

Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 23 listopada 2005 r.
III BZP 2/05

Przewodniczący Prezes SN Walerian Sanetra, Sędziowie SN: Teresa Flemming-Kulesza, Katarzyna Gonera (sprawozdawca), Jacek Gudowski, Roman Kuczyński, Barbara Myszka, Henryk Pietrkowski (sprawozdawca, uzasadnienie)

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Iwony Kaszczy-szyn, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym w dniu 23 listopada 2005 r. sprawy z powództwa Włodzimierza P. przeciwko Fabryce Opakowań Kosmetycznych „P.” SA w Ł. o uznanie za bezskuteczne wypowiedzenia warunków płacy, na skutek zagad-nienia prawnego przekazanego przez skład trzech sędziów Sądu Najwyższego po- stanowieniem z dnia 27 lipca 2005 r. [...]

„Czy Skarb Państwa - prezes właściwego sądu jest stroną w postępowaniu ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia ?”

p o d j ą ł uchwałę:

Skarb Państwa nie jest stroną w postępowaniu ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia
i nadał jej moc zasady prawnej.

U z a s a d n i e

Przedstawione do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższe- go zagadnienie prawne wyłoniło się przy rozpoznawaniu skargi o stwierdzenie nie- zgodności z prawem wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecz- nych w Siedlcach, który stał się prawomocny w dniu 16 marca 2004 r.

Skład orzekający Sądu Najwyższego, uzasadniając przedstawione do roz- strzygnięcia zagadnienie prawne, podkreślił, że na rzecz poglądu prawnego, według którego Skarb Państwa - prezes właściwego sądu powinien uczestniczyć w charakte-

rze strony w postępowaniu ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (dalej określanej także jako „skarga” lub „skarga na bezprawność”), przemawiają argumenty wypływające przede wszystkim z funkcji, jaką w systemie prawnym pełni skarga. Sąd Najwyższy wskazał, że orzeczenie stwierdzające niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia stanowi prejudykat umożliwiający stronie, zgodnie z art. 417¹ § 2 k.c., wystąpienie do sądu z powództwem przeciwko Skarbowi Państwa o naprawienie szkody wyrządzonej tym orzeczeniem. Skarb Państwa ma więc interes prawny, aby uczestniczyć w postępowaniu wszczętym skargą i podejmować czynności procesowe zmierzające do odmowy przyjęcia skargi do rozpoznania lub jej oddalenia, zwłaszcza, że od przeciwnika, który występował w postępowaniu zakończonym prawomocnym orzeczeniem, którego skarga dotyczy, takiej aktywności procesowej nie należy się spodziewać. Przyjęcie skargi do rozpoznania, a nawet ewentualne jej uwzględnienie nie ma bowiem znaczenia z punktu widzenia jego interesu prawnego, skoro uwzględnienie skargi nie prowadzi ani do uchylenia, ani do zmiany zaskarżonego skargą prawomocnego orzeczenia, nie stwarza także dla strony, która skargę wniosła podstawy do dochodzenia jakichkolwiek roszczeń od tegoż przeciwnika. Stworzenie Skarbowi Państwa możliwości udziału w postępowaniu ze skargi na bezprawność mogłoby nastąpić przez zastosowanie - zgodnie z zasadami wnioskowania z analogii prawa - odpowiednio przepisów o interwencji ubocznej (art. 76 w związku z art. 424¹² i art. 398²¹ oraz art. 391 § 1 k.p.c.).

Przedstawiając argumenty, które prowadzą do stanowiska przeciwnego, Sąd Najwyższy w składzie, który przedstawił zagadnienie prawne wskazał, że postępowanie ze skargi - podobnie, jak postępowanie wywołane wniesieniem skargi kasacyjnej - ma na celu przeprowadzenie „instancyjnej kontroli” prawomocnego orzeczenia wydanego w określonej sprawie, jest to zatem „ta sama sprawa”, której dotyczy zaskarżone prawomocne orzeczenie, a to *ipso iure* wyklucza udział w tym postępowaniu innych („nowych”) podmiotów, o ile wyraźny przepis ustawy nie stanowi inaczej. Skoro jest to ta sama sprawa, nie jest możliwe także sięganie do analogii z dyspozycji art. 10 ust.1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. Nr 179, poz.1843 dalej określanej jako „ustawa o skardze na przewlekłość postępowania”), bowiem w wyniku wniesienia skargi na przewlekłość postępowania wszczęte zostaje postępowanie w „nowej sprawie”. Nie jest również dopuszczalne stosowanie w drodze analogii prawa przepisów dotyczących interwencji ubocznej,

