

Dopuszczalność złożenia skargi konstytucyjnej po nowelizacji przepisów kodeksu postępowania cywilnego dotyczących skargi kasacyjnej

Opinia Dyrektora Zespołu Wstępnej Kontroli Skarg Konstytucyjnych i Wniosków
dr hab. Piotra Tulei

Zmiana charakteru skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym wynikająca z działu Va Kodeksu postępowania cywilnego, dodanego na mocy noweli z 22 grudnia 2004 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98), ma istotny wpływ na dopuszczalność składania skarg konstytucyjnych. W szczególności nowelizacja ta wpływa na wykładnię art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. **Zmienia się sposób rozumienia wymogu wyczerpania drogi prawnej w postępowaniu cywilnym oraz sposób liczenia terminu do złożenia skargi konstytucyjnej.** W myśl wskazanego przepisu skargę konstytucyjną można wnieść po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile jest ona przewidziana. Wykładnia zwrotu „wyczerpanie drogi prawnej” powinna uwzględniać okoliczność, że odnosi się on do wszystkich rodzajów postępowań, w których zapadają rozstrzygnięcia o prawach skarżących. W przepisach regulujących przebieg tych postępowań, w tym także możliwość składania środków zaskarżenia, ustawodawca posługuje się zróżnicowaną terminologią, nie mówi jednak o „wyczerpaniu drogi prawnej”. Dokonując wykładni art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym napotykamy na dwie trudności: po pierwsze przepis ten oraz przepisy ustaw określających różne tryby postępowania posługują się odmienną terminologią, po drugie może to niekiedy oznaczać częściowo odmienne *ratio legis* porównywanych przepisów. Dlatego, aby prawidłowo ustalić na czym polega wyczerpanie drogi prawnej trzeba znać nie tylko ustawowe regulacje wnoszenia środków zaskarżenia w danym postępowaniu, ale również zasady na jakich opiera się polski model skargi konstytucyjnej. Dopiero łączne uwzględnienie obu tych elementów pozwala w sposób prawidłowy na rozwiązanie problemów jakie powstają w praktyce.

Wyczerpanie drogi prawnej w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Wymóg wyczerpania drogi prawnej, w pierwotnym brzmieniu art. 46 ust. 1 ustawy o TK określany jako wymóg wyczerpania toku instancji, nie został wprost sformułowany w Konstytucji RP. Wynika on jednak z zasady subsydiarności skargi konstytucyjnej. Zasada ta jest immanentnie związana z instytucją skargi konstytucyjnej i obowiązuje nie tylko w naszym systemie prawnym, ale we wszystkich systemach, w których przewidziana jest skarga konstytucyjna. Dlatego nie wymaga szerszych uzasadnień twierdzenie, że zasada ta ma charakter konstytucyjny, pomimo tego, że nie została wprost wyrażona w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. W myśl zasady subsydiarności skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych praw, którym można się posłużyć dopiero wtedy, gdy skarżący wykorzysta inne przysługujące mu z mocy Konstytucji i ustaw środki ochrony. Do zasady subsydiarności i wymogu wyczerpania drogi prawnej odnosił się wielokrotnie w swych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny. Dla przykładu można przywołać postanowienie z 23.11.1998 r., w którym TK stwierdził m.in., że instytucja skargi konstytucyjnej traktowana jest przez Konstytucję RP, jako środek ochrony wolności i praw o charakterze subsydiarnym w stosunku do innych środków służących tej ochronie. Spośród nich najistotniejszym jest prawo każdego do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, bezstronny i niezawisły sąd (sygn. Ts 97/98). Powyższe określenie zasady subsydiarności stanowi podstawę dla zdefiniowania wymogu wyczerpania drogi prawnej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wyczerpane drogi prawnej i uzyskanie ostatecznego rozstrzygnięcia oznacza konieczność złożenia wszystkich przewidzianych prawem środków zaskarżenia oraz doprowadzenie w rezultacie do wydania ostatecznego orzeczenia o określonych w ustawie zasadniczej wolnościach, prawach lub obowiązkach osoby wnoszącej skargę konstytucyjną (postanowienie z 16.10.2002 r., sygn. SK 43/01).

