Sądzie Najwyższym (nie zaś w obrębie rozszerzonego zakresu kontroli konstytucyjności prawa dokonywanego przy rozpoznawaniu skargi konstytucyjnej) Trybunał Konstytucyjny zachował swoje ustrojowe funkcje. Jest on nieprzerwanie organem uprawnionym do orzekania w sprawach zgodności z konstytucją aktów normatywnych w celu wyeliminowania z systemu prawnego niekonsty-

<sup>28</sup> Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 8 maja 2000 r., SK 22/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 107, pkt 5; 28 stycznia 2003 r., SK 37/01, OTK ZU 2003, nr 1A, poz. 3, pkt 1; 8 grudnia 2009 r., SK 34/08, OTK ZU 2009, nr 11A, poz. 165, pkt 22; 6 grudnia 2011 r., SK 3/11, OTK ZU 2011, nr 10A, pkt 4.

<sup>29</sup> Zob. M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 79, (w:) P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2021.

tuczynnych przepisów prawa. Jest więc „sądem prawa”, a nie „sądem faktów”. Ocena zaś skali naruszeń konstytucyjnych praw i wolności podczas stosowania prawa bez wątplenia mieści się w konstytucyjnym modelu Sądu Najwyższego jako organu sprawującego nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania (art. 183 ust. 1 Konstytucji RP).

#### 4. OCHRONA INTERESU PUBLICZNEGO POPRZEZ OCHRONĘ INTERESU PRYWATNEGO

To co łączy obydwie nadzwyczajne środki zaskarżenia, to przenikanie się w ich konstrukcji elementu prywatnego i publicznego. Zarówno skarga konstytucyjna, jak i skarga nadzwyczajna mają mieszany prywatno-publiczny charakter; sposób ich ukształtowania zakłada bowiem ściśle powiązanie ochrony interesu prywatnego z interesem publicznym<sup>30</sup>. Tyle tylko, że w każdej z tych instytucji różnie rozkładają się akcenty między tymi dwoma motywami udzielenia ochrony prawnej.

W przypadku skargi konstytucyjnej na pierwszy plan wysuwa się element publicznoprawny (ochrona konstytucyjności porządku prawnego), natomiast aspekt prywatnoprawny (eliminacja z obrotu niekonstytucyjnych rozstrzygnięć indywidualnych) znajduje wyraz „tylko w ramach następstw orzeczenia o niekonstytucyjności”<sup>31</sup>. Jednakże w takim ujęciu nie można tracić z pola widzenia innego aspektu zagadnienia; mianowicie tego, że skarżący nie występuje ze skargą w celu obrony interesu publicznego, lecz ze względu na własny interes, licząc, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego przełoży się następnie na eliminację z obrotu prawnego rozstrzygnięcia, które uznaje za niekorzystne.

Interes publiczny realizowany za pomocą tej skargi polega więc na zapewnieniu konstytucyjnej integralności i spójności systemu prawnego<sup>32</sup>, interes prywatny wyraża się w możliwości wykorzystania tego szczególnego środka do ochrony przed niedopuszczalnym naruszeniem konstytucyjnie przyznanych jednostce wolności lub praw<sup>33</sup>.

Analogiczna sytuacja występuje w przypadku skargi nadzwyczajnej. Przedmiotem skargi jest prawomocne orzeczenie sądu, a więc rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy (akt konkretny i indywidualny). Już ten element wskazuje na

<sup>30</sup> Tak Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 243–244.

<sup>31</sup> Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 3 lipca 2019 r., SK 14/18, OTK ZU 2019, nr A, poz. 35, pkt 1; 24 października 2007 r., SK 7/06, OTK ZU 2007, nr 9A, poz. 108, pkt 7.1.

<sup>32</sup> Tak Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo...*, s. 243–244.

<sup>33</sup> Tak postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 kwietnia 2012 r., SK 30/08, OTK ZU 2012, nr 4A, poz. 45, pkt 1.

silną obecność w konstrukcji skargi nadzwyczajnej interesu prywatnego. Treść tzw. szczegółowych przesłanek skargi nadzwyczajnej wzmacnia to przekonanie. Nie może ulegać bowiem wątpliwości, że wymóg przestrzegania przez sądy konstytucyjnych zasad, praw i wolności, dokonywania prawidłowej wykładni stosowanego prawa oraz rozstrzygania na podstawie realnie zgromadzonego materiału dowodowego odnosi się do konkretnej, rozstrzygniętej prawomocnym orzeczeniem, sprawy.

