

POSTANOWIENIE

Dnia 6 czerwca 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Księżak

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 6 czerwca 2023 r.

w sprawie z powództwa M. M. i E. M.

przeciwko P. Spółce Akcyjnej w W.

o zapłatę,

na skutek pisma Rzecznika Praw Obywatelskich o cofnięciu skargi nadzwyczajnej wniesionej od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 18 grudnia 2017 r.,

sygn. V Ca 1341/17,

przedstawia do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego następujące zagadnienie prawne: „Czy cofnięcie skargi nadzwyczajnej podlega kontroli Sądu Najwyższego?”

UZASADNIENIE

1. Stan faktyczny w sprawie

Zagadnienie prawne wskazane w niniejszym pytaniu powstało na tle następującego stanu faktycznego. Pismem z 5 marca 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej również jako: „Rzecznik” oraz „RPO”) złożył skargę nadzwyczajną od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 18 grudnia 2017 r., V Ca 1341/17, zarzucając naruszenie: (1) art. 385¹ § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (dalej: „k.c.”), w związku z art. 385¹ § 3 k.c., poprzez jego błędną wykładnię; (2) art. 58 § 1 k.c. poprzez jego niezastosowanie;

(3) art. 410 § 2 k.c. w zw. z art. 405 k.c. poprzez jego niezastosowanie. Wskazując powyższe, na podstawie art. 89 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (dalej: „u.SN”), Rzecznik zarzucił ww. orzeczeniu naruszenie art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 76 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz – w oparciu o art. 91 § 1 u.SN – wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Postanowieniem z 17 listopada 2021 r., I NSNc 260/21, Sąd Najwyższy zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: „TSUE”) z wnioskiem o rozpatrzenie następujących pytań prawnych. (1.) Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w związku z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że przesądzają one o dopuszczalności środka prawnego takiego jak skarga nadzwyczajna, służącego wzruszeniu prawomocnego orzeczenia sądu, gdy zachodzi potrzeba „zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”, jeżeli skorzystanie z tego środka jest konieczne dla zapewnienia skuteczności prawa Unii?; (2.) Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w związku z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji, gdy przepisy prawa krajowego umożliwiają zmianę lub uchylenie prawomocnego orzeczenia sądu w przypadku naruszenia zasad określonych w Konstytucji państwa członkowskiego przy użyciu środka takiego jak skarga nadzwyczajna przepisy te mogą być podstawą uchylenia lub zmiany prawomocnego orzeczenia sądu również w razie naruszenia prawa Unii?; (3.) Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej w związku z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w związku z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji, gdy sąd krajowy naruszył prawo Unii w sposób prowadzący do wadliwego – z punktu widzenia tego prawa – rozstrzygnięcia sprawy, prawomocne orzeczenie sądu może być uchylone lub

zmienione przy zastosowaniu środka prawnego takiego jak skarga nadzwyczajna, który uzależnia takie rozstrzygnięcie od „rażącego” naruszenia prawa? W odpowiedzi na powyższe postanowienie pismem z 21 stycznia 2022 r., TSUE poinformował Sąd Najwyższy o przyjęciu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (sprawa sygn. C-720/21).

Pismem z 5 maja 2023 r. RPO powołując się na art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, w związku z art. 203 w zw. z art. 398²¹, w zw. z art. 931 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (dalej: „k.p.c.”), w związku z art. 95 pkt 1 u.SN, cofnął skargę nadzwyczajną w sprawie. Uzasadniając powyższe stanowisko RPO wskazał, że pełnomocnik strony powodowej, której dotyczył zaskarżony wyrok, pismem z dnia 4 kwietnia 2023 r. poinformował Rzecznika, iż doszło do zawarcia ugody pomiędzy stroną powodową a stroną pozwaną. W konsekwencji złożył on Rzecznikowi wniosek o cofnięcie skargi nadzwyczajnej złożonej przez RPO, gdyż spór między stronami w sprawie, której dotyczyła skarga nadzwyczajna, został zakończony.

2. Podstawa prawna przedstawienia zagadnienia prawnego składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Zgodnie z art. 82 § 1 u.SN „jeżeli Sąd Najwyższy, rozpoznając kasację lub inny środek odwoławczy, poweźmie poważne wątpliwości co do wykładni przepisów prawa będących podstawą wydanego rozstrzygnięcia, może odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi 7 sędziów tego sądu”. Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą art. 82 § 1 u.SN umożliwia przedstawienie zagadnienia prawnego również co do wykładni przepisów prawa, które dopiero miałyby zostać zastosowane w postępowaniu toczącym się przed Sądem Najwyższym (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 23 marca 2023 r., I KZP 17/22, oraz z 26 maja 2020 r., I KZP 14/19).

