

Sygn. akt III PZP 4/20

UCHWAŁA

składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Dnia 15 października 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Józef Iwulski (przewodniczący)
SSN Katarzyna Gonera (sprawozdawca, uzasadnienie)
SSN Dawid Miąsik
SSN Maciej Pacuda (sprawozdawca)
SSN Piotr Prusinowski
SSN Romualda Spyt
SSN Krzysztof Staryk

Protokolant Ewa Przedwojska
przy udziale Prokurator Prokuratury Okręgowej w Olsztynie
delegowanej do Prokuratury Krajowej Joanny Ostrowskiej

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 15 października 2020 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych we wniosku z dnia 7 lipca 2020 r., P. Prez. 42/20, do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego:

Czy strona wnosząca skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424¹ k.p.c.) ma obowiązek wykazać, że złożyła do uprawnionego organu wnioski o wniesienie skargi nadzwyczajnej i nie został on uwzględniony (art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c.) oraz czy niewykazanie tej okoliczności powoduje odrzucenie skargi na podstawie art. 424⁸ § 1 k.p.c.?

podjął uchwałę:

Strona wnosząca skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku (art. 424¹ k.p.c.) nie ma obowiązku wykazania, że wzruszenie zaskarżonego wyroku w drodze skargi nadzwyczajnej

nie było i nie jest możliwe; tym samym skarga nie podlega odrzuceniu na podstawie art. 424⁸ § 1 k.p.c. w związku z art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. albo art. 424⁸ § 2 k.p.c.

oraz postanowił nadać uchwale moc zasady prawnej i ustalił, że przyjęta w uchwale wykładnia prawa obowiązuje od dnia jej podjęcia.

UZASADNIENIE

I.

Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wniósł na podstawie art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 825 ze zm.) o rozstrzygnięcie w składzie siedmiu sędziów występującej w orzecznictwie Sądu Najwyższego rozbieżności w wykładni przepisów prawa będących podstawą orzekania, w zakresie dotyczącym zagadnienia prawnego:

„Czy strona wnosząca skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424¹ k.p.c.) ma obowiązek wykazać, że złożyła do uprawnionego organu wnioski o wniesienie skargi nadzwyczajnej i nie został on uwzględniony (art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c.) oraz czy niewykazanie tej okoliczności powoduje odrzucenie skargi na podstawie art. 424⁸ § 1 k.p.c.?”

W uzasadnieniu wniosku Prezes Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych przedstawił następujący stan rzeczy:

1. W dniu 3 kwietnia 2018 r. weszła w życie ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (aktualnie jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 825 ze zm.; dalej także jako ustawa o SN), która wprowadziła do systemu prawnego skargę nadzwyczajną jako kolejny nadzwyczajny środek zaskarżenia. W zamierzeniach projektodawcy skarga miała wypełnić lukę w systemie nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Podstawą skargi uczyniono nie tylko rażące naruszenie prawa, lecz także sprzeczność ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, a ponadto przewidziano dopuszczalność skargi od prawomocnych orzeczeń, których wcześniej nie zaskarżono. W związku z taką konstrukcją skargi

nadzwyczajnej w orzecznictwie pojawiła się wątpliwość co do jej relacji ze skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku (orzeczenia). Celem tej drugiej skargi jest uzyskanie prejudykatu umożliwiającego dochodzenie roszczeń odszkodowawczych za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej. Zgodnie z art. 424¹ § 1 k.p.c. skarga jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy zmiana lub uchylenie zaskarżonego orzeczenia w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe. Źródłem tego wymagania jest przyjęte przez ustawodawcę założenie, że odpowiedzialność Skarbu Państwa przewidziana w art. 77 Konstytucji RP i art. 417¹ § 2 k.c. może wchodzić w grę tylko wtedy, gdy strona poszkodowana uczyniła wszystko, aby nie dopuścić do powstania szkody (J. Gudowski [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom III. Postępowanie rozpoznawcze, red. T. Ereciński, Warszawa 2016, s. 469). Wobec wprowadzenia skargi nadzwyczajnej konieczne stało się określenie relacji między tymi środkami prawnymi. Kwestia ta jest przedmiotem rozbieżnych ocen w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

2. Pierwsze stanowisko (w paru jednak wariantach) ukształtowało się w orzecznictwie Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. Przez kilka miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o SN, 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 (postanowienie SN z dnia 27 marca 2019 r., V CNP 57/17, LEX nr 2642426). Ostatecznie przeważało stanowisko wyrażone w postanowieniu z 30 sierpnia 2018 r., III CNP 9/18 (OSNC 2018, nr 12, poz. 121), w którym Sąd Najwyższy przyjął, że po wejściu w życie ustawy o Sądzie Najwyższym, to jest od 4 kwietnia 2018 r., strona wnosząca skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, 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. Realizując to wymaganie, strona powinna wykazać, że złożyła do uprawnionego organu wnioski o wniesienie skargi nadzwyczajnej i nie został on uwzględniony. Stanowisko to zostało następnie wzmocnione w postanowieniach Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2019 r. wydanych w sprawach: II CNP 1/18 (LEX nr 2621027), II CNP 2/18 (LEX nr 2634161), II CNP 8/18 (LEX nr

2611877), II CNP 14/18 (LEX nr 2621088), II CNP 15/18 (LEX nr 2604668). Począwszy od tych postanowień Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej właściwie konsekwentnie przyjmuje pierwszeństwo skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przed skargą nadzwyczajną (zob. np. postanowienia SN z 11 stycznia 2019 r., V CNP 44/17, LEX nr 2621119; z 28 lutego 2019 r., V CNP 53/17, LEX nr 262791; z 11 czerwca 2019 r., I CNP 25/18, LEX nr 2684913; z 3 lipca 2019 r., IV CZ 46/19, LEX nr 2690927; odmienne stanowisko w odniesieniu do skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wniesionych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym wyrażono w wyroku SN z 17 maja 2019 r., IV CNP 10/18, LEX nr 2665306).

3. W uzasadnieniu przedstawionego stanowiska, Sąd Najwyższy podkreśla, że ze względu na konstrukcję prawną skargi nadzwyczajnej, której celem jest usunięcie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, a tym samym usunięcie źródła szkody, musi ona wyprzedzać dochodzenie ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej od Skarbu Państwa, co oznacza, że uwzględnienie skargi nadzwyczajnej może uczynić odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa bezprzedmiotową. Podkreśla się także, że państwo demokratyczne, o rozwiniętym pierwiastku obywatelskim, musi wymagać od członków wspólnoty dbania o swoje prawne interesy i korzystania z dostarczanych przez prawo środków, w tym środków zaskarżenia. W ocenie Sądu Najwyższego o subsydiarnym charakterze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w stosunku do skargi nadzwyczajnej przesądza nie tylko to, że jest ona dopuszczalna jedynie, gdy zmiana lub uchylenie orzeczenia w drodze innych środków prawnych nie było i nie jest możliwe, podczas gdy druga skarga zmierza głównie do zmiany lub uchylenia orzeczenia, lecz również treść art. 89 § 4 i art. 115 § 2 ustawy o SN. Przepisy te przewidują – w określonych wypadkach – zaniechanie uchylenia lub zmiany orzeczenia przez Sąd Najwyższy rozpoznający skargę nadzwyczajną, mimo jego nieprawidłowości, i poprzestanie na stwierdzeniu wydania zaskarżonego orzeczenia z naruszeniem prawa. W tych wypadkach skarga nadzwyczajna wypełnia funkcje zbieżne z funkcjami skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, gdyż otwiera

drogę do realizacji odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, przy zachowaniu kwestionowanego orzeczenia w obrocie prawnym. Z tych przyczyn przyjmuje się, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia z dniem 3 kwietnia 2018 r. stała się środkiem subsydiarnym względem skargi nadzwyczajnej.