Aspekt publicznoprawny skargi nadzwyczajnej manifestuje się w dwojaki sposób. W wymiarze proceduralnym daje mu wyraz przyznanie legitymacji czynnej do inicjacji kontroli nadzwyczajnej jedynie podmiotom publicznym stojącym na straży praworządności i praw obywatelskich. Natomiast w wymiarze materialnym interes publiczny wyraża się w kształcie przesłanki funkcjonalnej ukierunkowującej skargę nadzwyczajną na zapewnienie zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Zasada ta ma szczególnie doniosły charakter na gruncie polskiego konstytucjonalizmu<sup>34</sup>. W istocie daje ona wyraz – pojmowanemu zgodnie z nowoczesnymi kategoriami intelektualnymi – „ideałowi sprawiedliwego sposobu urzędzenia wspólnoty politycznej”<sup>35</sup>.

Na autorze skargi nadzwyczajnej spoczywa obowiązek wskazania na konkretne okoliczności, z których wynika konieczność uchylecia zaskarżonego orzeczenia w celu zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej<sup>36</sup>. Z tego względu skarga nadzwyczajna staje się środkiem zapewniającym spójność (koherentność) porządku prawnego państwa, rozumianego też jako suma indywidualnych aktów stosowania prawa przez sądy. Inaczej rzecz ujmując, celem skargi jest usunięcie z obrotu orzeczenia, które – w tak ujęty porządek konstytucyjny – godzi. Wadliwość orzeczenia musi zatem wykraczać poza wymiar wyznaczony jedynie interesem prywatnym strony. Oba rozpatrywane środki współtworzą więc na poziomie państwowym kompleksowy system kontroli konstytucyjnej aktów państwa, czy to generalnych i abstrakcyjnych, w przypadku skargi konstytucyjnej, czy to indywidualnych i skonkretyzowanych, w przypadku skargi nadzwyczajnej. Kontrola ta jest jednak inicjowana ze względu na konieczność ochrony prywatnego interesu podmiotów prawa. Skarga konstytucyjna służy eliminacji norm prawnych naruszających konstytucję w obszarze praw i wolności, zaś skarga nadzwyczajna – kontroli rozstrzygnięć sądowych naruszających te wartości w sytuacji, gdy podstawa prawna rozstrzygnięcia nie narusza Konstytucji.

<sup>34</sup> Zob. E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, zwłaszcza s. 195–212.

<sup>35</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 2020 r., I NsNc 57/20, pkt 26.

<sup>36</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 2021 r., I NSNc 25/19, pkt 11, orazwołane tam postanowienia Sądu Najwyższego z dnia: 3 kwietnia 2019 r., I NSNk 1/19; 25 czerwca 2020 r., I NSNc 48/19.

tucji RP. Chociaż więc inny jest przedmiot kontroli w przypadku każdego z tych środków (odpowiednio: podstawa prawna rozstrzygnięcia lub kontrola samego rozstrzygnięcia), ten sam jest cel, a zbliżone (ale nie tożsame) wzorce tej kontroli.

W przypadku skargi konstytucyjnej wzorcami kontroli są szeroko rozumiane konstytucyjne prawa i wolności mające charakter prawnopodmiotowy, czyli pozwalające konkretnemu podmiotowi na ich podstawie uruchamiać procedurę ochrony praw i wolności tegoż podmiotu. W przypadku skargi nadzwyczajnej – obok konstytucyjnych praw i wolności – takim wzorcem są również prawnopredmiotowe zasady określone w Konstytucji RP (art. 89 § 1 pkt 1). Oznacza to, że skarga nadzwyczajna może być oparta na szerszych podstawach konstytucyjnych, czego najlepszym przykładem jest orzecznictwo Sądu Najwyższego dotyczące art. 76 Konstytucji RP, który – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny – „nie może (...) stanowić samoistnej podstawy skargi konstytucyjnej”<sup>37</sup>. Tymczasem Sąd Najwyższy wyjaśnił, że stanowiska tego z całą pewnością nie można *per analogiam* rozciągać na skargę nadzwyczajną. O ile bowiem prawnopredmiotowy charakter konstytucyjnych gwarancji konsumenckich (art. 76) oraz odeślanie do regulacji ustawowych uzasadnia stanowisko Trybunału w odniesieniu do skonkretyzowanej kontroli konstytucyjności abstrakcyjnych i generalnych unormowań ustawy w ramach skargi konstytucyjnej, o tyle nic nie stoi na przeszkodzie, by traktować ten przepis Konstytucji RP jako pełnoprawną podstawę prowadzenia kontroli konstytucyjności aktów stosowania prawa, jaka dokonuje się w ramach kontroli nadzwyczajnej w Sądzie Najwyższym. Wynika to już z samego brzmienia art. 89 § 1 pkt 1 u.SN, który wyraźnie wskazuje wśród podstaw skargi nadzwyczajnej nie tylko naruszenie konstytucyjnych praw i wolności, ale również zasad konstytucyjnych. Nie ma też wątpliwości, że art. 76 Konstytucji RP wyraża zasadę zobowiązującą organy państwa – w tym również sądy powszechne – do podejmowania działań w celu ochrony konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi<sup>38</sup>.