skoro interwencja uboczna jest dopuszczalna jedynie do zamknięcia rozprawy w drugiej instancji (art. 76 k.p.c.).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozstrzygnięcie przedstawionego na podstawie art. 398¹⁷ § 1 w związku z art. 424¹² k.p.c. zagadnienia prawnego wymaga dokonania w pierwszej kolejności oceny charakteru skargi na bezprawność. Ocenę tę poprzedzić należy uwagą, że Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 26 października 2005 r., III BZP 1/05 (dotychczas nie publikowanej), której nadał moc zasady prawnej, uznał, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przysługuje od orzeczeń, które stały się prawomocne od dnia 1 września 2004 r. Uchwała ta - zważywszy na treść art. 62 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 240, poz.2052 ze zm.) - ma moc wiążącą dla składu Sądu Najwyższego w rozpoznawanej sprawie. Wobec tego, że skargą zaskarżone zostało orzeczenie, które uprawomocniło się przed dniem 1 września 2004 r., to skarga, jako nie-dopuszczalna, podlega odrzuceniu (art. 424⁸ § 1 *in fine* k.p.c.).

Wprowadzenie do Kodeksu postępowania cywilnego skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nastąpiło w związku z nową regulacją odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działania przy wykonywaniu władzy publicznej. Według art. 417¹ § 2 k.c., który wszedł w życie dnia 1 września 2004 r. w następstwie uchwalenia ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz.1692), jeżeli szkoda została wyrządzona przez między innymi wydanie prawomocnego orzeczenia, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu jego niezgodności z prawem. Warunkiem dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez wydanie prawomocnego orzeczenia jest wcześniejsze stwierdzenie „we właściwym postępowaniu” niezgodności wydanego orzeczenia z prawem (art. 417¹ § 2 k.c.). Skarga jest właśnie tym środkiem prawnym, przy pomocy którego uruchomione zostaje „właściwe postępowanie” w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. Przeprowadzenie tego postępowania ze skutkiem w postaci stwierdzenia niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem stwarza poszkodowanemu podstawę dochodzenia w odrębnym procesie naprawienia szkody wyrządzonej takim orzeczeniem.

Skarga ukształtowana została jako środek prawny od orzeczenia sądu drugiej instancji, do którego mają odpowiednie zastosowanie przepisy o postępowaniu kasacyjnym (art. 424¹² k.p.c.). W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy, na podstawie której do Kodeksu postępowania cywilnego wprowadzono skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz przekształcono kasację jako środek zaskarżenia nieprawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji w skargę kasacyjną jako środek zaskarżenia prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji, wyraźnie wskazano, że skarga kasacyjna i skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia są nadzwyczajnymi środkami zaskarżenia od prawomocnych orzeczeń sądów drugiej instancji i mają tworzyć „dopełniający się system kontroli legalności orzeczeń” (rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego z dnia 15 marca 2004 r., Sejm IV kadencji, druk sejmowy nr 2696; autopoprawka do projektu z dnia 7 września 2004 r., Sejm IV kadencji, druk sejmowy nr 2696-A).

Wobec tego, że ustawa z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2005 r., Nr 13, poz.98) nie różni się w sposób istotny od wzmiankowanego projektu rządowego, uprawnione jest stwierdzenie, że wolą ustawodawcy było ukształtowanie skargi jako nadzwyczajnego środka zaskarżenia od prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji, a postępowanie wywołane tą skargą ma stanowić kontynuację postępowania w sprawie, w której zostało wydane zaskarżone orzeczenie (tak również: Sąd Najwyższy w uzasadnieniu przedstawionego zagadnienia prawnego).

W przepisach regulujących skargę brak jest takich uregulowań, które tezę tę mogłyby podważyć. Nie są nimi zarówno warunek, zgodnie z którym skarga przysługuje tylko wówczas, gdy przez wydanie prawomocnego orzeczenia wyrządzona została szkoda (art. 424¹i art. 424⁴ k.p.c.), jak również wymaganie jej uprawdopodobnienia (art. 424⁵ § 1 pkt 4 k.p.c.). Są to przesłanki dopuszczalności skargi, które należy odnieść do pojęcia interesu prawnego (*gravamen*) w zaskarżeniu orzeczenia. W przypadku klasycznych środków zaskarżenia mamy z nim do czynienia w razie niezgodności orzeczenia z żądaniem. Wykazanie przez skarżącego tej niezgodności uzasadnia żądanie zmiany lub uchylenia niekorzystnego orzeczenia. Środek zaskarżenia jest więc dopuszczalny tylko od orzeczenia niekorzystnego dla skarżącego.

