

POSTANOWIENIE

Dnia 21 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Władysław Pawlak

w sprawie z powództwa Gminy Miejskiej K.
przeciwko M.G., M.G. i I.S.
o zapłatę,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 21 lipca 2020 r.,
na skutek skargi strony powodowej
o stwierdzenie niezgodności z prawem
prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego w K.
z dnia 8 sierpnia 2019 r., sygn. akt II Ca [...],

odrzuca skargę.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 5 czerwca 2018 r. Sąd Rejonowy [...] w K. oddalił powództwo Gminy Miejskiej K. skierowane przeciwko M.G., M.G. i I.S. o zapłatę kwoty 4 116, zł z tytułu opłat eksploatacyjnych za zimną wodę, ścieki, abonament od wodomierza głównego oraz wywóz nieczystości stałych za okres od 1 stycznia 2010 r. do 31 stycznia 2012 r., w związku z uwzględnieniem zarzutu pozwanych przedawnienia roszczenia.

Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z dnia 8 sierpnia 2019 r. oddalił apelację powódki dzielając stanowisko, że dochodzone roszczenie jako związane z prowadzeniem działalności gospodarczej podlega trzyletniemu przedawnieniu.

W listopadzie 2019 r. strona powodowa wniosła skargę na niezgodność z prawem prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego w K.

Uzasadniając dopuszczalność skargi ze względu na niemożność wzruszenia zaskarżonego wyroku w drodze innych środków prawnych, wskazała, że wykorzystała wszystkie możliwości procesowe, dostępne w normalnym toku instancji, a skarga kasacyjna od wydanego przez Sąd drugiej instancji orzeczenia nie przysługuje.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia. Jej celem jest uzyskanie prejudykatu umożliwiającego dochodzenie roszczeń odszkodowawczych za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej (art. 417¹ § 2 k.c.). Jedną z przesłanek dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest wyczerpanie przez skarżącego wszystkich stawianych do dyspozycji przez system prawny środków procesowych umożliwiających korektę niezgodnego z prawem prawomocnego wyroku przez jego zmianę bądź uchylenie (art. 424¹ § 1 k.p.c.). Należy odróżniać niemożność zmiany lub uchylenia prawomocnego wyroku w drodze innych środków prawnych, która stanowi przesłankę dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, od wiążącego się z przesłanką wymagania skargi w postaci wykazania niemożności wzruszenia zaskarżonego wyroku w drodze innych środków prawnych, które stanowi jej element konstrukcyjny (art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c.). Odrzucenie skargi następuje w obu powyższych przypadkach, z tym że niemożność zmiany lub uchylenia zaskarżonego prawomocnego wyroku w drodze innych środków prawnych jako przesłanka dopuszczalności skargi musi istnieć zarówno w przeszłości, jak i w chwili oceny dopuszczalności skargi, co wprost wynika z użytego w art. 424¹ § 1 *in fine* k.p.c. sformułowania „zmiana lub uchylenie tego wyroku nie było i nie jest możliwe”. W konsekwencji, odnosi się to także do sytuacji, gdy w przeszłości, po wydaniu skarżonego wyroku, jego wzruszenie nie było możliwe, ale stało się możliwe w chwili oceny dopuszczalności skargi i to nie tylko na etapie wstępnego badania przez Sąd Najwyższy

dopuszczalności skargi w składzie jednoosobowym (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2019 r., II CNP 2/18, nie publ., z dnia 10 stycznia 2019 r. II CNP 8/18, nie publ.). Zgodnie bowiem z art. 424⁸ § 2 k.p.c. skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem podlega odrzuceniu, jeżeli zmiana zaskarżonego wyroku w drodze innych środków prawnych była lub jest możliwa.