4. Omawiane stanowisko zakłada ponadto, że relacji skargi nadzwyczajnej względem skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie zmienia to, że wyłączna legitymacja do wniesienia skargi nadzwyczajnej przysługuje podmiotom określonym w art. 89 § 2 ustawy o SN, a w odniesieniu do orzeczeń, które uprawomocniły się przed dniem 3 kwietnia 2018 r. – podmiotom określonym w art. 115 § 1a ustawy o SN. W świetle tych przepisów strona nie może wnieść skargi nadzwyczajnej samodzielnie (trudno więc twierdzić, że środek ten „przysługuje stronie”), lecz może zwrócić się o jej wniesienie do legitymowanego podmiotu, który nie jest zobligowany do wniesienia skargi. W ocenie Sądu Najwyższego aktywność strony jest jednak nieodzowna, gdyż strona czyni w ten sposób zadość wymaganiu wykorzystania wszelkich dostępnych dla niej prawnych mechanizmów służących wzruszeniu prawomocnego orzeczenia (por. np. postanowienie SN z 20 grudnia 2018 r., III CNP 19/18, LEX nr 2600799).

5. Przywołana linia orzecznicza dotyczy zarówno skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wnoszonych po 3 kwietnia 2018 r., jak też skarg wniesionych przed wprowadzeniem skargi nadzwyczajnej do polskiego systemu prawnego. Różnica między tymi skargami sprowadza się do tego, że w przypadku skarg wniesionych przed dniem 3 kwietnia 2018 r. przy ocenie spełnienia wymagania określonego w art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. nie można wymagać od skarżącego, aby – wykazując, że wzruszenie zaskarżonego wyroku w drodze innych środków prawnych nie było i nie jest możliwe – wskazał również na niemożność skorzystania ze skargi nadzwyczajnej, gdyż ta została wprowadzona do systemu prawnego po wniesieniu przez niego skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (por. np. postanowienie SN z 10 stycznia 2019 r., II CNP 2/18, LEX nr 2634161). Przyjmuje się jednak, że niezależnie od daty wniesienia skargi, oceniając jej dopuszczalność, Sąd Najwyższy musi uwzględnić, że wprowadzenie skargi nadzwyczajnej sprawiło, iż

pojawiła się dodatkowa możliwość zmiany lub uchYLENIA wyroku objętego skargą. Zgodnie z art. 424⁸ § 2 k.p.c. Sąd Najwyższy odrzuca bowiem skargę, jeżeli zmiana zaskarżonego wyroku w drodze innych środków prawnych była lub jest możliwa. Oznacza to, że po wprowadzeniu do systemu prawnego skargi nadzwyczajnej doszło do następczego zaistnienia okoliczności powodujących niedopuszczalność skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, które pozostają aktualne dopóty, dopóki skarżący nie wystąpi do uprawnionego organu z wnioskiem o wniesienie skargi nadzwyczajnej i nie zostanie on załatwiony negatywnie.

6. W uzupełnieniu przedstawionych rozważań należy jednak dostrzec, że w ocenie niektórych składów orzekających w Izbie Cywilnej brak w ustawie o Sądzie Najwyższym regulacji intertemporalnej dotyczącej wpływu wprowadzenia do systemu prawnego skargi nadzwyczajnej na dopuszczalność skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wniesionych przed dniem 3 kwietnia 2018 r. prowadzi do wniosków odmiennych niż w przedstawionej linii orzeczniczej, odwołujących się do standardów konstytucyjnych, wynikających z zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. W wyroku z 17 maja 2019 r., IV CNP 10/18 (LEX nr 2665306), uznano za niedopuszczalną wykładnię przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym prowadzącą do jej retrospektywnego stosowania do skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wniesionych przed dniem wejścia w życie tej ustawy. W uzasadnieniu tego orzeczenia zwrócono uwagę, że na bezpośrednie działanie nowej ustawy można zdecydować się tylko w sytuacji, gdy za działaniem nowego prawa przemawia ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesami jednostki (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 grudnia 2007 r., P 43/07, OTK-A 2007, nr 11, poz. 155). Wykładnia norm dotyczących skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w sposób prowadzący do odrzucenia skarg wniesionych przed dniem wejścia w życie ustawy o Sądzie Najwyższym stanowi natomiast zaskoczenie dla adresatów norm, którzy złożyli skargi, i w sposób nieuzasadniony ingeruje w ich interesy w toku postępowania. W ten sposób tworzy się dla stron swoistą pułapkę, ponieważ zainteresowani nie mogą przeciwdziałać negatywnym skutkom zmiany prawa.

Konieczność uwzględnienia konstytucyjnych praw skarżących skłania więc do uznania za niedopuszczalne retrospektywnego stosowania wykładni przepisów określających relację skargi nadzwyczajnej i skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

7. W powyższym kontekście odnotowania wymaga postanowienie Sądu Najwyższego z 27 marca 2019 r., V CNP 57/17 (LEX nr 2642426), w którym stwierdzono, że przepisy o skardze nadzwyczajnej nie w pełni wkomponują się w system prawa procesowego cywilnego, co prowadzi do niepewności prawa. Chociaż skład orzekający zaaprobował kierunek interpretacyjny dominujący w orzecznictwie Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, to w odniesieniu do skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wniesionych przed 3 kwietnia 2018 r. przyjął, że w razie upływu terminu określonego w art. 424⁶ § 1 k.p.c., strona jest uprawniona do wniesienia powództwa przeciwko Skarbowi Państwa o odszkodowanie za szkodę poniesioną wskutek wydania niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia, o ile postępowanie ze skargi nadzwyczajnej nie zostało wszczęte, mimo wystąpienia z wnioskiem do podmiotu uprawnionego.