Zdaniem Sądu Najwyższego w niniejszym składzie sformułowanie przepisu art. 82 u.SN „rozpoznając kasację lub inny środek odwoławczy” należy przy tym rozumieć funkcjonalnie, tj. w sposób pozwalający przedstawić zagadnienie prawne

na każdym etapie podejmowania czynności orzeczniczych odnoszących się do danego środka odwoławczego, a zatem nie tylko w wypadku jego merytorycznego rozpoznawania. Sąd Najwyższy może bowiem powziąć poważne wątpliwości również w wypadku, gdy zamierza wydać rozstrzygnięcie formalne, takie jak umorzenie postępowania. Chociaż umorzenie postępowania ze skargi kasacyjnej nie jest „rozpoznaniem skargi” w rozumieniu art. 398¹⁰ k.p.c. i następuje w składzie jednoosobowym (co potwierdza utrwalona praktyka, zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego: z 24 marca 2023, I CSK 5667/22; z 24 marca 2023 r., I CSK 4176/22; z 24 marca 2023 r., I CSK 4521/22; z 17 marca 2023 r., I CSK 4998/22; z 7 lipca 2023 r., I CSK 1503/23), to w kontekście art. 82 u.SN należy uznać, że wątpliwości Sądu Najwyższego co do konieczności umorzenia postępowania są powzięte „przy rozpoznawaniu” środka odwoławczego.

W niniejszej sprawie, w związku z pismem RPO i skierowaniem sprawy na posiedzenie niejawne celem rozważenia kwestii umorzenia postępowania (zgodnie z utrwaloną praktyką), pojawiła się wątpliwość co do wykładni przepisów, które w takim wypadku miałyby zostać zastosowane, co z uwagi na istotne znaczenie tej kwestii dla konstrukcji skargi nadzwyczajnej wymaga rozstrzygnięcia przez poszerzony skład.

3. Specyfika postępowania w sprawie skargi nadzwyczajnej

Uregulowane w u.SN postępowanie w sprawie skargi nadzwyczajnej jest postępowaniem swoistym. Jego ogólny, uniwersalny charakter przejawia się przede wszystkim w bezpośrednim – a zatem z pominięciem specyfiki postępowania odnoszącego się do danej sprawy, w odniesieniu do której została złożona skarga nadzwyczajna – zastosowaniu przepisów u.SN. Zastosowanie przepisów postępowania cywilnego oraz karnego zostało wprost ograniczone do regulacji normatywnych odnoszących się do skargi kasacyjnej bądź kasacji (art. 95 u.SN), co oznacza, że dopiero pośrednio i tylko w zakresie nieuregulowanym przepisami odnoszącymi się do skargi nadzwyczajnej znajdują zastosowanie inne przepisy, które dotyczą postępowania cywilnego lub karnego.

Argumentów dodatkowych wskazujących na odrębność omawianego postępowania względem postępowania cywilnego oraz karnego dostarcza wykładnia systemowa (*argumentum a rubrica*). Bez wątplenia przepisy u.SN nie poddają się klasyfikacji w poczet którejkolwiek z ww. procedur. Twierdzenie to potwierdza uregulowany w art. 89 § 1 u.SN *in principio* cel przedmiotowego postępowania. Zgodnie z powyższym przepisem skarga nadzwyczajna może zostać wniesiona wyłącznie w sytuacji, gdy jest to konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Uregulowana tym przepisem przesłanka wyraźnie akcentuje konieczność wystąpienia istotnych racji motywowanych interesem publicznym, nie zaś interesem prywatnym. Dalej, wadliwość orzeczenia musi wykraczać poza wymiar wyznaczony jedynie interesem prywatnym strony. Z tych właśnie przyczyn dopuszczalne jest wniesienie skargi nadzwyczajnej nawet wbrew woli strony, jak również podtrzymanie żądania jej rozpoznania wbrew stronom postępowania *ad quem*, zatem zgodnie z zasadą *publicum interesse privatorum commodis praefertur* (wzbudza to jednak wątpliwości, zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 19 kwietnia 2023 r., I NZP 2/23). Cechy te nie pozwalają stypizować omawianego postępowania jako postępowania cywilnego. Z kolei brak orzekania w trakcie jego przebiegu – nawet w sposób pośredni – o winie bądź niewinności pozwala wykluczyć typizację w poczet postępowania karnego.

Wskazane wyżej cechy szczególne postępowania w sprawie skargi nadzwyczajnej są dostrzegalne również na gruncie doktrynalnym. Tam też podkreśla się, że aspekt publicznoprawny skargi nadzwyczajnej jest manifestowany w dwojaki sposób. W wymiarze proceduralnym wyraża się on poprzez przyznanie legitymacji czynnej do inicjacji tego rodzaju postępowania jedynie podmiotom publicznym stojącym na straży praworządności i praw obywatelskich. Natomiast w wymiarze materialnym jest on widoczny w kształcie przesłanki funkcjonalnej ukierunkowującej skargę nadzwyczajną jako środka służącego zapewnieniu zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (M. Dobrowolski,

A. Stępkowski, *Skarga nadzwyczajna – dopełnienie systemu ochrony porządku konstytucyjnego*, *Studia Iuridica* 2022 Nr 91, s. 75).