W dotychczasowej praktyce Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął wiele wątpliwości związanych z koniecznością wyczerpania drogi prawnej. W postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym najbardziej znacząca była wątpliwość sprowadzająca się do pytania, czy wyczerpanie toku instancji następuje po złożeniu odwołania w efekcie, którego zostaje wydana ostateczna decyzja administracyjna czy też dopiero wtedy, gdy na skutek złożenia skargi do NSA zostaje wydany prawomocny wyrok oddalający skargę. Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie stwierdził m.in.: „Z subsydiarnego charakteru skargi konstytucyjnej jako środka ochrony wolności i praw, wynika że zawarty w art. 79 ust. 1

Konstytucji RP zwrot: „orzekł ostatecznie”, ma najbardziej ogólny i autonomiczny charakter, odnoszący się do końcowych rozstrzygnięć podejmowanych przez sąd lub organ administracji publicznej. Subsydiarność w tym ujęciu oznacza, że skarga konstytucyjna przysługuje dopiero wtedy, gdy sąd lub organ administracji publicznej „orzekł ostatecznie”. Nie można więc wnieść skargi konstytucyjnej bez poprzedzającego ją postępowania sądowego lub administracyjnego i przed zapadnięciem w tych postępowaniach końcowego rozstrzygnięcia. Trafne jest w szczególności stwierdzenie, że w art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym należy poszukiwać doprecyzowania wspomnianego zwrotu, a więc poszukiwać treści, które w możliwie wierny sposób dadzą wyraz tej koncepcji ostatecznego orzeczenia, jaka została przyjęta w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten zaś m.in. wprowadza wymaganie „wyczerpania toku instancji”, a więc pewnej aktywności zainteresowanego podmiotu. Jeżeli więc istnieje droga sądowej kontroli, to dopiero wyczerpanie tej drogi stwarza możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej. „Dopóki bowiem nie został wyczerpany tok instancji nie można ocenić, czy mamy do czynienia z niekonstytucyjnością aktu normatywnego jako podstawy orzeczenia, czy z wadliwością aktu stosowania prawa.” (postanowienie z 4.02.1998 r., sygn. Ts 1/97).

Innego rodzaju problem powstał w postępowaniu karnym. Pojawiło się pytanie, czy ostatecznym rozstrzygnięciem w rozumieniu art. 46 ust. 1 ustawy o TK jest prawomocny wyrok sądu drugiej instancji i czy od jego doręczenia biegnie termin do złożenia skargi konstytucyjnej, czy też wymagane jest jeszcze złożenie kasacji do Sądu Najwyższego? Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego decydujące znaczenie ma prawomocny charakter wyroku sądu II instancji od doręczenia którego należy liczyć bieg terminu do złożenia skargi konstytucyjnej (postanowienie z 1.08.2000 r., sygn. Ts 71/00). Kasacja w postępowaniu karnym ma charakter nadzwyczajnego środka zaskarżenia.

Najwięcej wątpliwości powstawało dotychczas na tle przepisów regulujących postępowanie cywilne. Związane było to przede wszystkim ze zmianą charakteru kasacji cywilnej oraz wprowadzeniem instytucji przedsądu. Z braku miejsca trudno przedstawić wszystkie problemy, jakie powstały na styku przepisów kodeksu postępowania cywilnego oraz art. 46 ustawy o TK i art. 79 ust. 1 Konstytucji. Po znowelizowaniu przepisów dotyczących kasacji dokonanej ustawą z 24 maja 2000 r. (Dz. U. Nr 48, poz. 554) w Trybunale Konstytucyjnym utrwaliła się następująca praktyka: jeżeli w danej sprawie kasacja była niedopuszczalna ze względu na wystąpienie którejś z przesłanek wymienionych w art. 392¹ k.p.c. Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że dla wyczerpania drogi prawnej wystarczające jest złożenie apelacji (zażalenia), a ostatecznym rozstrzygnięciem w

rozumieniu art. 46 ust. 1 ustawy o TK, od którego biegnie termin do złożenia skargi konstytucyjnej, jest orzeczenie sądu II instancji. Natomiast, jeżeli w sprawie nie występowała żadna z przesłanek wymienionych w art. 392¹ k.p.c., złożenie kasacji było konieczne dla wyczerpania drogi prawnej. Po wprowadzeniu przedsądu zrodziły się wątpliwości, czy skarżący ma obowiązek składania kasacji, jeżeli w jego ocenie w sprawie nie występują przesłanki określone w art. 393 k.p.c. Trybunał Konstytucyjny uznał, że obowiązek taki istnieje. Zdaniem Trybunału nie jest rolą skarżącego ocena zasadności wnoszenia kasacji. Jeżeli nie występują przesłanki wskazane w art. 392¹ k.p.c. skarżący musi wnieść kasację, żeby wyczerpać drogę prawną (np. postanowienie z 28.03.2001 r., sygn. Ts 138/00).

Wyczerpanie drogi prawnej po nowelizacji k.p.c.