Swój konstytucyjny charakter kontrola nadzwyczajna zachowuje również wówczas, gdy zostaje oparta na zarzucie rażącego naruszenia unormowań znajdujących się w hierarchii norm prawnych poniżej Konstytucji RP lub na oczywistej sprzeczności istotnych ustaleń sądu, którego orzeczenie jest przedmiotem kontroli nadzwyczajnej, ze zgromadzonym w tej sprawie materiałem dowodowym. Jest tak za sprawą przesłanki funkcjonalnej, która warunkuje zmianę lub uchylenie prawomocnego orzeczenia sądu będącego przedmiotem kontroli nadzwyczajnej jedynie wówczas, gdy całokształt okoliczności wskazuje, że jest to konieczne w celu zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Wyraźnie

<sup>37</sup> Tak wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 września 2011 r., K 8/09, OTK ZU 2011, nr 7A, poz. 72, pkt 6.2. Por. E. Łętowska, *Wpływ Konstytucji na prawo cywilne*, (w:) M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001, s. 131.

<sup>38</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2020 r., I NSNc 22/20, pkt 10.

stwierdził to Sąd Najwyższy, gdy uznał, że „skarga nadzwyczajna z całą pewnością nie stanowi instrumentu ponownej kontroli instancyjnej, a jej przesłanka funkcjonalna, nakazująca ocenę dopuszczalności ingerencji jurysdykcyjnej w prawomocne orzeczenie sądów powszechnych lub wojskowych poprzez ustalenie, czy jest to konieczne w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasadę sprawiedliwości społecznej, czyni z niej środek służący skonkretyzowanej kontroli konstytucyjności aktów jurysdykcyjnych”<sup>39</sup>.

## 5. USTROJOWE ZNACZENIE SKARGI NADZWYCZAJNEJ

Kontrola nadzwyczajna, tak jak i inne postępowania inicjowane przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków zaskarżenia<sup>40</sup>, nie jest swoistą, czy dodatkową kontrolą instancyjną prowadzącą do ponownego rozpoznania sprawy i nie może być tak traktowana. Kontrola ta – zgodnie z dotychczasowymi ustaleniami – stanowi natomiast środek kontroli konstytucyjności konkretnych aktów stosowania prawa. Jeśli bowiem nawet skarżący nie powołuje wśród podstaw szczegółowych skargi naruszenia praw, wolności i zasad Konstytucji RP, to wciąż kontrola konstytucyjności następuje w oparciu o przesłankę funkcjonalną<sup>41</sup>. W rezultacie nie każde prawomocne rozstrzygnięcie zapadłe z naruszeniem przesłanek szczegółowych może zostać wyeliminowane z obrotu prawnego w drodze skargi nadzwyczajnej, a tylko takie, które jednocześnie prowadzi do ziszczenia się również przesłanki funkcjonalnej. Uwarunkowanie to sprawia, że kontrola nadzwyczajna mająca zapewniać prawidłowość stosowania prawa przez sądy powszechne lub wojskowe musi uwzględniać istotną, konstytucyjną wartość, jaką jest pewność prawa. Niezbywalnym elementem pewności prawa jest natomiast ochrona powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*) służąca ochronie stabilności i prawomocności orzeczeń sądowych oraz kształtowanych przez nie stosunków prawnych (art. 45 w zw. z art. 2 Konstytucji RP).