Zdaniem Sądu Najwyższego w niniejszym składzie powyższe okoliczności sprawiają, iż sprawy wszczęte wskutek złożenia skargi nadzwyczajnej – mimo, iż rozpoznawane w odniesieniu do spraw konkretnego rodzaju – nie mogą być łatwo scharakteryzowane i zakwalifikowane wg paradygmatu zakładającego zasadniczy dychotomiczny podział na postępowanie cywilne oraz karne. W wyniku wszczęcia postępowania w sprawie ze skargi nadzwyczajnej dochodzi raczej do sytuacji analogicznej do tej mającej miejsce w wyniku złożenia odwołania od decyzji administracyjnej wydanej przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta. Mowa tutaj o – określanej w nauce prawa – „transformacji materialnego charakteru sprawy”, w wyniku której sprawa dotychczas administracyjna staje się sprawą cywilną (por. J. Mrozek, *O właściwościach postępowania hybrydowego w regulacji ochrony konkurencji i konsumenta*, *Acta Universitatis Wratislaviensis No 3798 PRAWO CCCXXIII Wrocław 2017*, s. 292). Rozpoznanie skargi nadzwyczajnej nie stanowi – jak to ma miejsce m.in. w wypadku postępowania wywołanego wniesieniem skargi kasacyjnej bądź kasacji – rozpoznania przez Sąd Najwyższy sprawy cywilnej bądź karnej, lecz (podobnie jak w wypadku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym), stanowi rozpoznanie sprawy publicznej. Jest to bowiem środek – na co wskazuje również doktryna – zapewniający incydentalną i dokonaną z perspektywy *ad casum* kontrolę konstytucyjności sądowego stosowania prawa. Dzięki temu pozwala on zachować klarowność modelu kompetencyjnego Trybunału Konstytucyjnego (M. Dobrowolski, A. Stępkowski, *Skarga...*, s. 72). Tylko w ten sposób można uzasadnić *ratio legis* powierzenia spraw ze skarg nadzwyczajnych Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, tj. izby zajmującej się właśnie rozpoznawaniem spraw publicznych, nie zaś – odpowiednio do merytorycznego rodzaju sprawy głównej – Izbie Cywilnej i Karnej.

4. Związek postępowania w sprawie skargi nadzwyczajnej z postępowaniem *ad quem*

Zaprezentowane wyżej stanowisko w żadnym wypadku nie może stanowić podstawy do twierdzeń, iż postępowanie w sprawie skargi nadzwyczajnej jest postępowaniem, w ramach którego całkowicie irrelevantna pozostaje kwestia charakteru sprawy rozpoznawanej przed sądem *ad quem*.

Mimo nakreślonej wyżej odrębności omawianego postępowania, pierwotny charakter sprawy wpływa na tok czynności procesowych podejmowanych przez Sąd Najwyższy. Jest to zatem sytuacja tożsama z tą, jaka ma miejsce w momencie rozpoznania odwołania od postanowienia w przedmiocie wytyku judykacyjnego, gdzie mimo swoistości czynności podejmowanych przez Sąd Najwyższy w ramach rozpoznania ww. środka zaskarżenia, postępowanie to – mając charakter publicznoprawny – pozostaje w związku – zespoleniu z postępowaniem *ad meriti* (zob. J. Mrozek, *Kontrola i nadzór administracyjny w sądownictwie powszechnym*, Warszawa 2022, s. 157 i nast.).

Wspomniane zespolenie wyraża się przede wszystkim w uczynieniu za punkt odniesienia rozważań Sądu Najwyższego elementów cywilno- bądź karno-prawnych i zestawieniu ich z przedmiotem kontroli nadzwyczajnej – zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. W wypadku spraw cywilnych nie oznacza to jednak, że postępowanie w sprawie skargi nadzwyczajnej staje się „kolejnym” postępowaniem odrębnym, o których mowa w Tytule VII k.p.c. Byłoby to nie do pogodzenia z nakreśloną wyżej specyfiką omawianego postępowania. Związek ten ma zgoła inny charakter. Można zaryzykować stwierdzenie, że w ramach postępowania ze skargi nadzwyczajnej, gdy przedmiotem rozpoznania – kontroli nadzwyczajnej jest sprawa cywilna *sensu largo* (np. sprawa z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych), w przedmiotowym postępowaniu (zachowującym formę postępowania swoistego), w zakresie uzupełniającym stosuje się odpowiednio przepisy k.p.c. Analogicznie sytuacja ma miejsce w wypadku, gdy w ramach omawianego postępowania przedmiotem rozpoznania – kontroli nadzwyczajnej jest sprawa karna.

5. Zagadnienie prawne przedstawione powiększonemu składowi Sądu Najwyższego

Przedstawiając niniejsze zagadnienie prawne składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego należy zwrócić uwagę, iż w przepisach u.SN brak jest regulacji normatywnej *expressis verbis* regulujących kwestię cofnięcia skargi nadzwyczajnej. W ślad za wcześniejszymi uwagami, brak ten powoduje, że kwestia ta będzie normowana poprzez odpowiednie zastosowanie przepisów o: (a) skardze kasacyjnej – w wypadku, gdy skarga kasacyjna została złożona w stosunku do orzeczenia zapadłego w sprawie cywilnej oraz (b) kasacji – w wypadku, gdy skarga nadzwyczajna została złożona w stosunku do orzeczenia zapadłego w sprawie karnej.