8. W związku z przedstawionymi rozważaniami, Prezes Sądu Najwyższego dostrzegł ponadto, że w nowszym orzecznictwie pojawia się kwestia wykazania spełnienia wymagania określonego w art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. przez stronę, która zwróciła się do podmiotu uprawnionego o wniesienie skargi nadzwyczajnej, a udzielona przez ten podmiot odpowiedź nie pozwala na ocenę, czy skarga zostanie wniesiona. Konsekwencją przyjętej w orzecznictwie Izby Cywilnej Sądu Najwyższego wykładni przesłanek dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest bowiem założenie, że strona powinna zwrócić się do podmiotu uprawnionego do wniesienia skargi nadzwyczajnej, a dopiero negatywna ocena tego wniosku, i wynikająca z niej obiektywna niemożność uchylecia lub zmiany prawomocnego orzeczenia, otwiera drogę do żądania stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. W sytuacji, w której wniosek nie został załatwiony negatywnie, nie można więc przyjąć, że wniesienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest zgodne z wymaganiami określonymi w art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. W tych wypadkach może pojawić się wątpliwość, czy postępowanie ze

skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie powinno ulec zawieszeniu do czasu skorzystania przez uprawniony podmiot z kompetencji do wniesienia skargi nadzwyczajnej. Niezależnie od zastrzeżeń, które przyjęcie takiej konstrukcji może budzić z przyczyn prakseologicznych, pogląd ten wydaje się trudny do przyjęcia ze względu na ograniczone podstawy zawieszenia postępowania przed Sądem Najwyższym (art. 398¹² k.p.c. w związku z art. 424¹² k.p.c.).

9. Problem relacji między skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia a skargą nadzwyczajną występuje także w orzecznictwie Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego. W praktyce orzeczniczej tej Izby skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wniesione zarówno po 3 kwietnia 2018 r., jak też przed tą datą, są rozpoznawane, zarówno na etapie tzw. przedsądu (por. np. postanowienia SN: z 16 stycznia 2020 r., II BU 2/19 oraz z 16 stycznia 2020 r., II BP 1/19; niepublikowane), jak też merytorycznie (por. np. wyroki SN: z 7 lutego 2019 r., I BP 9/17, LEX nr 2617347 oraz z 5 marca 2019 r., I BP 10/17, LEX nr 2632308). Jeżeli natomiast dochodzi do odrzucenia skargi, to z przyczyn innych niż niespełnienie wymagania określonego w art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. (zob. np. postanowienia SN: z 3 grudnia 2019 r., I BP 2/19; z 5 grudnia 2019 r., II BU 1/19 oraz z 23 stycznia 2020 r., I BU 4/19, niepublikowane). W orzeczeniach tych kwestia subsydiarności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem względem skargi nadzwyczajnej nie jest rozważana. Brak więc w orzecznictwie Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyraźnych wypowiedzi dotyczących analizowanej problematyki. Jednakże ze względu na daty wniesienia skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia i treść poszczególnych orzeczeń wydanych przez Sąd Najwyższy Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, można przyjąć, że w ocenie składów orzekających wprowadzenie do porządku prawnego skargi nadzwyczajnej nie wpłynęło na rozpoznawanie skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Skargi te są bowiem rozpoznawane tak jakby ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym nie wprowadzono nowego, nadzwyczajnego środka prawnego. O dokonywanej w orzeczeniach Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wykładni

art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. oraz art. 424⁸ § 2 k.p.c. można więc wnioskować jedynie pośrednio. Wydaje się jednak, że przepisy te są interpretowane odmiennie niż w orzecznictwie Izbie Cywilnej, skoro w praktyce orzeczniczej Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych rozpoznaje się merytorycznie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

10. Omawiane zagadnienie zostało także podjęte w orzecznictwie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Za pierwszeństwem skargi nadzwyczajnej przed skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wprost opowiedziano się w wyroku SN z 3 czerwca 2019 r., I NSNC 7/19. Sąd Najwyższy przyjął, że skarga nadzwyczajna ustępuje innym, zarówno zwyczajnym, jak i nadzwyczajnym środkom zaskarżenia. Ma pierwszeństwo tylko przed skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, która to – w przeciwieństwie do skargi kasacyjnej i skargi o wznowienie postępowania – nie służy do wzruszania prawomocnych orzeczeń. Pogląd ten zaaprobowano w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 22 października 2019 r., I NSNZP 2/19 (OSNKN 2020 nr 2, poz. 11). Odnosząc się do praktyki orzeczniczej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, Prezes Sądu Najwyższego stwierdził, że problem relacji między skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia a skargą nadzwyczajną jest w orzeczeniach tej Izby oceniany z perspektywy przesłanek dopuszczalności skargi nadzwyczajnej. Dokonuje się wykładni art. 89 § 1 ustawy o SN w kontekście oceny, czy orzeczenie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Rozpoznając skargę nadzwyczajną, Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie orzeka na podstawie art. 424⁸ k.p.c. Odmiennie kierunki wykładni tego przepisu, przyjęte w orzecznictwie Izby Cywilnej oraz Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wpływają jednak na ocenę dopuszczalności skargi nadzwyczajnej. Jeśli bowiem przyjąć, zgodnie z poglądem dominującym w praktyce orzeczniczej Izby Cywilnej, że skarga nadzwyczajna ma pierwszeństwo przed skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, to skarga nadzwyczajna jest dopuszczalna, nawet jeżeli strona może jeszcze wnieść skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. W razie uznania za prawidłową, odmienną wykładnię –

implicite przyjmowaną w orzecznictwie Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych – należałoby uznać, że skarga nadzwyczajna nie jest dopuszczalna w sytuacji, w której strona może jeszcze skorzystać ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Dostrzegając związek tych środków prawnych, trzeba więc stwierdzić, że rozbieżność w wykładni dotyczy art. 424⁸ § 2 k.p.c. oraz art. 424⁸ § 1 w związku z art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c., a nie przepisów o skardze nadzwyczajnej.

11. W uzupełnieniu przedstawionych rozważań Prezes Sądu Najwyższego odnotował stanowisko wyrażone w nauce prawa. Przypomniał, że w doktrynie z aprobatą spotkał się pogląd, zgodnie z którym skarga nadzwyczajna ma pierwszeństwo przed skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Podkreśla się, że ustawodawca nie dostrzegł możliwości wykorzystania skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia dla celów, które chciał osiągnąć, wprowadzając skargę nadzwyczajną (T. Zembruski: Wpływ wprowadzenia skargi nadzwyczajnej na skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, *Przeгляд Sądowy* 2019, nr 2, s. 28). Rozwijając argumentację przedstawioną przez Sąd Najwyższy, doktryna podnosi, że w ustawie o Sądzie Najwyższym nie zawarto żadnej regulacji intertemporalnej dotyczącej wpływu wprowadzenia skargi nadzwyczajnej na dopuszczalność skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wniesionych przed dniem 3 kwietnia 2018 r. (T. Ereciński, K. Weitz: Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych, *Przeгляд Sądowy* 2019, nr 2, s. 15). Pozwala to przyjąć, że ustawodawca nie ustalił zasad mających służyć powiązaniu tego nowego środka prawnego z systemem środków funkcjonujących już wcześniej (T. Zembruski: Wpływ wprowadzenia ..., s. 36).

Prokurator Generalny na posiedzeniu jawnym przed Sądem Najwyższym wniósł o podjęcie uchwały o treści:

„Strona wnosząca skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424¹ k.p.c.) nie ma obowiązku wykazać, że złożyła do uprawnionego organu wnioski o wniesienie skargi nadzwyczajnej i nie został on uwzględniony.”