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2019 r., poz. 825 ze zm.; dalej: „u.S.N.”) weszła w życie 3 kwietnia 2018 r. i wprowadziła do systemu prawnego instytucję skargi nadzwyczajnej, która może być wniesiona w terminie 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia, zaś w okresie 3 lat od dnia wejścia jej w życie może służyć podważaniu prawomocnych orzeczeń sądowych wydanych przed 3 kwietnia 2018 r. (por. art. 89 § 1 i 3 oraz art. 115 § 1). Jest to więc instrument prawny pozwalający na uchylenie lub zmianę prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego kończącego postępowanie w sprawie. W następstwie uwzględnienia skargi nadzwyczajnej może dojść do zmiany lub uchylenia zaskarżonego prawomocnego orzeczenia (art. 91 § 2), ewentualnie, w określonych wypadkach, do stwierdzenia, że wydania tego orzeczenia nastąpiło z naruszeniem prawa (art. 89 § 4 i art. 115 § 2).

Ustawa o Sądzie Najwyższym nie uchyliła przepisów kodeksu postępowania cywilnego regulujących skargę na niezgodność z prawem prawomocnego wyroku. Nie zawiera jednak nie tylko przepisów intertemporalnych, dotyczących skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, wniesionych przed 3 kwietnia 2018 r., ale także przepisów regulujących wzajemny stosunek obu nadzwyczajnych środków procesowych wzruszenia prawomocnych orzeczeń, w tym w odniesieniu do skarg na niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia wydanego 3 kwietnia 2018 r., bądź po tej dacie. Wyjaśnienia przyczyn pominięcia tych przepisów nie ma też w uzasadnieniu do projektu ustawy o Sądzie Najwyższym, przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Wydaje się, że nie jest to niedopatrzenie ustawodawcze, gdyż w przypadku innych instytucji wprowadzonych tą ustawą, kwestie tzw. prawa międzyczasowego zostały unormowane (zob. np. art. 122 pkt 9 u.S.N.).

W uzasadnieniu do projektu tej ustawy wskazano, że skarga nadzwyczajna ma uzupełnić lukę w systemie nadzwyczajnych środków zaskarżenia, gdyż jej podstawą będzie nie tylko rażące naruszenie prawa, ale także sprzeczność ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, a ponadto będzie ona mogła być wniesiona również od prawomocnych orzeczeń, których wcześniej nie zaskarżono. Z powyższego wynika, że ustawodawca miał na względzie istnienie w porządku prawnym instytucji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, której podstawy zostały określone w art. 424⁴ k.p.c. Wydaje się więc, że celem ustawy o Sądzie Najwyższym nie było uchylenie przepisów kodeksu postępowania cywilnego o skardze na niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia.

W razie braku przepisów regulujących kwestie tzw. prawa międzyczasowego, w ramach podstawowych reguł intertemporalnych zasadniczo obowiązuje zasada automatycznego działania ustawy nowej, co oznacza, że z dniem 3 kwietnia 2018 r. ustawa o Sądzie Najwyższym ma zastosowanie, niezależnie od tego kiedy została wniesiona skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego, na gruncie skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń wnoszonych po 3 kwietnia 2018 r. od orzeczeń wydanych przed tą datą, wyjaśniono, że strona, wypełniając obowiązek przewidziany w art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c., musi także wykazać, że nie było i nie jest możliwe wniesienie skargi nadzwyczajnej (zob. postanowienie z dnia 30 sierpnia 2018 r., III CNP 9/18, OSNC 2018, nr 12, poz. 121, z dnia 20 grudnia 2018 r., III CNP 19/18, nie publ.).

Skoro nie zostały uchylone przepisy kodeksu postępowania cywilnego regulujące skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, co oznacza, że nadal formalnie obowiązują i powinny być stosowane, to dopuszczalne jest wniesienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, które uprawomocniło się 3 kwietnia 2018 r. albo po tej dacie, o ile organy uprawnione do wniesienia skargi nadzwyczajnej nie

uwzględniły podania zainteresowanej strony w tym przedmiocie i nie upłynął termin zawity wynikający z w art. 424⁶ § 1 k.p.c.