W wypadku spraw cywilnych *sensu stricto* stosowanie przepisów odnoszących się do skargi kasacyjnej wywołuje ten skutek, iż w wypadku cofnięcia skargi nadzwyczajnej należy stosować odpowiednio przepisy odnosząc się cofnięcia apelacji – art. 391 § 2, w zw. z art. 398²¹ k.p.c., w zw. z art. 95 pkt 1 u.SN. Implikuje to stwierdzenie, iż cofnięcie ww. środka zaskarżenia stanowi indywidualny akt woli strony i jako czynność procesowa nie podlega kontroli ze strony Sądu Najwyższego (por. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego z 3 września 1998 r., I CKN 820/97, OSNC 1999 Nr 2, poz. 40 oraz z 30 maja 2023 r., I CSK 67/23; z 1 lutego 2023 r., II CSKP 166/22; z 22 sierpnia 2022 r., I CSK 4637/22; 3 sierpnia 2021 r., I CSK 333/21; z 12 czerwca 2020 r., I CSK 586/18; z 9 kwietnia 2019 r., V CSK 42/18). Bez wątpienia w tym zakresie mamy do czynienia z jednolitą linią orzecniczą Sądu Najwyższego.

Należy jednak zwrócić uwagę, iż powyższe stanowisko odnosi się wyłącznie do spraw cywilnych *sensu stricto*. Tym samym ma ono ograniczony zakres zastosowania w wypadku spraw cywilnych *sensu largo*, spraw z zakresu postępowań odrębnych. Kluczowe – i powodujące poważne wątpliwości wykładnicze w zakresie zaprezentowanym w pytaniu prawnym – w tym wypadku jest stanowisko po raz pierwszy zaprezentowane w postanowieniu Sądu Najwyższego z 17 stycznia 1997 r., I PKN 74/96 (OSNP 1997 Nr 17, poz. 318). Zgodnie z nim w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dopuszczalność cofnięcia kasacji wyznacza treść art. 469 k.p.c. Zgodnie z nim:

„sąd uzna zawarcie ugody, cofnięcie pozwu, sprzeciwu lub środka odwoławczego oraz zrzeczenie się lub ograniczenie roszczenia za niedopuszczalne także wówczas, gdyby czynność ta naruszała słuszny interes pracownika lub ubezpieczonego”. Na tej podstawie Sąd Najwyższy uznał, że w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych cofnięcie skargi kasacyjnej podlega kontroli ze strony Sądu Najwyższego. Pogląd ten nie był jednorazowy, czego dowodzi późniejsze orzecznictwo Sądu Najwyższego w tym zakresie (zob. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego: z 16 marca 2001 r., I PKN 836/00; z 4 września 2012 r., I UK 141/12; z 29 stycznia 2014 r., I PK 251/13; z 17 listopada 2020 r., II PK 66/20; z 15 marca 2022 r., II PSKP 118/21). Co więcej powyższe stanowisko nie ma charakteru tylko hipotetycznego. W orzecznictwie Sądu Najwyższego znajdują się przypadki, kiedy to Sąd Najwyższy, w oparciu o art. 469 k.p.c., odmówił cofnięcia skargi kasacyjnej. Sytuacja taka miała m.in. miejsce w wypadku spraw zakończonych m.in. wyrokiem z 18 marca 1999 r., II UKN 527/98 oraz postanowieniem z 16 października 2018 r., III UZ 10/18.

Nie wdając się w szczegółową analizę powyższego stanowiska należy poprzestać na krótkim zreferowaniu, iż zdaniem Sądu Najwyższego generalnie w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dopuszczalność kontroli cofnięcia skargi kasacyjnej w oparciu o art. 469 k.p.c. wynika z odrębnego charakteru ww. postępowania. Użycie w ww. przepisie słowa „także” oznacza, że poza wymienioną w nim przesłanką dopuszczalności cofnięcia środka zaskarżenia, jaką jest „słuszny interes pracownika”, są jeszcze inne, które należy uwzględniać, a których trzeba poszukiwać w innych przepisach k.p.c. Co więcej konstrukcja powyższego artykułu sprawia, że w sprawach pracy i ubezpieczeń społecznych inna jest rola sądu niż w sprawach cywilnych *sensu stricto*. Zawarte w art. 469 k.p.c. sformułowanie „sąd uzna...” oznacza zwiększenie roli czynności dyspozycyjnych sądu, względem tych w sprawach cywilnych *sensu stricto*, gdzie mowa jest że „sąd może uznać za niedopuszczalne...” (art. 203 § 4 k.p.c.).