Wątpliwości z zakwalifikowaniem skargi jako nadzwyczajnego środka zaskarżenia w istocie wiążą się z tradycyjnym określeniem środków zaskarżenia jako służą-

cych do uchylenia lub zmiany zaskarżonego orzeczenia. Mimo że celem skargi nie jest wzruszenie zaskarżonego orzeczenia, to zważywszy na spełnianą przez nią funkcję kontroli legalności zaskarżonych orzeczeń, słusznie kwalifikowana jest przez zdecydowaną większość przedstawicieli doktryny jako szczególnego rodzaju nadzwyczajny środek zaskarżenia. W przypadku skargi na bezprawność, której uwzględnienie nie prowadzi do wzruszenia zaskarżonego orzeczenia, a wywołane nią postępowanie nie ma na celu udzielenia skarżącemu tylko satysfakcji moralnej, którą mógłby czerpać z samego stwierdzenia niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem - wykazanie interesu prawnego w zaskarżeniu następuje przez dodatkowe powołanie się na szkodę wyrządzoną prawomocnym orzeczeniem oraz jej uprawdopodobnienie. Interes w zaskarżeniu jednak wykazywany jest - podobnie jak w przypadku wszystkich środków zaskarżenia - przez pryzmat zgodności zaskarżonego orzeczenia z prawem, zaś kontrola zaskarżonego orzeczenia polega na zbadaniu jego zgodności z prawem. Swoistość skargi jako środka zaskarżenia wynika zatem z szerszego ujęcia przesłanki interesu prawnego, w zakres którego wchodzi dodatkowo uprawdopodobnienie szkody wyrządzonej orzeczeniem, a także z odmiennego charakteru wniosku, zawierającego żądanie stwierdzenia niezgodności orzeczenia z prawem zamiast żądania uchylenia bądź zmiany zaskarżonego orzeczenia. Wskazana swoistość skargi na bezprawność nie może odbierać jej charakteru środka zaskarżenia, skoro służy kontroli legalności zaskarżonych orzeczeń, została umiejscowiona w części Kodeksu postępowania cywilnego poświęconej środkom zaskarżenia, a ponadto w postępowaniu wywołanym tą skargą obowiązuje reguła odpowiedniego stosowania przepisów o skardze kasacyjnej (art. 424¹² k.p.c.).

Ukształtowanie skargi jako szczególnego nadzwyczajnego środka zaskarżenia od prawomocnego orzeczenia sądu oznacza, że postępowanie skargowe toczy się z udziałem tylko stron procesu lub uczestników postępowania nieprocesowego, w którym wydane zostało zaskarżone orzeczenie i jest kontynuacją tego postępowania. Nie ma w nim miejsca - na co jednoznacznie wskazuje treść przepisów o skardze - dla Skarbu Państwa, reprezentowanego przez prezesa sądu, w którym zapadło prawomocne orzeczenie. W przepisach tych mowa jest o: „stronie wnoszącej skargę” (por. art. 424¹ § 1 i 2, art. 424³, art. 424⁶ § 3 k.p.c.), „stronie przeciwnej”, którą jest druga strona postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem (por. art. 424⁷ k.p.c.), „obydwu stronach” (art. 424⁷ k.p.c.), jak również o Prokuratorze Generalnym lub Rzeczniku Praw Obywatelskich jako podmiotach, które mają własną legi-

tymację do wniesienia skargi (por. art. 424² i art. 424⁷ k.p.c.). Z odpowiedniego stosowania art. 398⁸ § 2 k.p.c. w związku z art. 424¹² k.p.c. wynika, że w postępowaniu ze skargi Sąd Najwyższy zawsze może zwrócić się do Prokuratora Generalnego o zajęcie na piśmie stanowiska co do skargi wniesionej przez stronę. W tym kontekście nie ulega wątpliwości, że zawarte w art. 424⁵ § 2 k.p.c. sformułowanie o dołączeniu odpisów skargi dla doręczenia ich „uczestniczącym w sprawie osobom” może być rozumiane wyłącznie w ten sposób, iż chodzi tu o takie osoby, które biorą udział w postępowaniu wywołanym skargą zgodnie z przepisami dotyczącymi tej skargi (por. art. 424⁷ k.p.c.). Nie ma zatem w świetle przepisów regulujących skargę na bezprawność (ani w odpowiednio stosowanych przepisach o skardze kasacyjnej) jakiegokolwiek postanowienia, które otwierałoby drogę do przyjęcia możliwości uczestniczenia w postępowaniu z tej skargi w charakterze strony (czy też na prawach strony) Skarbu Państwa - prezesa sądu, którego orzeczenie jest przedmiotem skargi.