Rozstrzygając przedstawione zagadnienie prawne, Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

II.

Od chwili wejścia w życie ustawy z dnia 17 grudnia 2018 r. o Sądzie Najwyższym (co nastąpiło 3 kwietnia 2018 r.) współistnienie w systemie prawnym dwóch środków nakierowanych na usunięcie skutków wydania przez sąd orzeczenia niezgodnego z prawem – skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku (orzeczenia) z jednej oraz skargi nadzwyczajnej z drugiej strony – doprowadziło do konieczności rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy relacji między tymi nadzwyczajnymi środkami zaskarżenia. Próby rozstrzygnięcia wzajemnych zależności zostały podjęte przede wszystkim w orzecznictwie Izby Cywilnej. Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych nie wypowiedziała się do tej pory w stanowczy i jednoznaczny sposób. Można z tego wnosić, że sędziowie tej Izby nie podzielali dotychczas poglądów (dotyczących wykładni przepisów) przyjętych przez składy orzekające w innych Izbach.

Podjmując próbę rozstrzygnięcia przedstawionych we wniosku Prezesa Sądu Najwyższego wątpliwości interpretacyjnych, należy na wstępie przedstawić krótką charakterystykę obydwu środków – skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (zwanej dalej także skargą na bezprawność) oraz skargi nadzwyczajnej – pozostających z sobą w widocznym dysonansie.

1. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424¹ i nast. k.p.c.) jest nadzwyczajnym środkiem prawnym, który nie służy uchyleniu lub zmianie prawomocnego orzeczenia, lecz inicjuje pierwszą fazę postępowania zmierzającego do realizacji odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa z tytułu wydania niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia sądu (art. 417¹ § 2 k.c. w związku z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP). Oceny zasadności skargi Sąd Najwyższy dokonuje przy zastosowaniu autonomicznego pojęcia bezprawności, zgodnie z którym orzeczeniem niezgodnym z prawem w rozumieniu art. 424¹ k.p.c. jest orzeczenie niewątpliwie sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami, z ogólnie przyjętymi standardami

rozstrzygnięć albo wydane w wyniku szczególnie rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa, które jest oczywiste i nie wymaga głębszej analizy prawnej (por. wyroki Sądu Najwyższego: z 31 marca 2006 r., IV CNP 25/05, OSNC 2007 nr 1, poz. 17; z 17 lipca 2006 r., I CNP 33/06, OSNC z 2007 nr 2, poz. 35 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 września 2012 r., SK 4/11, OTK-A 2012 nr 8, po. 97). Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa może mieć miejsce jednak tylko wówczas, gdy poszkodowany uczynił wszystko celem wyeliminowania szkody. Stąd wymaga się od strony, aby skorzystała ze wszystkich przysługujących jej środków prawnych, zwyczajnych i nadzwyczajnych, mających na celu wyeliminowanie (uchylenie lub zmianę) orzeczenia, którego wydanie wyrządziło jej szkodę (art. 424¹ § 1 i 2 k.p.c., art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c.). Dopiero bezskuteczność tych działań albo brak możliwości ich podjęcia może uzasadniać roszczenie o naprawienie szkody. Wskazuje to na subsydiarną naturę skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, polegającą na tym, że uwzględnienie jej przez Sąd Najwyższy nie prowadzi do zmiany wadliwego orzeczenia ani wyeliminowania go z obrotu prawnego, stanowi jedynie pierwszy (konieczny) etap postępowania zmierzającego do realizacji odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa.

Jak wynika z art. 424¹ § 1 k.p.c., przesłanką dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku jest wyczerpanie przez skarżącego wszystkich dostępnych dla niego mechanizmów prawnych umożliwiających korektę (zmianę lub uchylenie) niezgodnego z prawem rozstrzygnięcia sądu, czyli wykorzystanie przysługujących stronie środków prawnych. Konsekwencją niewykazania istnienia tej przesłanki jest odrzucenie skargi na podstawie art. 424⁸ § 2 k.p.c. W art. 424⁵ § 1 k.p.c. zostały wyszczególnione wymagania formalne skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Mają one charakter konstrukcyjny, co oznacza, że powinny być przytoczone w skardze samodzielnie, niezależnie od innych wymagań, a brak któregokolwiek z nich stanowi przyczynę odrzucenia skargi bez przeprowadzania postępowania naprawczego. Do tych wymagań należy nie tylko uprawdopodobnienie wyrządzenia szkody spowodowanej przez wydanie wyroku, którego skarga dotyczy (art. 424⁵ § 1 pkt 4 k.p.c.), lecz także wykazanie, stosownie

do art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c., że wzruszenie prawomocnego wyroku w drodze innych środków nie było i nie jest możliwe.

Skargę tę można oprzeć na podstawie naruszeń prawa materialnego lub przepisów postępowania, które spowodowały niezgodność orzeczenia z prawem, gdy przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda. Podstawą skargi nie mogą być jednak zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów (art. 424⁴ zdanie drugie k.p.c.). Wyłączenie to jest związane z tym, że przedmiotem postępowania inicjowanego skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, podobnie jak postępowania kasacyjnego, jest jedynie kontrola legalności prawomocnego orzeczenia, wydanego po przeprowadzeniu dwuinstancyjnego postępowania sądowego, w którym zarówno sąd pierwszej, jak i sąd drugiej instancji dysponuje pełną kognicją w zakresie dokonywania ustaleń faktycznych i oceny dowodów. Ocena dowodów i oparte na nich ustalenia faktyczne stanowią w tym modelu domenę sądów *meriti* i nie podlegają kontroli przez Sąd Najwyższy. Obostrzenie to koresponduje z art. 398¹³ § 2 k.p.c., który ma odpowiednie zastosowanie w postępowaniu inicjowanym skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424¹² k.p.c.). Zgodnie z tym przepisem, Sąd Najwyższy, rozpoznając skargę, jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oparta na zarzutach dotyczących ustaleń faktycznych lub oceny dowodów podlega w związku z tym odrzuceniu jako niedopuszczalna (por. – odpowiednio – postanowienie Sądu Najwyższego z 23 września 2005 r., III CSK 13/05, OSNC 2006 nr 4, poz. 76, a także postanowienie Sądu Najwyższego z 17 kwietnia 2018 r., V CNP 47/17, LEX nr 2499910).

Skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem może wnieść sama strona (zachowując przymus adwokacko-radcowski – art. 87¹ k.p.c.). Ponadto legitymowane do jej wniesienia są podmioty szczególnie uprawnione (art. 424² k.p.c.). Skargę może wnieść Prokurator Generalny, jeżeli niezgodność wyroku z prawem wynika z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego, Rzecznik Praw Obywatelskich – jeżeli niezgodność wyroku z prawem wynika z naruszenia

konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela, a także Rzecznik Praw Dziecka – jeżeli niezgodność wyroku z prawem wynika z naruszenia praw dziecka.

