



IV.511.103.2020.KPa

**Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości**

Niemal dwa lata temu w życie weszła ustawa o Sądzie Najwyższym z dnia 8 grudnia 2017 r. (t. jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 825 z późn. zm. – dalej: „u.s.n.”), wprowadzająca do systemu prawnego szczególny środek zaskarżenia w postaci skargi nadzwyczajnej. Przez ten czas do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła ogromna liczba wniosków obywateli o skorzystanie z nowego środka. Niestety wśród nich zaczęły pojawiać się również skargi związane z wpływem nowej regulacji na realną możliwość skorzystania z obowiązującego dotychczas środka w postaci skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424¹ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego – t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1460 z późn. zm. – dalej: „k.p.c.”) należy do nadzwyczajnych środków zaskarżenia, podobnie jak skarga nadzwyczajna. Pomimo, iż uzasadnienie do projektu u.s.n. nazywało skargę nadzwyczajną „radycznie inną instytucją kontroli zapadłych orzeczeń sądowych” (druk sejmowy nr 2003/VIII kadencja), to jednak nie pozostaje ona bez wpływu na obowiązujące już nadzwyczajne środki zaskarżenia, w tym przede wszystkim na skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

System nadzwyczajnych środków zaskarżenia oparty został na niekonkurencyjności. Wszystkie ustanowione przez ustawodawcę środki zaskarżenia powinny tworzyć spójny i komplementarny system, którego osnową jest m. in. zasada wyłączności, oznaczająca, że od

konkretnego orzeczenia przysługuje jeden, ściśle określony środek zaskarżenia. Zasadę tę wyraża przede wszystkim art. 424^{1a} § 1 oraz art. 424¹ § 1 i § 2 in fine k.p.c., ale także art. 89 § 1 in fine oraz art. 90 § 2 u.s.n. Niemniej jednak, obecne rozwiązania legislacyjne rodzą poważne wątpliwości odnośnie relacji skargi nadzwyczajnej w stosunku do skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

Wątpliwości te są zauważalne przede wszystkim w orzecznictwie Sądu Najwyższego – Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oraz Izby Cywilnej. Izba Cywilna jednolicie uznaje, że wprowadzenie do systemu prawnego skargi nadzwyczajnej rodzi po stronie wnoszącego skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu obowiązek wykazania, że wzruszenie zaskarżonego orzeczenia nie jest możliwe także w drodze skargi nadzwyczajnej (m. in. orzeczenia z dnia 12 grudnia 2019 r. sygn. III CNP 9/17, LEX nr 2772818, z dnia 17 maja 2019 r. sygn. IV CNP 10/18, LEX nr 2665306, z dnia 25 czerwca 2019 r. sygn. V CNP 1/19, LEX nr 2692664). W konsekwencji skargi, w których skarżący nie uczynili zadość temu wymaganiu, są odrzucane przez Izbę Cywilną. Odmienna praktyka kształtuje się w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, gdzie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia są przyjmowane do merytorycznego rozpoznania, mimo iż skarżący nie wykazali aktywności w zakresie skorzystania z nowego instrumentu w postaci skargi nadzwyczajnej (m. in. orzeczenia z dnia 5 marca 2019 r. sygn. I BP 10/17, LEX nr 2632308, z dnia 7 lutego 2019 r. sygn. I BP 9/17, LEX nr 2617347).

Zgodnie z kształtującą się linią orzecniczą Izby Cywilnej Sądu Najwyższego należy przyjąć subsydiarny charakter skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu w stosunku do skargi nadzwyczajnej. Celem skargi nadzwyczajnej jest bowiem usunięcie źródła szkody w postaci wydania wadliwego orzeczenia i tym samym – uczynienie bezprzedmiotowym roszczenia odszkodowawczego wobec Skarbu Państwa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2019 r. sygn. IV CNP 10/18, LEX nr 2665306). Skoro wprowadzono dodatkową, nieprzewidzianą wcześniej, gwarancję zgodności z prawem orzeczeń sądowych, otwierając drogę do zmiany bądź do uchylecia wadliwego orzeczenia poza trybem skargi kasacyjnej i skargi o wznowienie, to skorzystanie z niej musi wyprzedzać dochodzenie ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej od Skarbu Państwa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2019 roku, sygn. III CNP 9/17,