Źródłem zgłoszonej w zagadnieniu prawnym wątpliwości co do możliwości udziału Skarbu Państwa w postępowaniu wywołanym wniesieniem skargi jest spostrzeżenie, że wprowadzie po stronie Skarbu Państwa - zważywszy na odpowiedzialność wynikającą z art. 417¹ § 2 k.c. - istnieje interes prawny w podjęciu obrony orzeczenia sądowego, zaskarżonego skargą, tym niemniej wykładnia gramatyczna przepisów art. 424¹ - 424¹² k.p.c. oraz okoliczność, że przedmiotem postępowania ze skargi jest „ta sama sprawa”, której dotyczy zaskarżone prawomocne orzeczenie - *ipso iure* wykluczają udział w tym postępowaniu innych („nowych”) podmiotów.

Przedstawione w uzasadnieniu zagadnienia prawnego zastrzeżenia co do udziału Skarbu Państwa w postępowaniu wywołanym skargą należy podzielić. Odnosząc się do kwestii występowania po stronie Skarbu Państwa interesu prawnego, który miałby przesądzać i uzasadniać dokonanie wykładni przepisów o postępowaniu ze skargi w sposób prowadzący do uznania, że Skarb Państwa uczestniczy w tym postępowaniu co najmniej na takich zasadach jak w postępowaniu uregulowanym ustawą o skardze na przewlekłość postępowania, zauważyć należy, że specyficzny charakter postępowania uregulowanego w art. 424¹ - 424¹² k.p.c. przejawia się w tym, że skargą uruchomiona zostaje - w ramach dotychczasowego postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem - procedura pozwalająca na zbadanie, czy doszło do uprawomocnienia się orzeczenia niezgodnego z prawem, które - według twierdzeń skarżącego - jest źródłem jego szkody. Przedmiotem postępowania wywołanego skargą nie jest więc nowe roszczenie, którego wykazanie bądź jego za-

przeczenie wymagałoby odwołania się do innego (nowego), niż dotychczasowy interesu prawnego oraz uczestnictwa nowego podmiotu, który miałby ten nowy interes prawny przedstawiać i wykazywać. Sąd Najwyższy w postępowaniu ze skargi, aby mógł stwierdzić, czy zaskarżone orzeczenie jest, czy też nie jest sprzeczne z prawem w istocie ponownie zbada roszczenie, będące przedmiotem postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem. Poza interesem prawnym, który legł u podstaw roszczenia, będącego przedmiotem postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem, Sąd Najwyższy rozpoznając skargę na bezprawność żadnego innego interesu prawnego nie bada i nie powinien badać.

Gdyby nawet uznać, że w postępowaniu ze skargi wniesionej przez stronę pojawia się nowy interes prawny, którego wyrazicielem miałby być Skarb Państwa, reprezentowany przez prezesa odpowiedniego sądu, to interes ten należałoby kwalifikować jako wyłącznie publicznoprawny. Z punktu widzenia interesu publicznego celem postępowania wywołanego skargą nie jest obrona prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem. Cel tego postępowania jest akurat odwrotny. Jeśli bowiem uprawomocniło się orzeczenie niezgodne z prawem, interes publiczny wymaga, aby Sąd Najwyższy to stwierdził po przeprowadzeniu kontradyktoryjnego postępowania z udziałem dotychczasowych stron. Nie ma żadnych przeszkód, aby w postępowaniu tym wziął udział prokurator w następstwie powiadomienia go przez sąd lub z jego własnej inicjatywy (art. 59 i 60 k.p.c.), a ponadto z odpowiedniego stosowania art. 398⁸ § 2 k.p.c. w związku z art. 424¹² k.p.c. wynika, że w postępowaniu ze skargi Sąd Najwyższy zawsze może zwrócić się do Prokuratora Generalnego o zajęcie na piśmie stanowiska co do skargi wniesionej przez stronę. Ustawodawca mając zapewne na względzie tak rozumiany w sprawie ze skargi interes publiczny przewidział możliwość wnoszenia jej także przez Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 424² k.p.c.).