Obecnie sytuacja uległa zmianie, gdyż skarga kasacyjna w postępowaniu cywilnym zmieniła swój charakter. Jak pisze H. Pietrkowski „skarga kasacyjna – według jej obecnego ukształtowania przepisami noweli grudniowej – jest nadzwyczajnym środkiem odwoławczym od prawomocnych orzeczeń sądu drugiej instancji do Sądu Najwyższego” (Zarys metodyki pracy sędziego w sprawach cywilnych, Warszawa 2005, s. 409.). Wynika to wprost z art. 398¹ k.p.c., który stanowi że skarga kasacyjna przysługuje od prawomocnego orzeczenia. Pośrednio za nadzwyczajnym charakterem skargi kasacyjnej przemawia też treść art. 398⁸ k.p.c. Postępowanie cywilne nie jest już postępowaniem trójinstancyjnym, a charakter skargi kasacyjnej stał się zbliżony do charakteru, jaki skarga ta ma w postępowaniu karnym.

Skoro więc orzeczenie sądu drugiej instancji jest prawomocne, a skarga kasacyjna ma charakter nadzwyczajnego środka zaskarżenia, należy przyjąć, że dla wyczerpania drogi prawnej w postępowaniu cywilnym wystarczające jest złożenie apelacji (zażalenia). **Skarga kasacyjna jako środek nadzwyczajny nie wchodzi w zakres pojęcia wyczerpania drogi prawnej.** Taka sytuacja jest korzystna dla skarżącego, w szczególności, gdy jest on przekonany, że w jego sprawie nie występują przesłanki z art. 398⁹ § 1 k.p.c. uzasadniające złożenie skargi kasacyjnej.

Powyższa zmiana powoduje też modyfikację sposobu liczenia trzymiesięcznego terminu do złożenia skargi konstytucyjnej. Po wyczerpaniu drogi prawnej zapada orzeczenie sądu II instancji, które stanowi ostateczne rozstrzygnięcie w rozumieniu art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Od daty doręczenia tego orzeczenia rozpoczyna się bieg trzymiesięcznego terminu do złożenia skargi konstytucyjnej. Ewentualne złożenie skargi kasacyjnej (równoczesne, wcześniejsze lub późniejsze) nie ma znaczenia dla biegu tego

terminu. Tak więc, jeżeli skarżący złoży skargę konstytucyjną po upływie wskazanego terminu, nie będzie mógł skutecznie podnosić, że wcześniej składał skargę kasacyjną. Wystąpi tu sytuacja zbliżona do tej, jaka ma miejsce przy wyczerpaniu drogi prawnej w postępowaniu karnym. Trybunał w swych postanowieniach wskazywał, że wystąpienie z kasacją w sprawie karnej nie ma znaczenia dla biegu trzymiesięcznego terminu do złożenia skargi konstytucyjnej. Na tę kwestię należy zwrócić szczególną uwagę, gdyż **zmiana przepisów kodeksu postępowania cywilnego spowodowała zmianę sposobu liczenia terminu do złożenia skargi konstytucyjnej. Dotychczas regułą w postępowaniu skargowym był wymóg złożenia kasacji, a więc termin do złożenia skargi konstytucyjnej z reguły rozpoczynał bieg po doręczeniu skarżącemu orzeczenia Sądu Najwyższego. Obecnie, ze wskazanych wyżej powodów termin ten będzie biegł od dnia doręczenia skarżącemu orzeczenia sądu II instancji.** Odmienny charakter ma sytuacja, w której przedmiotem skargi konstytucyjnej będą przepisy stanowiące podstawę orzeczenia Sądu Najwyższego, które nie stanowiły i nie mogły stanowić podstawy orzeczeń wydanych przez sądy obu instancji. Przykładem może być skarga konstytucyjna, której przedmiotem są przepisy k.p.c. dotyczące sposobu rozpatrywania przez Sąd Najwyższy skarg kasacyjnych. W takim przypadku termin do złożenia skargi konstytucyjnej będzie biegł od dnia doręczenia skarżącemu orzeczenia Sądu Najwyższego.

Wyczerpanie drogi prawnej a ostateczne rozstrzygnięcie o prawach skarżącego.

Złożenie skargi kasacyjnej w oparciu o przepisy k.p.c. nie ma wprawdzie znaczenia dla biegu terminu do złożenia skargi konstytucyjnej, nie można jednak powiedzieć, że złożenie skargi kasacyjnej nie ma w ogóle wpływu na sposób rozpatrzenia skargi konstytucyjnej przez Trybunał Konstytucyjny. Jeżeli skarżący złożył równocześnie lub w niewielkich odstępach czasu skargę kasacyjną i skargę konstytucyjną może to prowadzić do różnych sytuacji procesowych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Najważniejsze i najbardziej typowe sytuacje zostaną przedstawione poniżej. Wystąpienie określonej sytuacji zależy przede wszystkim od rodzaju orzeczenia wydanego przez Sąd Najwyższy.