Przedkładając powyższe na grunt przedmiotowego zagadnienia prawnego skład orzekający Sądu Najwyższego powziął wątpliwości co do znaczenia

normatywnego art. 89 § 1 u.SN, tj. przepisu wyznaczającego przesłankę dopuszczalności wszczęcia postępowania w sprawie skargi nadzwyczajnej. Mianowicie, czy przepis ten *per analogiam* względem art. 469 k.p.c. stanowi podstawę prawną do kontroli przez Sąd Najwyższy czynności procesowej cofnięcia skargi nadzwyczajnej przez podmiot uprawniony. Innymi słowy czy art. 89 § 1 u.SN stanowi „dopełnienie” regulacji normatywnej z art. 391 § 2 k.p.c. Należy bowiem pamiętać, że w postępowaniu w sprawie skargi nadzwyczajnej, przytoczony wyżej art. 391 § 2 k.p.c. ma zastosowanie wyłącznie ze względu na odesłania zawarte w art. 95 pkt 1 u.SN, oraz art. 398²¹ k.p.c.

Zważając na wcześniej zarysowany odrębny (swoisty) charakter postępowania w sprawie skargi nadzwyczajnej oraz pamiętając o jego związku (zespoleniu) z procedurą normującą postępowanie przed sądem *ad quem*, należy szczególną uwagę zwrócić na sformułowanie art. 398²¹ k.p.c. Przepis ten stanowi, iż w zakresie nieuregulowanym przepisami szczególnymi do postępowania w sprawie skargi kasacyjnej stosuje się odpowiednio przepisy o apelacji. Na tej podstawie należy nadmienić, że art. 391 § 2 k.p.c. już w zakresie postępowania w sprawie skargi kasacyjnej ma wyłącznie odpowiednie – a nie bezpośrednie zastosowanie. Fakt dwukrotnego odesłania do „odpowiedniego” stosowania przepisów nie może zostać pominięty przy poprawnym odczytaniu jego znaczenia normatywnego w kontekście spraw z zakresu skargi nadzwyczajnej.

Mając powyższe na uwadze wątpliwości wzbudza bezpośrednie zastosowanie art. 391 § 2 k.p.c. w sprawach ze skargi nadzwyczajnej, a zatem uznanie, iż tak samo jak w wypadku spraw cywilnych *sensu stricto* cofnięcie skargi nadzwyczajnej jest jednostronną czynnością procesową nie podlegającą kontroli ze strony Sądu Najwyższego. Stanowisko to nie tylko pomija literalne brzemienie art. 398²¹ k.p.c., ale też całkowicie ignoruje specyfikę przedmiotowego postępowania, sprowadzając je wręcz do roli szczególnego postępowania kasacyjnego. Sformułowanie art. 89 § 1 u.SN dowodzi, iż skarga nadzwyczajna jest składana ze względu na konieczność zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady

sprawiedliwości społecznej, nie zaś w interesie strony czy też podmiotu uprawnionego do jej złożenia.

Użycie zwrotu „jeżeli jest to konieczne...” w art. 89 § 1 u.SN dowodzi, iż zbudowana na jego podstawie norma prawna ma charakter *ius cogens*. Tym samym zadaniem podmiotów uprawnionych do złożenia skargi nadzwyczajnej jest uprzednie zweryfikowanie istnienia ww. przesłanki ogólnej. Z tych też względów rola podmiotów uprawnionych do złożenia skargi nadzwyczajnej jest zdecydowanie różna względem tej, jaką posiada pełnomocnik profesjonalny (art. 87¹ § 1 k.p.c.) bądź Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka w wypadku złożenia skargi kasacyjnej (art. 398¹ § 1 k.p.c.).

Artykuł 398¹ § 1 k.p.c. sformułowany został przy użyciu zwrotu: „(...) może wnieść skargę kasacyjną (...)”. Bezspornie wskazuje to, iż norma prawna stanowiąca podstawę do jej złożenia, ma charakter *ius dispositivum*. Z pewnymi zastrzeżeniami podobne wnioski nasuwają się wobec norm prawnych zadekretowanych w art. 398⁹, w związku z art. 398⁴ § 2 k.p.c.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że choć podmiot uprawniony do złożenia skargi nadzwyczajnej ma prawo do jej cofnięcia, gdyż jest to konsekwencją nadania mu w przedmiotowym postępowaniu przymiotu strony, to jednak eksponowana wielokrotnie publiczno-prawna przesłanka, o obiektywnym charakterze, o której mowa w art. 89 § 1 u.SN, warunkująca jej złożenie – przez cały okres postępowania – wiąże również sąd. Z tych też względów uzasadnionym jest twierdzenie, zgodnie z którym ww. przepis może stanowić samodzielną podstawę prawną – w jeszcze większym stopniu, niż w wypadku postępowania kasacyjnego w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych – umożliwiającą kontrolę przez Sąd Najwyższy czynności cofnięcia skargi nadzwyczajnej.