W samą konstrukcję skargi nadzwyczajnej wpisane jest więc istotne napięcie między dwoma kluczowymi wartościami o charakterze konstytucyjnym, tj. zapewnieniem z jednej strony prawidłowości orzeczeń sądowych, z drugiej zaś bezpieczeństwa prawnego społeczeństwu. Ten konflikt jest rozstrzygany *ad casum* przez Sąd Najwyższy rozpatrujący daną skargę nadzwyczajną przez odwołanie do konstytucyjnie określonego mechanizmu proporcjonalności (art. 31

<sup>39</sup> Wyroki Sądu Najwyższego z dnia: 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20, pkt 3 oraz z 28 października 2020 r., I NSNc 22/20, pkt 3.

<sup>40</sup> Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 października 2017 r., II FSK 1286/17, LEX nr 2390446.

<sup>41</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20, pkt 26.

ust. 3 Konstytucji RP)<sup>42</sup>. W takiej sytuacji Sąd Najwyższy jest więc zobowiązany ustalić, czy racje przemawiające za zmianą lub uchyleniem prawomocnego orzeczenia przewyższają te, które przemawiają za ochroną powagi rzeczy osądzonej. Innymi słowy, Sąd Najwyższy musi rozstrzygnąć, czy uchylenie zaskarżonego orzeczenia będzie – w świetle całokształtu zasady z art. 2 Konstytucji RP – proporcjonalne względem oczywistego uchylenia ochrony przysługującej prawomocnym orzeczeniom sądów<sup>43</sup>.

O ile więc ocenę spełnienia przesłanek szczegółowych rozpatrywać można, w dużym uproszczeniu, w kategoriach dokonania subsumpcji, o tyle przy ocenie ziszczenia się przesłanki funkcjonalnej, kluczowe staje się ważenie konstytucyjnych wartości<sup>44</sup>. Jest to związane tak w wymiarze literalnym, jak i treściowym z klauzulą „konieczności w demokratycznym społeczeństwie” i nawiązuje zarówno do konstytucyjnego sformułowania (art. 31 ust. 3), jak i ogólnej klauzuli limitacyjnej użytej w art. 8–11 europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r.<sup>45</sup>. Jednocześnie Sąd Najwyższy, rozstrzygając skargi nadzwyczajne, powołuje się na orzecznictwo zarówno polskiego Trybunału Konstytucyjnego<sup>46</sup>, jak i wcześniejszy jeszcze wyrok Trybunału Konstytucyjnego Słowenii<sup>47</sup>, wskazując na akceptowalność jedynie takich ograniczeń praw podstawowych, które są konieczne w demokratycznym społeczeństwie, uznając, że oznacza to konieczność kierowania się przez państwo zasadą proporcjonalności podczas oceny dopuszczalności ingerencji w sferę autonomii podmiotów konstytucyjnych praw i wolności<sup>48</sup>. Trudno jest bowiem „sensownie wskazywać na istotną różnicę między zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej i warunkami koniecznymi dla funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego. Wręcz przeciwnie, można w tym wypadku mówić o istotnej zbieżności znaczeniowej obydwu tych sformułowań<sup>49</sup>”.

Konieczność stosowania zasady proporcjonalności podczas oceny stopnia zapewnienia zgodności z zasadą z art. 2 Konstytucji RP poszczególnych aktów

<sup>42</sup> Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2020 r., NSNc 22/20, pkt 2. Na doniosłość zasady proporcjonalności dla kontroli nadzwyczajnej Sąd Najwyższy zwracał jednak uwagę znacznie wcześniej w jednym z pierwszych swoich orzeczeń wydanych w ramach sprawowania tej kontroli, a mianowicie w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2019 r., I NSNc 1/19.

<sup>43</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 grudnia 2020 r., NSNc 102/20, pkt 14.

<sup>44</sup> Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2020 r., NSNc 22/20, pkt 2.

<sup>45</sup> Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284. Szerzej na ten temat zob. A. Stępkowski, *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecjonalnej w nowożytnej Europie*, Warszawa 2010, s. 354.

<sup>46</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50.

<sup>47</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego Słowenii z dnia 27 listopada 1997 r., U-I-25/95. W wyroku tym odnoszono się do treści art. 37 ust. 2 konstytucji Słowenii.

<sup>48</sup> Zob. szerzej A. Stępkowski, *Zasada proporcjonalności...*, s. 357.