Skargę na bezprawność wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok, w terminie dwóch lat od dnia jego uprawomocnienia się (art. 424⁶ § 1 k.p.c.).

Skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (przede wszystkim wyroku oraz postanowienia co do istoty sprawy wydanego w postępowaniu nieprocesowym) przewiduje tylko Kodeks postępowania cywilnego, nie ma analogicznego środka w Kodeksie postępowania karnego. Z tej przyczyny skargę tę rozpoznają tylko dwie Izby Sądu Najwyższego – Izba Cywilna oraz Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych.

Podsumowując, skarga na bezprawność jest środkiem nadzwyczajnym, dotyczy prawomocnego orzeczenia. Stanowi środek szczególnego rodzaju, gdyż w wyniku jej wniesienia i uwzględnienia przez Sąd Najwyższy strona nie uzyskuje zmiany zaskarżonego orzeczenia ani jego wyeliminowania z obrotu prawnego, lecz jedynie prejudykat, który pozwoli jej realizować – w osobnym postępowaniu – odpowiedzialność odszkodowawczą państwa (Skarbu Państwa) za bezprawie judykacyjne, jeżeli przez wydanie orzeczenia poniosła szkodę (majątkową lub niemajątkową), a orzeczenie okazało się bezprawne. Została wprowadzona do polskiego porządku prawnego ustawą 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), która weszła w życie 6 lutego 2005 r.

2. Z kolei skarga nadzwyczajna jest szczególnym środkiem zaskarżenia, którego funkcją jest korygowanie (w postaci uchylenia lub zmiany) prawomocnych orzeczeń sądowych, dotkniętych istotnymi wadami prawnymi. Została wprowadzona do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, która weszła w życie 3 kwietnia 2018 r. Przesłanki i podstawy skargi nadzwyczajnej regulują art. 89-95 ustawy o Sądzie Najwyższym.

O miejscu skargi nadzwyczajnej w systemie środków zaskarżenia świadczy przede wszystkim jej funkcja publicznoprawna. W uzasadnieniu postanowienia pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 2003 r., S 1/03 (OTK-A 2003 nr 3, poz. 24) oraz w uzasadnieniu wyroku pełnego składu Trybunału

Konstytucyjnego z 19 lutego 2003 r., P 11/02 (OTK-A 2003 nr 2, poz. 12), podkreślono, że w polskim porządku prawnym brak jest nadzwyczajnego środka zaskarżenia, który pozwalałby na skuteczną ochronę praw i wolności gwarantowanych w Konstytucji, ponieważ roli takiego szczególnego instrumentu nie spełnia skarga konstytucyjna, która w polskim systemie prawnym została ukształtowana wąsko i jest nakierowana wyłącznie na usunięcie z porządku prawnego przepisu naruszającego prawa i wolności, nie zaś na skorygowanie wadliwości wynikającej z błędnego stosowania prawa i to także w sytuacji, gdy miałyby ono charakter ewidentny i byłoby dostrzeżone przez instytucje szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości. Ustawodawca w konsekwencji uznał, że inne nadzwyczajne środki zaskarżenia są „niewystarczające do ochrony konstytucyjnych wolności i praw obywateli, w przypadku ich naruszenia wyrokami sądów”, ze względu na to, że „w obrocie prawnym pojawiają się prawomocne orzeczenia, którym daleko do oczekiwanych standardów” (uzasadnienie projektu ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, druk sejmowy VIII kadencji nr 2003).

Celem skargi nadzwyczajnej jest zapewnienie możliwości wyeliminowania z obrotu prawnego orzeczeń w oczywisty sposób wadliwych, które nie powinny zapaść w demokratycznym państwie prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej: naruszających prawa i wolności człowieka i obywatela określone w Konstytucji RP, rażąco naruszających inne niż Konstytucja RP przepisy prawa lub opierających się na istotnych ustaleniach faktycznych oczywiście sprzecznych z zebraniem w sprawie materiałem dowodowym. Skarga nadzwyczajna realizuje tym sposobem konstytucyjną zasadę rzetelności działania instytucji publicznych (wyrażoną w preambule do Konstytucji RP), zasadę państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP). Jednocześnie jednak skarga nadzwyczajna stanowi odstępstwo od konstytucyjnej zasady stabilności stosunków prawnych ukształtowanych prawomocnymi orzeczeniami sądowymi (art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Skarga nadzwyczajna jest środkiem prawnym o wąsko określonym zakresie podmiotowym. Może być ona wniesiona wyłącznie przez podmioty szczególnie legitymowane (art. 89 § 2 ustawy o SN). Skargę nadzwyczajną mogą wnieść tylko:

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. W odniesieniu do orzeczeń, które uprawomocniły się przed wejściem w życie ustawy o Sądzie Najwyższym (tj. przed 3 kwietnia 2018 r.), legitymacja do wniesienia skargi nadzwyczajnej przysługuje wyłącznie Rzecznikowi Praw Obywatelskich i Prokuratorowi Generalnemu (art. 115 § 1a ustawy o SN). Skargi nadzwyczajnej nie może natomiast wnieść sama strona.

Podstawy skargi nadzwyczajnej zostały skonstruowane szerzej niż podstawy skargi na bezprawność. Skarga nadzwyczajna może być oparta na trzech podstawach określonych w art. 89 § 1 ustawy o SN: 1) naruszenia zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji; 2) rażącego naruszenia prawa przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; 3) oczywistej sprzeczności istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego. Ponadto, zgodnie z art. 89 § 1 ustawy o SN, jej celem jest zapewnianie zgodności prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych i wojskowych kończących postępowanie w sprawie z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Zakres przedmiotowy skargi nadzwyczajnej został ujęty inaczej niż zakres przedmiotowy skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Skargę na bezprawność można oprzeć na podstawie naruszeń prawa materialnego lub przepisów postępowania (muszą być one jednak poważne, istotne, oczywiste, co wynika z orzecznictwa Sądu Najwyższego), które spowodowały niezgodność wyroku z prawem, gdy przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda. Podstawą tej skargi nie mogą być jednak zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów (art. 424⁴ k.p.c.), co odróżnia ją od skargi nadzwyczajnej (art. 89 § 1 pkt 3 ustawy o SN). Naruszenia prawa muszą być istotne, nie muszą być jednak kwalifikowane według tych przesłanek, o jakich stanowi w art. 89 § 1 ustawy o SN. Jedynie w sytuacji przewidzianej w art. 424¹ § 2 k.p.c. można żądać stwierdzenia niezgodności z prawem także prawomocnego

wyroku sądu pierwszej lub sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie, jeżeli strona nie skorzystała z przysługujących jej środków prawnych, jednak w wyjątkowych wypadkach, gdy niezgodność z prawem wynika z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego lub konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela (co w tym wyjątkowym wypadku zbliża skargę na bezprawność do skargi nadzwyczajnej – art. 89 § 1 pkt 1 ustawy o SN). Skarga nadzwyczajna otwiera szersze pole do kwestionowania prawomocnego orzeczenia, zwłaszcza w płaszczyźnie błędów w ustaleniu stanu faktycznego.