LEX nr 2772818). Poza tym według Izby Cywilnej Sądu Najwyższego o subsydiarnym charakterze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wobec skargi nadzwyczajnej przesądza również treść art. 89 § 4 i art. 115 § 2 u.s.n. Przepisy te przewidują, w określonych wypadkach, zaniechanie uchylecia lub zmiany orzeczenia przez Sąd Najwyższy rozpoznający skargę nadzwyczajną, pomimo jego nieprawidłowości, i poprzestanie na stwierdzeniu wydania zaskarżonego orzeczenia z naruszeniem prawa. W tych przypadkach skarga nadzwyczajna wypełnia funkcje zbieżne z funkcjami skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu, ponieważ otwiera drogę do realizacji ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, przy jednoczesnym zachowaniu kwestionowanego orzeczenia w obrocie prawnym. W ten sposób inicjowane skargą nadzwyczajną postępowanie przed Sądem Najwyższym staje się jednym z tych, o których mowa w art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2019 roku, sygn. III CNP 9/17, LEX nr 2772818).

Zatem od dnia wejścia w życie przepisów o skardze nadzwyczajnej strona wnosząca skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, w celu uczynienia zadość jej wymaganiom konstrukcyjnym, na podstawie art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c., powinna wykazać, że wzruszenie zaskarżonego orzeczenia nie było i nie jest możliwe również w drodze skargi nadzwyczajnej. W praktyce oznacza to konieczność wykazania przez stronę, że bezskutecznie zwróciła się do uprawnionego organu o wniesienie skargi nadzwyczajnej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 2018 r. sygn. III CNP 19/18, LEX nr 2600799). Na tym tle Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzega następujące zagrożenia dla konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela, w tym zwłaszcza dla prawa wyrażonego w art. 77 ust. 1 Konstytucji, tj. prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.

Przed wszystkim należy zwrócić uwagę na terminy przewidziane do skorzystania ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu oraz skargi nadzwyczajnej. Zgodnie z art. 89 § 3 u.s.n. skargę nadzwyczajną wnosi się w terminie 5 lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona skarga kasacyjna - w terminie roku od dnia ich rozpoznania. Zgodnie zaś z art. 424⁶ § 1 k.p.c. skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wnosi się w terminie dwóch lat od dnia jego uprawomocnienia się. Zatem podjęcie działań

w celu dochodzenia ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną wydaniem wadliwego orzeczenia musi nastąpić w ciągu dwóch lat, ale stan potencjalnej możliwości usunięcia źródła tej szkody w drodze skargi nadzwyczajnej co do zasady może trwać aż pięć lat. To oznacza, że w czasie oczekiwania przez obywatela na rozpoznanie wniosku o złożenie skargi nadzwyczajnej przez uprawniony do tego organ, może upłynąć dwuletni termin na wniesienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu. Co istotne, termin ten nie podlega przywróceniu w świetle obowiązujących przepisów.

Nie bez znaczenia jest przy tym stan niepewności, w jakim znajduje się strona zamierzająca skorzystać ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Ustawodawca nie wyposażył jej bowiem w zdolność postulacyjną w zakresie wniesienia skargi nadzwyczajnej. Zgodnie z art. 89 § 2 u.s.n. skargę nadzwyczajną może wnieść Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz, w zakresie swojej właściwości, Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców i Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Zgodnie zaś z art. 115 § 1 a u.s.n. skarga nadzwyczajna od prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, które uprawomocniło się przed wejściem w życie ustawy, może być wniesiona przez Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich – wówczas przepisu 89 § 2 nie stosuje się. Wystąpienie do uprawnionego podmiotu nie obliguje go oczywiście do wniesienia skargi, jednak – zgodnie z kształtującą się linią orzecniczą Izby Cywilnej Sądu Najwyższego – ta aktywność strony jest nieodzowna, ponieważ strona czyni w ten sposób zadość wymaganiu wykorzystania wszelkich dostępnych prawnych mechanizmów służących wzruszeniu prawomocnego orzeczenia, co warunkuje dopuszczalność skargi o stwierdzenie jego niezgodności z prawem i uruchomienie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Dopiero negatywna ocena podmiotu uprawnionego do wniesienia skargi nadzwyczajnej i wynikająca z niej obiektywna niemożność – z punktu widzenia strony – uchylecia bądź też zmiany prawomocnego orzeczenia w drodze skargi nadzwyczajnej, otwiera jej drogę do żądania stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 30 sierpnia 2018 roku, sygn. III