<sup>49</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2020 r., NSNc 22/20, pkt 2.

władzy publicznej wynika z samej natury konstytucyjnej klauzuli demokratycznego państwa prawa i ma ewidentnie oparcie w traktowaniu jej jako zasady w znaczeniu określonym przez Roberta Alexy'ego<sup>50</sup>. Takie rozumienie tej klauzuli znajduje potwierdzenie w sposobie sformułowania art. 89 § 1 *principium* u.SN, w którym nie mówi się o przestrzeganiu lub nienaruszeniu wskazanej w nim normy-zasady, ale o konieczności zapewnienia zgodności z tą zasadą. Jest ona zatem swoistym celem kontroli nadzwyczajnej – stanem, który powinien zostać urzeczywistniony w wyniku rozpoznania skargi (zapewnienie zgodności z art. 2 Konstytucji RP). Powyższa ocena jest dokonywana przez konfrontację tej klauzuli (zasady) z innymi zasadami w celu optymalizacji zakresów, w jakich te poszczególne zasady faktycznie kształtują stosunki społeczne. Jak już wspomniano, wynika to z natury norm-zasad, które wymagają realizacji w najszerszym zakresie, jaki jest możliwy w danych warunkach prawnych i faktycznych<sup>51</sup>.

W konsekwencji, chociaż *prima facie* kontrola nadzwyczajna poprzez formalne osłabienie ochrony, jaką cieszy się powaga rzeczy osądzonej, zdaje się ograniczać rangę pewności prawa, to w rzeczywistości tak nie jest. Ochrona powagi rzeczy osądzonej jest niewątpliwie jednym z aspektów szerszego zagadnienia ochrony pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego. Niekiedy jednak to prawomocne wyroki, ze względu na ich ostateczny charakter, mogą osłabiać bezpieczeństwo prawne. Dotychczas w procesie kontroli nadzwyczajnej ujawniła się cała kategoria tego typu spraw wynikających z wydania dwóch prawomocnych postanowień o nabyciu spadku o różnej treści, ale po tej samej osobie<sup>52</sup>. Sytuacje takie mają jednak miejsce również w sprawach jednostkowych, w których petryfikacja stanu prawnego przez prawomocne orzeczenie sądowe, w zestawieniu z innymi uwarunkowaniami prawnymi oraz kontekstem faktycznym, sprawiają, że sytuacja determinowana przez prawomocne orzeczenie będące przedmiotem kontroli nadzwyczajnej nie tylko nie stabilizuje stosunków społecznych, ale wręcz jest źródłem istotnej ich niepewności. Uwzględniając tę perspektywę, widać, że skarga nadzwyczajna, pozwalając usuwać z obrotu niekonstytucyjne orzeczenia sądów powszechnych lub wojskowych, nie musi być wcale czynnikiem obniżającym pewność obrotu prawnego. Wręcz przeciwnie, w wielu sytuacjach może ją zwiększać.

W trybie kontroli nadzwyczajnej musi dochodzić zatem do rozstrzygnięcia tego, czy zaskarżone orzeczenie nie naruszyło zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, a więc zasady lojalności państwa względem obywateli, która ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Tym samym zaś prowadzić do adaptacji treści ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Kon-

<sup>50</sup> Por. R. Alexy, *A Theory of Constitutional Rights* (tłum J. Rivers), Oxford 2002, s. 66–67.

<sup>51</sup> *Ibidem*, s. 47–48.

<sup>52</sup> Postanowienia Sądu Najwyższego z dnia: 26 marca 2019 r., I NSNc 1/19; 16 lipca 2019 r., I NSNc 11/19; 2 grudnia 2020 r., NsNc 102/20; 16 czerwca 2021 r., I NSNc 164/20; 10 czerwca 2021 r., I NSNc 72/21; 24 lutego 2021 r., I NSNc 132/20.

stytucyjnego zasady państwa prawnego, tak aby eliminować z obrotu prawnego te akty sądowego stosowania prawa, które tworzą „pułapkę” dla obywatela, nie pozwalając mu układać swoich spraw w zaufaniu, iż czynności podejmowane przezeń zgodnie z prawem nie narażą go na skutki, których nie był w stanie przewidzieć, decydując o kierunku swoich działań<sup>53</sup>.