Brak przepisów określających wzajemny stosunek obu skarg jest złym rozwiązaniem, tym bardziej że pod względem legislacyjnym przepisy o skardze nadzwyczajnej nie w pełni wkomponowują się w system prawa cywilnego procesowego. Skutkuje to niejasnością, a zarazem niepewnością prawa, rodząc problemy interpretacyjne. Sytuacja ta może też wydłużyć drogę procesową do uzyskania prejudykatu, o którym stanowi art. 417¹ § 2 k.c. Istotne luki ustawodawcze nie zawsze mogą być usunięte przez zastosowanie powszechnie przyjętych reguł wykładni, gdyż ta może być w praktyce orzeczniczej różna. Ubocznie należy zwrócić uwagę, iż w ustawie o Sądzie Najwyższym, w przeciwieństwie do orzeczeń wydanych w wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej lub kasacji (*a contrario* z art. 90 § 2 u. S.N. w zw. z art. 398³ § 3 k.p.c.), nie ma przepisów przewidujących możliwość wniesienia skargi nadzwyczajnej od orzeczeń Sądu Najwyższego wydanych w wyniku merytorycznego rozpoznania skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, zważywszy na to, że podstawy skargi nadzwyczajnej są szersze niż skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, co wynika z porównania art. 424⁴ zd. 2 k.p.c. z art. 89 § 1 u. S.N, zaś zgodnie z art. 424^{1a} § 1 k.p.c. skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie przysługuje od wyroków sądu drugiej instancji, od których wniesiono skargę kasacyjną oraz od orzeczeń Sądu Najwyższego. Nadto, nie zostały dostosowane do nowej ustawy, przepisy kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej i skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w zakresie podstaw zaskarżenia (por. art. 398³ § 1, 2 i 3 k.p.c. i art. 424⁴ k.p.c. oraz art. 89 § 1 pkt 1-3 i art. 90 § 2 u.S.N.).

Przez kilka miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o Sądzie Najwyższym, Sąd Najwyższy rozpoznawał skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, wniesione przed 3 kwietnia 2018 r., po czym, pod koniec 2018 r., wystąpiły istotne rozbieżności w kwestii dopuszczalności takich skarg. Ostatecznie przeważało stanowisko opowiadające się za ich odrzucaniem, co znalazło wyraz w postanowieniach Sądu Najwyższego z dnia

10 stycznia 2019 r., II CNP 1/18, II CNP 2/18, II CNP 8/18, II CNP 14/18 i II CNP 15/18). W motywach wskazano, że ze względu na konstrukcję prawną skargi nadzwyczajnej, której celem jest usunięcie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w relacji pomiędzy stronami, z udziałem których zapadł wyrok, a tym samym usunięcia źródła szkody, musi ona wyprzedzać dochodzenie ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej od Skarbu Państwa, co oznacza, że skarga nadzwyczajna może uczynić odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa bezprzedmiotową. Z tych przyczyn skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia z dniem 3 kwietnia 2018 r. stała się środkiem subsydiarnym także w stosunku do orzeczeń zapadłych przed tą datą, tym bardziej, że jak wspomniano wyżej w razie, gdy uchylenie lub zmiana orzeczenia przez Sąd Najwyższy rozpoznający skargę nadzwyczajną, mimo jego nieprawidłowości, nie jest możliwe, Sąd Najwyższy stwierdza, że zaskarżone orzeczenie zostało wydane z naruszeniem prawa, tak jak to się dzieje w przypadku skargi na niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia. Wówczas dopiero otwiera się możliwość realizacji roszczenia odszkodowawczego w stosunku do Skarbu Państwa, przy zachowaniu kwestionowanego orzeczenia w obrocie prawnym. W takim przypadku zainicjowanie skargą nadzwyczajną postępowanie przed Sądem Najwyższym staje się jednym z postępowań, o których mowa w art. 417¹ § 2 zd. 1 k.c. (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2019 r., II CNP 2/18, nie publ., z dnia 10 stycznia 2019 r. II CNP 8/18, nie publ.).