Konkludując ten wątek rozważań należy dojść do stwierdzenia, że w postępowaniu ze skargi wniesionej przez stronę żaden inny prywatnoprawny interes, poza interesem stron postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem, nie występuje. Nie można zatem zasadnie twierdzić, że poza postępowaniem wywołanym skargą pozostaje „główny zainteresowany”, jakim miałby być Skarb Państwa, reprezentowany przez prezesa sądu, w którym zapadło zaskarżone skargą prawomocne orzeczenie.

Wobec tego, że skarga w doktrynie niemal jednomyślnie kwalifikowana jest jako szczególny nadzwyczajny środek zaskarżenia i tak też ją postrzega Sąd Najwyższy w przedstawionym zagadnieniu prawnym, to zgłoszona wątpliwość, czy Skarb Państwa jest uczestnikiem postępowania o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, przestaje być wątpliwością co do wykładni prawa. W istocie jest wątpliwością wynikającą z aksjologicznej oceny regulacji prawnej dotyczącej tej skargi i postępowania wywołanego jej wniesieniem. Brak przepisu, który zapewniałby Skarbowi Państwa uczestnictwo w tym postępowaniu może być uznany tylko za tzw. lukę aksjologiczną, a nie za tzw. lukę konstrukcyjną, wymagającą wypełnienia w drodze wnioskowania przez analogię. Teza przeciwna (tzn. mamy do czynienia z luką konstrukcyjną) byłaby uzasadniona tylko wówczas, gdyby postępowanie bez udziału Skarbu Państwa, reprezentowanego przez prezesa sądu, w którym zapadło i uprawomocniło się orzeczenie niezgodne z prawem mogło zostać ocenione jako pozostające w sprzeczności z istotą tego postępowania. Takiej radykalnej tezy nie można skutecznie bronić. Wspomniany cel postępowania ze skargi byłby zrealizowany także wówczas, gdyby zostało ono skonstruowane w taki sposób, że jedynym jego uczestnikiem jest podmiot wnoszący skargę.

Gdyby nawet uznać, że przedstawiona w zagadnieniu prawnym wątpliwość dotyczy wykładni prawa, to odwoływanie się do instytucji interwencji ubocznej oraz rozwiązania przyjętego w ustawie o skardze na przewlekłość postępowania z założeniem, że regulacje te mogłyby - zgodnie z zasadami wnioskowania z analogii prawa (*per analogiam iuris*) - mieć odpowiednie zastosowanie również nie jest możliwe.

Odnosząc się do kwestii wykorzystania instytucji interwencji ubocznej w celu umożliwienia Skarbowi Państwa uczestniczenia w postępowaniu ze skargi przypomnieć należy, że skarga na bezprawność ukształtowana została jako szczególny nadzwyczajny środek zaskarżenia od prawomocnego orzeczenia sądu, co oznacza, że postępowanie skargowe toczy się z udziałem tylko stron procesu lub uczestników postępowania nieprocesowego, w którym wydane zostało zaskarżone orzeczenie i jest kontynuacją tego postępowania. Wobec tego, że zgłoszenie w procesie interwencji ubocznej możliwe jest wyłącznie do czasu zamknięcia rozprawy w drugiej instancji (art. 76 k.p.c.), to brak jest możliwości jej zgłoszenia po uprawomocnieniu się wyroku (por. orzeczenie SN z dnia 17 czerwca 1958 r., II CR 111/58, OSP 1958 nr 12, poz. 312). Reguły tej nie zmienia okoliczność, że mimo wcześniejszego uprawomocnienia się wyroku możliwość zgłoszenia interwencji ubocznej otwiera się ponow-

nie w razie, gdy w wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej doszło do uchylecia zaskarżonego orzeczenia i ewentualnie orzeczenia sądu pierwszej instancji oraz przekazania sprawy sądowi drugiej względnie pierwszej instancji do ponownego rozpoznania (por. art. 398¹⁵ k.p.c.), ani też wyjątek polegający na możliwości zgłoszenia interwencji ubocznej w fazie merytorycznego rozpoznawania przez sąd pierwszej albo drugiej instancji dopuszczalnej skargi o wznowienie postępowania.