## 6. KONKLUZJE

Niezależnie od zastrzeżeń, jakie można spotkać w doktrynie<sup>54</sup>, skarga nadzwyczajna stanowi instytucję kontroli konstytucyjności sądowego stosowania prawa, która pozostając środkiem nadzoru judykacyjnego w rozumieniu art. 183 ust. 1 Konstytucji RP, pełni efektywnie funkcję środka ochrony konstytucyjnych praw podmiotowych, i szerzej – porządku konstytucyjnego – przed naruszeniami ze strony władzy sądowniczej. Tym samym skarga nadzwyczajna wypełnia dotychczasową lukę w systemie kontroli konstytucyjności prawa, tzn. jest środkiem kontroli konstytucyjności sądowego jego stosowania, odrębnym i komplementarnym względem wąsko ukształtowanej skargi konstytucyjnej, dostosowując go do natury jurysdykcji Trybunału Konstytucyjnego.

Konstatacja konstytucyjnego wymiaru skargi nadzwyczajnej musi jednak pociągać za sobą postulaty bardziej adekwatnej jego ekspozycji na poziomie regulacji ustawowej. Dotyczy to zwłaszcza przyznania legitymacji czynnej do zainicjowania kontroli nadzwyczajnej każdemu podmiotowi praw podstawowych, nie zaś jedynie grupie podmiotów uprawnionych.

## REFERENCES

- Alexy R., *A Theory of Constitutional Rights* (tłum. J. Rivers), Oxford 2002  
Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009  
Banaszak B., Repel J., *Geneza skargi konstytucyjnej w Polsce*, (w:) J. Trzcziński (red.), *Skarga konstytucyjna w Polsce*, Warszawa 2000  
Bosek L., Wild M., *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych*, Warszawa 2014

<sup>53</sup> Zob. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia: 26 marca 2019 r., I NSNc 1/19; 2 grudnia 2020 r., NSNc 102/20; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001, nr 2, poz. 29. Por. P. Tuleja, *Komentarz do art. 2 Konstytucji RP*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 223–224, nb 25.

<sup>54</sup> M. Kłopocka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna...*, s. 289.

- Czeszejko-Sochacki Z., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003
- Czeszejko-Sochacki Z., *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1
- Dąbrowski M., *Skarga konstytucyjna w polskim porządku prawnym jako nieefektywny środek ochrony praw i wolności jednostki*, (w:) K. Urbaniak (red.), *Skarga konstytucyjna. Zagadnienia teorii i praktyki*, Poznań 2015
- Derlatka M., *Skarga konstytucyjna w Niemczech*, Warszawa 2009
- Florezak-Wątor M., *Komentarz do art. 79*, (w:) P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2021
- Florezak-Wątor M., *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony konwencyjnych praw i wolności jednostki*, (w:) P. Tuleja (red.), *Prawo międzynarodowe i europejskie a sądownictwo konstytucyjne*, Kraków 2015
- Jarosz-Żukowska S., *Prawo do skargi konstytucyjnej – stan obecny i postulaty de lege ferenda*, (w:) M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostek w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014
- Kłopotcka-Jasińska M., *Skarga konstytucyjna na orzeczenie sądu. Model możliwy do zastosowania w Polsce*, Warszawa 2020
- Łabno A., *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw człowieka. Przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4
- Łętowska E., *Wpływ Konstytucji na prawo cywilne*, (w:) M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001
- Morawska E., *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003
- Muszyński J., *Indywidualna skarga konstytucyjna w Polsce i w Niemczech: Jak proceduralne różnice wpływają na pozycję instytucji?*, „Przegląd Politologiczny” 2017, nr 1
- Stępkowski A., *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecjonalnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010
- Szmulik B., *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2006
- Tuleja P., *Komentarz do art. 2 Konstytucji RP*, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016
- Tuleja P., Grzybowski M., *Skarga konstytucyjna jako środek ochrony praw jednostki w polskim systemie prawa*, (w:) W. Skrzydło (red.), *Sądy i trybunały w Konstytucji i w praktyce*, Warszawa 2005
- Tuleja P., Wróbel W., *Skarga konstytucyjna, czyli dodatkowa gwarancja praw człowieka. W Polsce i gdzie indziej*, „Rzeczpospolita” z 14 listopada 1997 r., nr 265
- Zoll A., *Wystąpienie podczas Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK (29 III 2004 r.)*, (w:) *Zgromadzenie Ogólne Sędziów TK 29 III 2004 r.*, „Studia i Materiały”, t. XX, Trybunał Konstytucyjny, Warszawa 2004