Przede wszystkim Trybunał Konstytucyjny w oparciu o art. 20 ustawy o TK i art. 177 § 1 pkt 1 k.p.c. może rozważać zawieszenie postępowania do czasu wydania przez Sąd Najwyższy orzeczenia w sprawie skargi kasacyjnej. Możliwość zawieszenia postępowania i odpowiedniego stosowania k.p.c. wymagałaby przeprowadzenia odrębnej analizy, dlatego w

tym miejscu została ona jedynie zasygnalizowana. Podstawowe znaczenie ma natomiast odpowiedź na pytanie, jak może zakończyć się postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym po wydaniu orzeczenia przez Sąd Najwyższy? Mogą wystąpić wtedy różne sytuacje:

- Jeżeli Sąd Najwyższy nie przyjmie skargi kasacyjnej do rozpoznania; sytuacja skarżącego nie ulega żadnej zmianie. Złożenie przez niego skargi konstytucyjnej po upływie trzymiesięcznego terminu od doręczenia orzeczenia sądu II instancji powoduje odmowę nadania biegu skardze, a złożenie skargi w terminie oznacza konieczność jej rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.
- Jeżeli Sąd Najwyższy przyjmie skargę kasacyjną do rozpoznania, a następnie ją oddali, sytuacja będzie analogiczna.
- Jeżeli Sąd Najwyższy przyjmie kasację do rozpoznania, a następnie uchyli orzeczenie sądu II instancji (lub orzeczenia sądu obu instancji), mamy do czynienia z sytuacją, w której orzeczenie wskazane przez skarżącego utraciło walor ostatecznego rozstrzygnięcia w rozumieniu art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Skarżący wyczerpał wprawdzie drogę prawną, jednak brak ostatecznego rozstrzygnięcia powoduje konieczność wydania postanowienia o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.
- Najbardziej skomplikowana sytuacja powstaje, gdy Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁶ k.p.c. zmieni jedynie częściowo prawomocne orzeczenie sądu II instancji. Sposób postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zależy wtedy od tego, z którym orzeczeniem skarżący łączy naruszenie swoich praw. Jeżeli zarzuty skargi konstytucyjnej związane są z orzeczeniem Sądu Najwyższego, w części w której zmieniło ono orzeczenia sądów niższych instancji, termin do złożenia skargi konstytucyjnej biegnie od doręczenia skarżącemu orzeczenia Sądu Najwyższego.

Podsumowując należy stwierdzić, że zmiany w procedurze cywilnej skróciły drogę skarżących do Trybunału Konstytucyjnego, gdyż nie muszą już oni występować ze skargą kasacyjną, aby spełnić wymóg wyczerpania drogi prawnej. Z drugiej strony skarżący i ich pełnomocnicy powinni pamiętać o zmianie sposobu liczenia terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej, który w większości przypadków będzie biegł od doręczenia orzeczenia sądu II instancji. Nieuwzględnienie tej zmiany i uznawanie za początek biegu terminu dnia doręczenia skarżącemu orzeczenia Sądu Najwyższego może spowodować, że skarga

konstytucyjna zostanie złożona po terminie. Sprawa jest tym bardziej istotna, że jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego trzymiesięczny termin do złożenia skargi konstytucyjnej nie podlega przywróceniu. Zmiana przepisów k.p.c. powoduje więc, że skarżący po otrzymaniu orzeczenia sądu II instancji, o ile uważa że narusza ono jego konstytucyjne prawa, musi odpowiedzieć sobie w sposób jednoznaczny na następujące pytanie: czy źródłem tego naruszenia jest wyłącznie orzeczenie sądu czy też przepis (przepisy) na podstawie, którego orzeczenie to zostało wydane. W pierwszym przypadku zasadne będzie złożenie skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego, w drugim - skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego. W wielu przypadkach trudno będzie jednak udzielić jednoznacznej odpowiedzi na wskazane wyżej pytanie. Wtedy skarżący może złożyć równocześnie skargę kasacyjną i skargę konstytucyjną. Skarga konstytucyjna zostanie wprawdzie rozpatrzona dopiero po wydaniu orzeczenia przez Sąd Najwyższy, jednak z pewnością nie dojdzie wówczas do przekroczenia trzymiesięcznego terminu wskazanego w art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.