Rozważając kwestię możliwości udziału Skarbu Państwa w postępowaniu ze skargi zauważyć należy, że jeśli ustawodawca uznaje za celowe umożliwienie osobie trzeciej uczestniczenia w postępowaniu sądowym, kwestię tę reguluje odrębnie i wprowadza na przykład instytucję zawiadomienia takiej osoby przez sąd z urzędu. Przykładem takiego rozwiązania ustawowego jest art. 15 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. Nr 71, poz.733, ze zm. dalej określanej jako „ustawa o ochr. lok.”) zgodnie z którym w sprawie o opróżnienie lokalu sąd z urzędu zawiadamia gminę właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu w celu umożliwienia jej wstąpienia do sprawy. Do udziału gminy w sprawie odpowiednio stosuje się przepisy o interwencji ubocznej z wyjątkiem art. 78, 79 zdanie drugie i art. 83 k.p.c. Gmina nie musi wykazywać interesu prawnego, a jej przystąpienie następuje po stronie powoda. Przytoczone unormowania mają zapewnić gminie skuteczną możliwość udziału w sprawie o opróżnienie lokalu. Jest to uzasadnione tym, że wyrok nakazujący opróżnienie lokalu musi zawierać rozstrzygnięcie o prawie do lokalu socjalnego wobec osoby, której nakaz opróżnienia dotyczy. Pozytywne orzeczenie o uprawnieniu do lokalu socjalnego rodzi obowiązek dostarczenia przez gminę osobie eksmitowanej lokalu socjalnego. Wprawdzie orzeczenie zawierające rozstrzygnięcie o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego nie stanowi przeciwko gminie tytułu egzekucyjnego, ale - w razie niedostarczenia lokalu socjalnego - może rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą gminy. Konstrukcja przyjęta w powołanym art. 15 ust.2 ustawy, nawiązująca do procesowej instytucji interwencji ubocznej, ma służyć realizacji ochrony praw gminy. Zawiadomienie gminy następuje przez sąd z urzędu, a zatem nie ma ono charakteru typowego kodeksowego przyporzewania (w zakresie omawianej regulacji por. uchwały SN z dnia 13 czerwca 2003 r., III CZP 36/03, OSNC 2004 nr 4, poz.52 oraz III CZP 40/03, OSNC 2004 nr 6, poz.89). Ustawodawca nie zdecydował się na rozwiązanie podobne do przyjętego w

ustawie o ochr. lok., ani nie uregulował tej kwestii w sposób określony w ustawie o skardze na przewlekłość postępowania.

Innym przykładem uregulowania zmierzającego do zapewnienia w postępowaniu sądowym udziału osoby trzeciej w charakterze interwenienta ubocznego jest art. 20 ust.2 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz.U. Nr 124, poz.1152 ze zm. dalej określanej jako „ustawa o ubezp. obow.”) zgodnie z którym w postępowaniu sądowym o naprawienie szkody objętej ubezpieczeniem obowiązkowym odpowiedzialności cywilnej jest „niezbędne przypożwanie” zakładu ubezpieczeń. Instytucja „niezbędnego przypożwania” umożliwia zakładowi ubezpieczeń wstąpienie do sprawy w charakterze interwenienta ubocznego.

Instytucja przypożwania uregulowana w art. 84 - 85 k.p.c., szczególne przypadki przypożwania przewidziane w art. 261, 573, 884 § 1 k.c. i art. 887 § 2 k.p.c., jak również przyjęte w ustawie o ubezp. obow. „niezbędne przypożwanie” - chronią stronę przed zarzutem wadliwego prowadzenia procesu (*exceptio male gestis processus*), który mógłby zostać podniesiony przez interwenienta ubocznego w późniejszym procesie, którego przedmiotem byłoby roszczenie regresowe przeciwko interwenientowi (art. 82 i 85 k.p.c.). W postępowaniu ze skargi na bezprawność ten cel przypożwania - zważywszy na charakter roszczenia będącego przedmiotem tego postępowania - nigdy nie mógłby zostać spełniony. Z tych zatem również względów, abstrahując od wskazanych przeszkód formalnych uniemożliwiających wykorzystanie instytucji przypożwania i interwencji ubocznej w postępowaniu ze skargi na bezprawność, udział Skarbu Państwa w tym postępowaniu w charakterze interwenienta ubocznego z punktu widzenia wskazanego celu byłby chybiony.

Uznając, że przyjęte w ustawie o skardze na przewlekłość postępowania rozwiązania dotyczące udziału w tym postępowaniu Skarbu Państwa nie mogą mieć - przez zastosowanie wniosku z analogii prawa - odpowiedniego zastosowania w postępowaniu ze skargi na bezprawność, Sąd Najwyższy w składzie poszerzonym miał na względzie odmienny charakter oraz cel obu skarg i postępowań wywołanych ich wniesieniem.