Skargę nadzwyczajną wnosi się w terminie 5 lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja (w postępowaniu karnym) albo skarga kasacyjna (w postępowaniu cywilnym) – w terminie roku od dnia ich rozpoznania (art. 89 § 2 ustawy o SN). W okresie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy o Sądzie Najwyższym (czyli do 3 kwietnia 2021 r.) skarga nadzwyczajna może być wniesiona od prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawach, które uprawomocniły się po dniu 17 października 1997 r. (art. 115 § 1 ustawy o SN), czyli po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

W judykaturze i doktrynie podkreśla się, że ścisłe określenie przesłanek podmiotowych i przedmiotowych skargi nadzwyczajnej związane jest z jej funkcją ochrony Konstytucji RP – z jednej strony dążeniem do zapewnienia prawidłowości działania organów władzy publicznej (art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji RP), z drugiej konieczną ochroną stabilności i prawomocności orzeczeń sądowych oraz kształtowanych przez nie stosunków prawnych (art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji RP). Konstrukcyjnym założeniem skargi nadzwyczajnej jest więc takie określenie jej przesłanek, aby służyła ona eliminowaniu z obrotu orzeczeń sądowych obarczonych wadami o fundamentalnym znaczeniu, w szczególności wad przesądzających o naruszeniu Konstytucji RP, a także jej względnie subsydiarny charakter. Jest ona dopuszczalna, gdy nie ma w chwili jej wnoszenia możliwości uchylecia lub zmiany prawomocnego orzeczenia w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia (art. 89 § 1 ustawy o SN). Skargę nadzwyczajną można wnieść zatem także w sytuacji, gdy w przeszłości było

możliwe wniesienie w sprawie innych środków zaskarżenia, ale nie zostały one wniesione.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz w piśmiennictwie przyjmuje się, że skarga nadzwyczajna jest środkiem względnie subsydiarnym. Względna subsydiarność skargi nadzwyczajnej ma polegać na tym, że w postępowaniu cywilnym wyprzedzają ją skarga kasacyjna oraz skarga o wznowienie postępowania, natomiast ostatnim środkiem prawnym, następującym dopiero po skardze nadzwyczajnej, jest skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

Ustawodawca uzależnił dopuszczalność skargi nadzwyczajnej od niedostępności innych środków zaskarżenia, jednak tylko takich, które prowadzą do uchylecia lub zmiany zaskarżonego orzeczenia (art. 89 § 1 *in fine* ustawy o SN), a także wąsko określił jej zakres podmiotowy, przyznając prawo do jej wniesienia wyłącznie wybranym organom władzy publicznej (art. 89 § 2 ustawy o SN) oraz ograniczył jej zastosowanie do najpoważniejszych przypadków naruszenia prawa (art. 89 § 1 pkt 1-3 ustawy o SN).

Ustawodawca ściśle określił podstawy wniesienia skargi nadzwyczajnej. Każda skarga nadzwyczajna musi mieć oparcie w podstawie ogólnej (art. 89 § 1 *in principio* ustawy o SN: zapewnienie zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej) oraz w co najmniej jednej z trzech podstaw szczególnych wymienionych w art. 89 § 1 pkt 1 – 3 ustawy o SN. Sformułowana w art. 89 § 1 *in principio* ustawy o SN podstawa ogólna wniesienia skargi nadzwyczajnej w sposób oczywisty nawiązuje do wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Artykuł 89 § 1 *in principio* ustawy o SN powinien być także z tego powodu interpretowany w zgodzie z Konstytucją RP, z uwzględnieniem bogatego dorobku orzecznictwa i nauki prawa. Z art. 2 Konstytucji RP wywodzi się liczne szczegółowe zasady pochodne takie jak: zasada sprawiedliwości proceduralnej, zasada ochrony zaufania obywatela do państwa, zasada ochrony praw słusznie nabytych, zasada ochrony interesów w toku, zasada niedziałania prawa wstecz, zasada *ne bis in idem* czy zakaz nadmiernej ingerencji państwa w stosunki prywatne (B. Banaszak: Prawo

konstytucyjne, Warszawa 2017, s. 181-193; W. Sokolewicz, M. Zubik, uwagi do art. 2, [w:] L. Garlicki, M. Zubik [red.], Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I, Warszawa 2016, s. 127-140 wraz z cytowanym tam orzecznictwem).

3. Przedstawione różnice między skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz skargą nadzwyczajną (w sprawach cywilnych w rozumieniu art. 1 k.p.c.) pozwalają na postawienie ogólnej tezy, która może okazać się przydatna w dalszych rozważaniach: skarga na bezprawność ma silne zaczepienie w art. 77 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, skarga nadzwyczajna w art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Ponadto podstawowe różnice wynikają z następujących cech charakteryzujących obie skargi:

(-) skutku uwzględnienia skargi (w przypadku skargi na bezprawność – przede wszystkim stwierdzenie niezgodności z prawem zaskarżonego orzeczenia, bez jego zmiany lub uchylecia – art. 424¹¹ § 2 k.p.c., wyjątkowo jego uchylecie i odrzucenie pozwu lub umorzenie postępowania – art. 424¹¹ § 3 k.p.c.; w przypadku skargi nadzwyczajnej – przede wszystkim uchylecie lub zmiana zaskarżonego orzeczenia – art. 91 § 1 ustawy o SN, wyjątkowo jedynie stwierdzenie jego bezprawności bez uchylania lub zmiany – art. 89 § 4 ustawy o SN);

(-) legitymacji do wniesienia skargi (skarga na bezprawność – przede wszystkim sama strona, także, dodatkowo, podmioty szczególnie uprawnione; skarga nadzwyczajna – tylko podmioty szczególnie uprawnione);

(-) terminu do wniesienia skargi (skarga na bezprawność – dwa lata od uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia; skarga nadzwyczajna – pięć lat od uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, a gdy była wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna – rok od dnia ich rozpoznania);

(-) przedmiotowych przesłanek wniesienia skargi (skarga na bezprawność – art. 424¹ § 1 i 2 k.p.c., bez możliwości kwestionowania ustaleń faktycznych i oceny materiału dowodowego – art. 424⁴ k.p.c.; skarga nadzwyczajna – art. 89 § 1 ustawy o SN, z możliwością kwestionowania ustaleń faktycznych sądu).

III.

1. Problemy interpretacyjne wynikające z kolizji (zachodzenia na siebie) obydwu opisanych nadzwyczajnych środków zaskarżenia oraz relacji między nimi mają swoje źródło przede wszystkim w braku odpowiednich przepisów intertemporalnych i kolizyjnych w ustawie o Sądzie Najwyższym, która wprowadziła do systemu prawa skargę nadzwyczajną. Z tego braku odpowiedniej regulacji zrodził się dylemat, która z tych skarg ma pierwszeństwo, a która jest względem drugiej subsydiarna, czy mogą istnieć obok siebie (być wnoszone przez uprawnione podmioty równolegle), czy też dopuszczalność wniesienia jednej jest uzależniona od niewniesienia lub odrzucenia drugiej.