Skoro podmiot uprawniony do złożenia skargi nadzwyczajnej może to uczynić wyłącznie w sytuacji, gdy jest to konieczne ze względu na wystąpienie przesłanki, o której mowa w art. 89 § 1 u.SN, to należy uznać, że przed jej złożeniem obowiązany jest do przeprowadzenia wewnętrznej analizy i podjęcia

w tym zakresie własnego rozstrzygnięcia. Czynności te – jakkolwiek podejmowane nie przez podmioty judykacyjne – stanowią swego rodzaju odpowiednik „przedsądu” występującego w wypadku postępowania ze skargi kasacyjnej (art. 398⁹ k.p.c.). Na tej podstawie, kierując się wnioskowaniem *a maiori ad minus* wypada uznać, że skoro Sąd Najwyższy nie może zmienić swojego postanowienia o przyjęciu do rozpoznania skargi kasacyjnej (mimo treści art. 359 § 1 k.p.c.), to również nie może ulec zmianie rozstrzygnięcie podmiotów uprawnionych do złożenia skargi nadzwyczajnej co do wystąpienia przesłanki z art. 89 § 1 u.SN, tym bardziej ze względu na jej obiektywny charakter – konieczności zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

W powyższym kontekście nie sposób przeoczyć zasadniczej okoliczności specyficznej wyłącznie dla omawianego postępowania. Mianowicie, podmiotami uprawnionymi do złożenia skargi nadzwyczajnej są organy władzy publicznej, a zatem podmioty prawa publicznego. Cechą tychże, jest m.in. to, że ich piastuni pełnią swoje funkcje w sposób kadencyjny. Mając to na uwadze przy uznaniu, że cofnięcie skargi nadzwyczajnej jest pozbawione możliwości kontroli ze strony Sądu Najwyższego, kompetencja przynależna podmiotom uprawnionym do jej złożenia faktycznie staje się uprawnieniem przynależnym osobie będącej aktualnie piastunem danego organu. To zaś nie tylko przekształca normę prawną z art. 89 § 1 u.SN w *ius dispositivum*, ale również – ze względu na ograniczenia w wielokrotności jej złożenia (art. 90 § 1 u.SN) – otwiera drogę do nadużyć w zakresie swobody dysponowania tymże środkiem. Nie powinno budzić wątpliwości, że wnioskowanie zakładające brak kontroli czynności cofnięcia skargi nadzwyczajnej, ze względu na sygnalizowane wyżej reperkusje nie daje się pogodzić z art. 2 Konstytucji RP tj. przepisem, którego ochroną skuteczności egzekwowania służyć ma skarga nadzwyczajna. Nietrudno sobie wyobrazić sytuację, iż zmiana osoby – piastuna organu władzy publicznej uprawnionego do złożenia skargi kasacyjnej będzie wywołać natychmiastową zmianę stanowiska co do zasadności złożenia jej w odniesieniu do wszystkich lub tylko konkretnych, ale już zawisłych przed Sądem Najwyższym spraw. Bez wątpienia w takiej sytuacji brak dopuszczalności kontroli tej czynności (cofnięcia skargi nadzwyczajnej) byłby

nie do pogodzenia z treścią art. 89 § 1 u.SN, a w konsekwencji również z art. 2 Konstytucji RP. Co więcej skoro w ramach postępowania w sprawie skargi nadzwyczajnej zarzuca się naruszenie przepisów Konstytucji RP, a uchylenie orzeczenia jest konieczne dla zapewniania zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, to pozbawianie sądu możliwości kontroli cofnięcia omawianej skargi prowadziłoby do zaakceptowania skutków w postaci trwałego naruszenia (pierwotnie) zarzucanych norm. Innymi słowy podmioty wyposażone w prawo do złożenia skargi nadzwyczajnej w drodze autonomicznej – gdyż pozbawione kontroli sądu – decyzji faktycznie mogłyby decydować o akceptacji istnienia w obrocie orzeczenia dotkniętego wadami umożliwiającymi jego uchylenie lub zmianę w drodze rozpoznania skargi nadzwyczajnej (art. 91 § 1 u.SN). Biorąc pod uwagę – szczegółowo opisane niżej – zadania podmiotów uprawnionych do złożenia skargi nadzwyczajnej aktywność taka nie dałaby się pogodzić z rolą, jaką pełnią one w systemie władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej. Twierdzenie to dodatkowo potwierdza zarysowane wyżej stanowisko, iż art. 89 § 1 u.SN wiąże również Sąd Najwyższy, umożliwiając mu kontrolę cofnięcia skargi nadzwyczajnej.

Podnosząc powyższe należy również zwrócić uwagę na kontekst etapu, na którym obecnie znajduje się postępowanie, w odniesieniu którego skład orzekający powziął poważne wątpliwości – przedstawienia pytania prejudycjalnego do TSUE oraz przyjęcia go do rozpoznania. Jeżeli więc założyć, że uprawniony do złożenia skargi nadzwyczajnej podmiot może swobodnie cofnąć tenże środek zaskarżenia (a zatem, że czynność ta nie podlega kontroli ze strony Sądu Najwyższego), to w niniejszym wypadku skutkiem tego będzie brak możliwości wypowiedzenia się TSUE co do wykładni przepisów Unii Europejskiej. Okoliczność ta – wraz z wyrażoną w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej zasadą lojalnej współpracy – dodatkowo przemawia za uznaniem, że art. 89 § 1 u.SN umożliwia kontrolę przez sąd cofnięcia skargi nadzwyczajnej.