CNP 9/18, OSNC 2018, Nr 12, poz. 121, i z dnia 20 grudnia 2018 r., sygn. III CNP 19/18, LEX nr 2600799).

Wobec tego skarżący ma obowiązek wykazać nie tylko fakt złożenia wniosku o wniesienie skargi nadzwyczajnej do uprawnionego organu, ale także fakt nieuwzględnienia tego wniosku. Dotychczasowa praktyka wskazuje na długotrwałą procedurę rozpoznawania wniosków o wniesienie skargi nadzwyczajnej przez uprawniony organ, przy czym wynika to: po pierwsze, z rozbudzonych oczekiwań społecznych generujących lawiny wniosków obywateli w tym przedmiocie i po drugie, w przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich, z niedostosowania budżetu Biura Rzecznika do zadań związanych ze skargą nadzwyczajną (co wielokrotnie sygnalizowano właściwym organom państwa, niestety bezskutecznie). W konsekwencji więc, wobec trudności z rozpoznawaniem wniosków o skargę nadzwyczajną w rozsądnym terminie, dochodzi do pogłębienia stanu niepewności, w jakim znajduje się osoba zamierzająca skorzystać z dotychczasowego środka zaskarżenia, otwierającego drogę do dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa za wydanie wadliwego orzeczenia. Taki stan rzeczy bez wątpienia stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

Poza tym uprawnienia organów wyposażonych w kompetencję do wniesienia skargi nadzwyczajnej są w istocie niezależne, co oznacza, że badanie danej sprawy w kontekście wniesienia skargi nadzwyczajnej przez jeden z nich nie wyklucza jej badania przez inny. Wobec tego w praktyce może pojawić się kolejna wątpliwość, a mianowicie – czy strona wnosząca skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia może poprzestać na złożeniu wniosku o sporządzenie skargi nadzwyczajnej tylko do jednego z uprawnionych organów, czy też powinna zwrócić się do każdego z nich. Poza tym w świetle przepisów u.s.n. organy uprawnione do wniesienia skargi nadzwyczajnej działają z urzędu, a więc teoretycznie skarga nadzwyczajna może być wniesiona nawet bez wniosku strony. Co więcej, żaden przepis prawa nie wyłącza możliwości reasumpcji stanowiska organu w tym zakresie. Wobec tego może dojść do sytuacji, w której skarga nadzwyczajna zostanie wniesiona do Sądu Najwyższego, pomimo iż wcześniej inny lub ten sam organ stwierdził brak podstaw do jej wniesienia w danej sprawie. Jeżeli jednak strona w międzyczasie złożyła skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, pojawia się kolejna wątpliwość w kontekście wspomnianej na wstępie zasady niekonkurencyjności

(wyłącznie) nadzwyczajnych środków zaskarżenia – przed Sądem Najwyższym nie mogą toczyć się równoległe dwa postępowania skargowe ukierunkowane na odmienne cele oraz skutki procesowe.

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2179 z późn. zm.) zwracam się z uprzejmą prośbą o rozważenie przedstawionych uwag, a w szczególności potrzeby zainicjowania odpowiednich zmian legislacyjnych, które zagwarantują obywatelom realną i efektywną ochronę wynikającą z instytucji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu w kontekście zmian związanych z wprowadzeniem do systemu prawnego nowego środka w postaci skargi nadzwyczajnej.