W orzecznictwie Izby Cywilnej (por. np. postanowienie z 27 marca 2019 r., V CNP 57/17, LEX nr 2642426) zwrócono uwagę, że ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym nie uchyliła przepisów Kodeksu postępowania cywilnego regulujących skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku. Nie zawiera ona nie tylko przepisów intertemporalnych, dotyczących dalszego biegu spraw zainicjowanych wniesieniem skarg na bezprawność jeszcze przed 3 kwietnia 2018 r., lecz także przepisów kolizyjnych, regulujących wzajemny stosunek obu nadzwyczajnych środków zaskarżenia prawomocnych orzeczeń, w tym w odniesieniu do skarg na niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia wniesionych już po 3 kwietnia 2018 r. Wyjaśnienia przyczyn pominięcia tych przepisów (przejściowych, dostosowujących) 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 (por. np. art. 122 pkt 9 ustawy o SN). W uzasadnieniu projektu ustawy o Sądzie Najwyższym wskazano, że skarga nadzwyczajna ma uzupełnić lukę w systemie nadzwyczajnych środków zaskarżenia, gdyż jej podstawą będzie nie tylko rażące naruszenie prawa, lecz także istotna 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 uwadze istnienie w porządku prawnym 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. Ustawodawca przewidywał równoległe funkcjonowanie obydwu skarg – każdej w jej zakresie stosowania.

Problemy interpretacyjne są następstwem zaniechania ze strony ustawodawcy ustanowienia adekwatnych regulacji kolizyjnych, które – przy ewentualnym zachowaniu pierwszeństwa skargi nadzwyczajnej (jeżeli taki był zamysł prawodawcy) – powinny taki stan rzeczy eliminować.

Brak przepisów określających wzajemny stosunek obu skarg jest – zdaniem Sądu Najwyższego – złym rozwiązaniem, tym bardziej że pod względem legislacyjnym przepisy o skardze nadzwyczajnej nie w pełni wkomponują się w system prawa cywilnego procesowego (także z tej przyczyny, że skarga nadzwyczajna dotyczy również orzeczeń wydanych w postępowaniu karnym). Powoduje to niejasność, a zarazem niepewność prawa, rodząc problemy interpretacyjne. Sytuacja ta może w istotny sposób wydłużyć lub utrudnić 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.

W razie braku przepisów regulujących kwestie tzw. prawa międzyczasowego, w ramach podstawowych reguł intertemporalnych zasadniczo obowiązuje zasada automatycznego działania ustawy procesowej nowej, co oznacza, że od 3 kwietnia 2018 r. przepisy o skardze nadzwyczajnej wprowadzone przez ustawę o Sądzie Najwyższym mają zastosowanie do prawomocnych orzeczeń, niezależnie od tego czy i kiedy została wniesiona od nich skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

2. W orzecznictwie Izby Cywilnej dotyczącym wzajemnych relacji między skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz skargą nadzwyczajną istniały początkowo pewne wahania. Przez kilka miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o Sądzie Najwyższym, Sąd Najwyższy rozpoznawał

merytorycznie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, wniesione przed 3 kwietnia 2018 r., choć nie było to stanowisko jednolite (por. np. postanowienia z 30 sierpnia 2018 r., III CNP 11/18, LEX nr 2538813 i III CNP 12/18, LEX nr 2539170), po czym, pod koniec 2018 r., zaczęło torować sobie drogę stanowisko, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem jest niedopuszczalna, jeżeli strona nie wykaże, że wzruszenie zaskarżonego wyroku nie było możliwe także w wyniku wniesienia skargi nadzwyczajnej (por. np. postanowienia: z 24 października 2018 r., II CNP 48/17, LEX nr 2634108; z 31 października 2018 r., V CNP 18/18, LEX nr 258439; z 6 listopada 2018 r., II CNP 46/18, LEX nr 2578434; z 30 listopada 2018 r., I CNP 43/17, LEX nr 2586015; z 12 grudnia 2018 r., III CNP 10/18, LEX nr 2621171). Ostatecznie przeważało stanowisko opowiadające się za odrzucaniem skarg na bezprawność z powodu niewykazania przez stronę przesłanki z art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c., czyli wykazania, że strona zwróciła się do uprawnionego (legitymowanego) podmiotu o wniesienie do Sądu Najwyższego skargi nadzwyczajnej i otrzymała od niego odpowiedź odmowną. Stanowisko to znalazło wyraz m.in. w kilku postanowieniach Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2019 r. (np. II CNP 8/18, LEX nr 2611877; II CNP 14/18, LEX nr 2621088 i II CNP 15/18, LEX nr 2604688). W motywach tych postanowień argumentowano, że ze względu na konstrukcję prawną skargi nadzwyczajnej, której celem jest wyeliminowanie prawomocnego orzeczenia w relacjach między stronami, z udziałem których zapadło zaskarżone orzeczenie, a tym samym usunięcie źródła „szkody judykacyjnej”, musi ona wyprzedzać dochodzenie ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej od Skarbu Państwa, dla której prejudykat jest uzyskiwany w drodze skargi na bezprawność, ponieważ skarga nadzwyczajna może uczynić odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa bezprzedmiotową w związku z możliwością uchylecia lub zmiany orzeczenia stanowiącego źródło „szkody judykacyjnej”. Z tych przyczyn skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, poczynając od 3 kwietnia 2018 r., stała się środkiem subsydiarnym także w stosunku do orzeczeń zapadłych przed tą datą, tym bardziej że – gdy uchylene lub zmienione orzeczenie przez Sąd Najwyższy rozpoznający skargę nadzwyczajną, mimo jego bezprawności, nie są 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 (art. 89 § 4 ustawy o SN). Dopiero wówczas 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 którym mowa w art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c.

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 ustawy o SN), jednak w tej grupie nadzwyczajnych środków nie mieści się skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, skoro nie zmierza ona do zmiany lub uchylecia zaskarżonego orzeczenia i w związku z tym jej kwalifikacja do kategorii środków zaskarżenia w ogólności jest wątpliwa. To również przemawia za przyjęciem, że skarga nadzwyczajna powinna wyprzedzać skargę na bezprawność.

Można także argumentować, że skarga nadzwyczajna ustępuje innym, zarówno zwyczajnym, jak i nadzwyczajnym środkom zaskarżenia, ma pierwszeństwo tylko przed skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, która to, w przeciwieństwie do skargi kasacyjnej i skargi o wznowienie postępowania, nie służy do wzruszania prawomocnych orzeczeń. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie spełnia celu środków zaskarżenia (J. Gudowski: Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia [w:] System prawa procesowego cywilnego, red. T. Ereciński, t. 3, Środki zaskarżenia, cz. 1, red. J. Gudowski, Warszawa 2013, s. 1540 i n.), skoro jej uwzględnienie nie wywołuje skutku reformatoryjnego ani kasatoryjnego (T. Zembrzuski: Wpływ wprowadzenia skargi nadzwyczajnej na skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, Przegląd Sądowy 2019 nr 2, s. 22), z zastrzeżeniem art. 424¹¹ § 3 k.p.c. Tymczasem uwzględnienie skargi nadzwyczajnej prowadzi z reguły do uchylecia albo zmiany prawomocnego orzeczenia, którego wydanie mogło rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa.