Skarga na przewlekłość postępowania została pomyślana jako środek prawny, który przysługuje w razie, gdy w postępowaniu sądowym, w tym w postępowaniu cywilnym, doszło do naruszenia prawa strony do rozpoznania jej sprawy bez nieuza-

sadnionej zwłoki. Ocena zasadności skargi na przewlekłość wiąże się z oceną postępowania w sprawie pod kątem tego, czy toczy się ono z zachowaniem prawa strony do rozpoznania sprawy we właściwym czasie. W postępowaniu tym - w odróżnieniu od postępowania ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia - nie ma podstaw do kontroli orzeczenia, co jest oczywiste, zważywszy na to, że w momencie rozpoznawania skargi na przewlekłość z reguły takiego orzeczenia sąd nie wydał. Najbardziej dobitnym wyrazem założenia, że rozpatrywanie skargi na przewlekłość pozostaje całkowicie poza merytoryczną płaszczyzną postępowania w sprawie jest brzmienie art. 12 ust. 3 ustawy o skardze na przewlekłość, zgodnie z którym na żądanie skarżącego sąd może zalecić podjęcie przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty, odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie, jednak zalecenia te nie mogą wkraczać w zakres oceny faktycznej i prawnej sprawy.

W art. 10 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania przyjęte zostało rozwiązanie, które zapewnia Skarbowi Państwa - w razie zgłoszenia swego udziału w tym postępowaniu - „prawa strony w zakresie rozpoznania skargi”. Takie uregulowanie znajduje usprawiedliwienie w świetle przepisów określających procesowe obowiązki sądu rozpoznającego sprawę cywilną oraz administracyjne zadania prezesa sądu w zakresie zapewnienia obywatelowi w postępowaniu sądowym konstytucyjnego prawa do rozpoznania jego sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Zgodnie z art. 6 k.p.c. sąd powinien przeciwdziałać przewlekaniu postępowania i dążyć do tego, aby rozstrzygnięcie nastąpiło na pierwszym posiedzeniu, jeżeli jest to możliwe bez szkody dla wyjaśnienia sprawy. Obowiązek zapewnienia sprawnego rozpoznania sprawy obciąża także administracyjne organy sądowe. Przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz.1070 ze zm. dalej określanej jako „u.s.p.”) oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 października 2002 r. w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów (Dz.U. Nr 187, poz.1564 ze zm. dalej jako „rozp. w spr. nadzoru sąd.”) nakładają na prezesa sądu obowiązek nadzorowania sprawności postępowania sądowego (por. art. 22 § 1 pkt 1 i 2, art. 37 § 1, 2,3 i 4, art. 38 § 1 pkt 3 u.s.p. oraz § 7 ust.1 pkt 6, § 9 ust.1 i § 12 pkt 5 oraz § 16 pkt 2 i 3 rozp. w spr. nadzoru sąd.). W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (orzeczenia: z dnia 13 lipca 1983 r. w sprawie Zimmermann i Steinem przeciwko Szwajcarii; z dnia 1 lipca 1997 r. w sprawie Pammel przeciwko Niemcom; z dnia 1 lipca 1997 r. w sprawie Probstmeier przeciwko Niemcom) oraz sądów polskich roz-

poznających skargi na przewlekłość postępowania przyjmuje się, że jeżeli przewlekłość wynika z nadmiernego nagromadzenia spraw lub dużego ich wpływu w krótkim czasie, państwo nie powinno ponosić odpowiedzialności za opóźnienia w rozpoznaniu sprawy, ale pod warunkiem, że zaległości są przejściowe, a państwo podjęło rozsądne, szybkie i skuteczne środki zaradcze. Obowiązek podjęcia takich środków obciąża przede wszystkim ministra sprawiedliwości oraz podległych mu służbowo prezesów sądów. Znaczenie skargi na przewlekłość przejawia się więc w płaszczyźnie ustrojowej i organizacyjnej, wiąże się z oceną, czy realizowane jest konstytucyjne prawo strony do rozpoznania jej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust.1 Konstytucji RP). Skoro jedną z przyczyn przewlekłości postępowania sądowego jest nieefektywny administracyjny nadzór sprawowany przez prezesa sądu, a dla oceny zasadności zarzutu wystąpienia przewlekłości postępowania istotne znaczenie może mieć materiał obrazujący wpływ spraw do sądu oraz czynności prezesa podejmowane w ramach administracyjnego nadzoru sądowego, to rozwiązanie umożliwiające udział Skarbu Państwa, reprezentowanego przez prezesa sądu w postępowaniu ze skargi na przewlekłość staje się oczywiste, pożądane i usprawiedliwione. W przypadku postępowania ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia brakuje tego rodzaju przyczyn, które usprawiedliwiałyby udział w nim Skarbu Państwa - prezesa sądu. Co więcej, udział taki nie służyłby idei wyraźnego oddzielenia w sądownictwie funkcji jurysdykcyjnej przynależnej niezawisłym sądom od funkcji administracyjnego nadzoru sprawowanej przez prezesów sądów. W ramach tej drugiej funkcji nie ma miejsca na przedstawianie ocen w zakresie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu, a do wypełnienia takiej roli sprawałaby się udział prezesa sądu w postępowaniu ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Wprawdzie przed Sądem Najwyższym czynności procesowe w imieniu Skarbu Państwa podejmowałyby - według rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 169, poz.1417) - Prokuratura Generalna Skarbu Państwa, ale niewątpliwie ich zakres i charakter wyznaczony byłby przez podmiot reprezentujący w takiej sprawie Skarb Państwa, a więc prezesa tego sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie. Dodać należy, że postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania ma charakter incydentalny (wpadkowy) i prowadzone jest w ramach, dotkniętego przewlekłością postępowania co do istoty sprawy (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 sierpnia 2005 r., I CNP 3/05, dotychczas niepublikowane)