Wskazując powyższe niezmiernie ważnym jest nadmienić, że niemal tożsama sytuacja miała uprzednio miejsce, w odniesieniu do sprawy z zakresu

ubezpieczeń społecznych. Postanowieniem Sądu Najwyższego z 16 października 2018 r., III UZ 10/18, Sąd Najwyższy odmówił cofnięcia skargi kasacyjnej. Jako bezpośrednią podstawę prawną powyższego rozstrzygnięcia Sąd Najwyższy powołał art. 469 k.p.c., wskazując, że w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dopuszczalność cofnięcia środka zaskarżenia wyznacza łącznie treść ww. przepisu i art. 203 § 4 k.p.c. Co jednak najistotniejsze Sąd Najwyższy uzasadnił, że: „(...) zaaprobowanie wniosku o umorzenie postępowania prowadziłoby do usankcjonowania nadużycia uprawnienia w zakresie czynności dyspozytywnej tej strony, pomijając czy też wręcz klasyfikując niżej uzasadniony interes ubezpieczonego, co nie jest do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym art. 2 Konstytucji RP). (...) Dlatego wszelkiego rodzaju działania procesowe organu rentowego, które uniemożliwiają Sądowi Najwyższemu wypowiedzenie się w przedmiocie właściwego sposobu procedowania przez organ rentowy w sytuacji, w której doszło do uchylenia przez sąd decyzji tego organu w przedmiocie podlegania przez ubezpieczonego ustawodawstwu z zakresu zabezpieczenia społecznego konkretnego Państwa Członkowskiego, godzą w efektywność unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Jako takie tego rodzaju czynności procesowe są sprzeczne z zasadą skuteczności prawa unijnego i wymuszają zastosowanie przez sąd krajowy ograniczeń zasady autonomii proceduralnej Państw Członkowskich zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE. Podkreślić należy, że dla zapewnienia skuteczności prawa unijnemu w obszarze koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego nie jest konieczne pominięcie krajowego przepisu prawa procesowego, lecz jedynie dokonanie takiej wykładni art. 469 k.p.c., która pozwoli na zrealizowanie celu prawa unijnego w tej dziedzinie. (...) W utrwalonym orzecznictwie TSUE rozstrzygnięto zaś, że przepisy prawa krajowego lub praktyka krajowa, które utrudniają lub uniemożliwiają sądowi krajowemu wystąpienie z pytaniem prejudycjalnym do TSUE i uzyskaniem odpowiedzi Trybunału w przedmiocie wykładni prawa unijnego są niezgodne z prawem unijnym”. Niewątpliwie powyższe stanowisko przemawia za wykładnią art. 89 § 1 u.SN dokonaną przez pryzmat art. 4 ust. 3 TUE, a zatem umożliwiającą Sądowi Najwyższemu kontrolę cofnięcia skargi nadzwyczajnej, celem umożliwienia

wypowiedzenia się TSUE na przedstawione w ramach niniejszego postępowania pytanie prejudycjalne.

Wymieniony w art. 89 § 2 u.SN katalog podmiotów uprawnionych do złożenia skargi nadzwyczajnej – co pośrednio zasygnalizowano wyżej – nie jest przypadkowy. Ma on związek z funkcją, jaką podmioty te pełnią w systemie organów władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej. Abstrahując od tego, czy dopuszczalne jest uznanie, że poniższe przepisy faktycznie „dopełniają” przesłanki z art. 89 § 1 u.SN, należy poprzestać na stwierdzeniu, że składając skargę nadzwyczajną właściwy podmiot realizuje tę kompetencję generalnie w związku bądź też jako część (jako element) zadań wykonywanych przez niego w sferze publicznej.

Mając powyższe na uwadze przesłanka ogólna z art. 89 § 1 u.SN, będzie pozostawała w związku z następującymi przepisami ustrojowymi. W wypadku RPO będzie to art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1058), zgodnie z którym RPO stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w innych aktach normatywnych, w tym również na straży realizacji zasady równego traktowania. W wypadku Prokuratora Generalnego będzie to art. 2, w zw. z art. 1 § 2 oraz art. 6 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1247 z późn. zm.), na ich podstawie Prokurator Generalny jest naczelnym organem prokuratury, którego zadaniem jest m.in. stanie na straży praworządności oraz podejmowanie działań określonych w ustawach, kierując się zasadą bezstronności i równego traktowania wszystkich obywateli. W wypadku Rzecznika Praw Dziecka będzie to art. 1 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 292), zgodnie z którymi stoi on na straży praw dziecka określonych w Konstytucji RP, Konwencji o prawach dziecka i innych przepisach prawa, z poszanowaniem odpowiedzialności, praw i obowiązków rodziców oraz realizuje swoje uprawnienia kierując się dobrem dziecka i biorąc pod uwagę, że jego naturalnym środowiskiem rozwoju jest rodzina. W wypadku Prezesa Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej będzie to art. 1 ust. 1,