Skarga nadzwyczajna jest z kolei niedopuszczalna, gdy orzeczenie, przeciwko któremu skarga ta ma być skierowana, może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia (art. 89 § 1 u.S.N.), a w tej grupie nadzwyczajnych środków nie mieści się skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, skoro nie zmierza ona do zmiany lub uchylenia zaskarżonego orzeczenia i w związku z tym, jej kwalifikacja do kategorii środków zaskarżenia w ogólności jest wątpliwa (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2019 r., II CNP 2/18, nie publ., z dnia 10 stycznia 2019 r. II CNP 8/18, nie publ.). Skoro w ustawie o Sądzie Najwyższym nie zawarto żadnej regulacji intertemporalnej dotyczącej wpływu wprowadzenia do systemu prawnego skargi nadzwyczajnej na dopuszczalność

skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wydanego przed 3 kwietnia 2018 r., a wniesionych 3 kwietnia 2018 r. albo po tej dacie, to ustawę tę należy stosować od chwili jej wejścia w życie, tj. uwzględnić istnienie skargi nadzwyczajnej także w wypadku, w którym skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem została wniesiona po 3 kwietnia 2018 r. od prawomocnego orzeczenia wydanego przed tą datą. Jest to rozwiązanie uzasadnione interesem publicznym, któremu odpowiada założenie, że pierwszeństwo przed ewentualną odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa za niezgodne z prawem prawomocne orzeczenie musi mieć procesową możliwość usunięcia źródła szkody. U jego podłoża leży ponadto także decyzja ustawodawcy, aby objąć skargą nadzwyczajną orzeczenia, które stały się prawomocne po dniu 17 października 1997 r., a przed 3 kwietnia 2018 r., co wynika z art. 115 § 1 u.S.N. (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2019 r., II CNP 2/18, nie publ., z dnia 10 stycznia 2019 r. II CNP 8/18, nie publ.).

Literalna wykładnia, zwłaszcza w kontekście wskazania w art. 89 § 1 u.S.N. na „inne nadzwyczajne środki zaskarżenia”, mogłaby sugerować, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wyprzedza skargę nadzwyczajną. Tak jednak nie jest, jeśli uwzględni się szersze podstawy zaskarżenia prawomocnych orzeczeń w przypadku skargi nadzwyczajnej, a także zakres rozstrzygnięcia w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej, której uwzględnienie w pierwszej kolejności prowadzi do wyeliminowania z obrotu prawnego prawomocnego orzeczenia (czyli wywiera skutki między stronami prawomocnego orzeczenia), a dopiero, gdyby zaskarżone orzeczenie wywołało nieodwracalne skutki prawne, Sąd Najwyższy ogranicza się do stwierdzenia wydania zaskarżonego orzeczenia z naruszeniem prawa (art. 89 § 1 i art. 115 § 2), tworząc prejudykat dla odpowiedzialności Skarbu Państwa wobec strony, która na skutek wadliwego orzeczenia poniosła szkodę. Poza tym, w odniesieniu do orzeczeń zapadłych przed 3 kwietnia 2018 r., skargą nadzwyczajną można zaskarżyć te z nich, które uprawomocniły się po dniu 17 października 1997 r., w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy o Sądzie Najwyższym (art. 115 § 1), zaś co do orzeczeń, które uprawomocniły się 3 kwietnia 2018 r. i po tej dacie, skarga nadzwyczajna może być wniesiona w ciągu 5 lat od dnia uprawomocnienia

się orzeczenia (art. 89 § 3). Z kolei skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia może być wniesiona w terminie 2 lat od uprawomocnienia się orzeczenia (art. 424⁶ § 1 k.p.c.).

Z istoty i charakteru oraz zakresu regulacji dotyczącej skargi nadzwyczajnej wynika, że ma ona pierwszeństwo w stosunku do unormowań odnoszących się do skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, także tych, które, jak w tej sprawie, zostały wniesione od orzeczenia wydanego po 3 kwietnia 2018 r. Podlegają zatem odrzuceniu na podstawie art. 424⁸ § 2 k.p.c., zaś zainteresowana strona może wystąpić z wnioskiem do organów wymienionych w art. 89 § 2 u.S.N o wniesienie skargi nadzwyczajnej. Jeśli nie zostanie w ten sposób wszczęte postępowanie ze skargi nadzwyczajnej, wówczas dopiero strona może wnieść skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, o ile nie upłynął termin zawity określony w art. 424⁶ § 1 k.p.c.

W rozpoznawanej sprawie, skarżąca nie wykazała, że po wejściu w życie u.S.N. zwracała się do organów uprawnionych o wniesienie skargi nadzwyczajnej.

Z tych przyczyn, Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 424⁸ § 2 k.p.c.