Z przedstawionych zatem przyczyn, a nie - jak wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu przedstawionego zagadnienia prawnego - ze względu na to, że w wyniku wniesienia skargi na przewlekłość postępowania wszczynane jest postępowanie w „nowej sprawie”, sięganie do analogii z dyspozycji art. 10 ust.1 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, nie jest możliwe.

Podnieść także należy, że brak regulacji przewidującej udział Skarbu Państwa - prezesa właściwego sądu w charakterze strony w postępowaniu ze skargi na bezprawność jest systemowo spójny z regulacją postępowania wywołanego wniesieniem innych środków prawnych, których rozpoznanie może prowadzić do możliwości dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa z tytułu niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia. Z odpowiedzialnością taką mamy do czynienia w przypadku niesłusznego skazania, tymczasowego aresztowania lub zatrzymania (art. 552 i nast. k.p.k.). Zgodnie z art. 552 § 1 k.p.k. oskarżonemu, który w wyniku wznowienia postępowania lub kasacji został uniewinniony lub skazany na łagodniejszą karę, służy od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę oraz zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, wynikłe z wykonania względem niego w całości lub części kary, której nie powinien był ponieść. Przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej jest zatem między innymi to, aby w wyniku wznowienia postępowania albo kasacji oraz ewentualnego dalszego rozpatrywania sprawy nastąpiło uniewinnienie lub zmniejszenie kary. Etapem koniecznym jest więc rozpoznanie nadzwyczajnego środka zaskarżenia w postaci wznowienia postępowania albo kasacji. Przepisy Kodeksu postępowania karnego o kasacji (art. 518-539 k.p.k.) oraz o wznowieniu postępowania (art. 540-548 k.p.k.) nie dają podstawy do twierdzenia, że w postępowaniu wywołanym wniesieniem tych środków zaskarżenia może brać udział jako strona Skarb Państwa - prezes właściwego sądu, którego orzeczenie jest przedmiotem wznowienia postępowania albo kasacji, z racji tego, iż Skarbowi Państwa może później grozić żądanie odszkodowania za niesłuszne skazanie.

Udziału prezesa sądu, ani innego podmiotu, który reprezentowałby Skarb Państwa nie przewidują także przepisy ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz.U. Nr 31, poz.149), mimo że stwierdzenie nieważności orzeczeń objętych tą ustawą stanowi podstawę dochodzenia przeciwko Skarbowi Państwa w późniejszym postępowaniu sądowym roszczeń przewidzianych w art. 10 tej ustawy.

Rozważania powyższe prowadzą do wniosku, że na gruncie obowiązującego prawa procesowego Skarb Państwa nie jest stroną w postępowaniu ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Nie może też występować w tym postępowaniu na prawach strony, ani w charakterze interwenienta ubocznego. W celu uczynienia Skarbu Państwa stroną takiego postępowania konieczna byłaby ingerencja ustawodawcy, z woli którego stosowny przepis ustawy przesądzałby o tym, że w postępowaniu ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia udział bierze także Skarb Państwa.

Z przedstawionych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak na wstępie (art. 398¹⁷ § 1 i 2 oraz art. 424¹² k.p.c.).

=====