w zw. z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1109 z późn. zm.), zgodnie z którymi kieruje on pracami Prokuraturii Generalnej RP, której zadaniem jest stanie na straży praw i interesów RP, w tym praw i interesów Skarbu Państwa, oraz mienia państwowego nienależącego do Skarbu Państwa. W wypadku Rzecznika Praw Pacjenta będzie to art. 41 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1876 z późn. zm.), na ich podstawie chroni on prawa pacjenta. W wypadku Rzecznika Finansowego będzie to art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 187 z późn. zm.), zgodnie z którym reprezentuje i podejmuje działania w zakresie ochrony klientów podmiotów rynku finansowego. W wypadku Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców będzie to art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. 2018, poz. 648 z późn. zm.), na ich podstawie stoi on na straży praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, w szczególności poszanowania zasady wolności działalności gospodarczej, pogłębiania zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej, bezstronności i równego traktowania, zrównoważonego rozwoju oraz zasady uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słusznym interesów przedsiębiorców.

Analiza ww. regulacji normatywnych w zestawieniu z art. 89 ust. 1 u.SN dodatkowo wskazuje, iż ww. podmioty wszczynając postępowanie w sprawie skargi nadzwyczajnej nie kierują się ani interesem własnym, ani też interesem strony danego postępowania głównego, lecz interesem publicznym, realizując przy tym ich ogólną funkcję w systemie organów władzy publicznej RP. Już z tych powodów ww. podmioty nie mogą w pełni swobodnie decydować o podtrzymaniu bądź cofnięciu skargi nadzwyczajnej, a zatem czynność ta – w oparciu o art. 89 § 1 u.SN – powinna podlegać kontroli ze strony Sądu Najwyższego.

Wskazując na powyższe należy cały czas mieć na uwadze wynikający z ww. publiczno-prawnego charakteru skargi nadzwyczajnej szczególny tryb jej złożenia.

Zgodnie z art. 89 § 2 u.SN nie jest ona składana przez stronę danego postępowania, za pośrednictwem podmiotów wymienionych w tym przepisie, ale to wymienione w nim podmioty są wyłącznymi depozytariuszami prawa do jej złożenia. Z tych również względów strona – co do zasady – nie ma wpływu na to, czy uprawniony podmiot skorzysta z przysługującego mu prawa. Strona postępowania głównego pozbawiona została zatem również wszelkich uprawnień procesowych i podczas rozpoznania skargi nadzwyczajnej nie występuje jako np. interwenient uboczny (art. 77 § 1 k.p.c.), bądź inny podmiot uprawniony do występowania w sprawie. Mając to na uwadze uznanie, że Sąd Najwyższy – mimo związania treścią art. 89 § 1 u.SN, nie może w oparciu o ten przepis dokonać kontroli cofnięcia przedmiotowej skargi prowadziłoby do radykalnego wzmocnienia pozycji procesowej – kosztem sądu – podmiotów uprawnionych do złożenia skargi nadzwyczajnej. Pośrednio czyniłoby to z tychże „gospodarzy” omawianego postępowania. To zaś wydaje się nie do pogodzenia z treścią art. 89 § 1 u.SN, określającego również podstawowy cel niniejszego postępowania.

Argumentem dodatkowo przemawiającym za odrzuceniem stanowiska, iż Sąd Najwyższy nie jest uprawniony do kontroli cofnięcia skargi nadzwyczajnej jest możliwość jej złożenia w odniesieniu do spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (por. art. 90 § 3 u.SN). Uznanie, iż cofnięcie skargi nadzwyczajnej nie podlega żadnej kontroli ze strony Sądu Najwyższego implikowałoby to, iż wskutek wyłącznie odpowiedniego stosowania przepisów k.p.c. sprawa identyfikowana przed sądem *ad quem* jako sprawa z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych w trakcie postępowania w sprawie skargi nadzwyczajnej traciłaby tenże przymiot stając się sprawą cywilną *sensu stricto*. Sytuacja taka byłaby trudna do zaakceptowania szczególnie mając na uwadze, iż nie ma ona miejsca w momencie złożenia skargi kasacyjnej – postępowania swoistego.

Rekapitulując kluczowe jest zatem stwierdzenie czy – analogicznie jak w wypadku spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych – ze względu na publicznoprawny charakter sprawy cofnięcie skargi nadzwyczajnej podlega kontroli w oparciu o – wiążący również Sąd Najwyższy – art. 89 § 1 u.SN,

czy też nie podlega takiej kontroli, nawet wówczas, gdy prowadziłoby to do naruszenia interesu publicznego lub uniemożliwiłoby wydanie wyroku przez TSUE.

Z tych względów postanowiono jak w sentencji.

J.M.

[f.n]