3. W orzecznictwie Izby Cywilnej Sądu Najwyższego przeważające jest stanowisko – w odniesieniu do skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wnoszonych po 3 kwietnia 2018 r., także od orzeczeń wydanych przed tą datą – że strona, wypełniając obowiązek przewidziany w art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c., musi także w tym przypadku wykazać, że nie było i nie jest możliwe wniesienie od tych orzeczeń skargi nadzwyczajnej (zob. postanowienia z 30 sierpnia 2018 r., III CNP 9/18, OSNC 2018 nr 12, poz. 121 i z 12 grudnia 2018 r., III CNP 10/18, LEX nr 2621171). W sytuacji, gdy skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia została wniesiona przed wejściem w życie ustawy o Sądzie Najwyższym, skarżący nie miał możliwości wystąpienia do wskazanych w tej ustawie organów uprawnionych do wniesienia skargi nadzwyczajnej. Jeżeli jednak została wniesiona już po wejściu w życie tej ustawy (wprowadzającej do polskiego systemu prawa skargę nadzwyczajną), to strona powinna skorzystać z tego nowego instrumentu prawnego.

Istotny wyłom w tych poglądach stanowi wyrok z 17 maja 2019 r., IV CNP 10/18 (LEX nr 26653306), w którym stwierdzono, że uznanie, iż przepisy nowe (o skardze nadzwyczajnej) należy stosować do skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia złożonych jeszcze przed dniem wejścia w życie ustawy o Sądzie Najwyższym, istotnie zmienia sytuację prawną adresatów prawa. W ocenie składu orzekającego w tej sprawie powołanie się na interes publiczny jako argument przemawiający za retrospektywną wykładnią przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym oraz art. 424¹ i nast. k.p.c. nie uzasadnia ingerencji w postępowania (zapoczątkowane wniesieniem przez stronę skargi na bezprawność) będące w toku w tak istotnym zakresie i z daleko posuniętymi negatywnymi dla strony konsekwencjami procesowymi. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika zasada, zgodnie z którą na bezpośrednie działanie nowej ustawy można zdecydować się tylko w sytuacji, gdy za działaniem nowego prawa przemawia ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesami jednostki (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 grudnia 2007 r., P 43/07, OTK-A 2007 nr 11, poz. 155). W ocenie Sądu Najwyższego nie zachodzą okoliczności uzasadniające tezę, jakoby wykładnia uwzględniająca konieczność retrospektywnego stosowania

ustawy nowej realizowała interes publiczny stanowiący wartość bezwzględnie przeważającą nad interesem skarżącego.

Wyrok z 17 maja 2019 r., IV CNP 10/18, mocno akcentując kontekst konstytucyjny stosowania nowych przepisów, pozwala spojrzeć krytycznie na dotychczas prezentowaną w orzecznictwie Izby Cywilnej argumentację mającą przemawiać za koniecznością odrzucenia skargi na bezprawność w sytuacji, gdy strona nie zwróciła się wcześniej do odpowiedniego uprawnionego organu z wnioskiem (podaniem) o wniesienie skargi nadzwyczajnej. W wyroku tym odrzucono „retrospektywne” stosowanie przepisów o skardze nadzwyczajnej do spraw, w których skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia została wniesiona do Sądu Najwyższego przed 3 kwietnia 2018 r. Jednak argumenty silnie podkreślające, że organy władzy publicznej (w tym prawodawca, ale także Sąd Najwyższy) powinny podejmować w zakresie wyznaczonym zasadą legalizmu działania zmierzające do łagodzenia lub przeciwdziałania negatywnym, niedającym się pogodzić z normami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi następstwom braku odpowiednich przepisów intertemporalnych, w tym przede wszystkim stosować prawo w taki sposób, „by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny”, mają zastosowanie wprost także do sposobu rozstrzygnięcia kolizji przepisów regulujących obydwie skargi, gdy skarga na bezprawność została wniesiona po 3 kwietnia 2018 r.

Oczywiście nie można tracić z pola widzenia, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia może być wniesiona przez stronę tylko z zachowaniem przymusu adwokacko-radcowskiego (art. 87¹ k.p.c.), a profesjonalny pełnomocnik strony powinien mieć świadomość wymagań stawianych przez Sąd Najwyższy w orzecznictwie co do zachowania wymagań z art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. Jednak na wniesienie skargi nadzwyczajnej przez uprawniony podmiot nawet profesjonalny pełnomocnik strony nie ma żadnego wpływu.

IV.

W orzecznictwie Izby Cywilnej pojawiły się dotychczas trzy grupy argumentów przemawiających za odrzuceniem skargi na bezprawność, jeżeli nie została wcześniej podjęta przez stronę próba skorzystania ze skargi nadzwyczajnej.

Pierwsza jest wyprowadzana z reguł intertemporalnych – nowe przepisy o skardze nadzwyczajnej należy stosować do wszystkich skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nierozpoznanych (formalnie lub merytorycznie) do czasu wejście w życie ustawy z 17 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, czyli do 3 kwietnia 2018 r. Wynika to z bezpośredniego stosowania ustawy nowej oraz z art. 89 § 1 *in fine* ustawy o SN, który uzależnia dopuszczalność wniesienia skargi nadzwyczajnej od tego, aby zaskarżone orzeczenie nie mogło być uchylone lub zmienione – obecnie (w chwili rozpoznawania skargi) – w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia (skoro wiadomo, że skarga na bezprawność co do zasady nie może prowadzić do uchylecia lub zmiany zaskarżonego nią orzeczenia).

Druga grupa argumentów odwołuje się do obowiązku dbania przez stronę o swoje interesy oraz obowiązku zapobiegania szkodzie, jaką może spowodować wydanie orzeczenia niezgodnego z prawem. Sąd Najwyższy stwierdza mianowicie, że:

„Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia – pomijając inne ograniczenia – jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy zmiana lub uchylenie zaskarżonego orzeczenia w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe. Wymaganie to wynika z przyjętego przez prawodawcę założenia, że odpowiedzialność majątkowa Skarbu Państwa przewidziana w art. 77 Konstytucji i art. 417¹ § 2 k.c. może wchodzić w grę tylko wtedy, gdy strona poszkodowana uczyniła wszystko co możliwe, aby nie dopuścić do powstania szkody. Inaczej mówiąc, obowiązkiem strony jest wykorzystanie wszystkich istniejących w systemie środków prawnych i dopiero ich bezskuteczność lub brak może – w wypadku wystąpienia szkody – uzasadniać odpowiedzialność państwa. Pogląd ten odpowiada również tezie, że państwo demokratyczne, o

rozwiniętym pierwiastku obywatelskim, musi wymagać od członków wspólnoty dbania o swoje prawne interesy i korzystania z dostarczanych przez prawo środków, w tym oczywiście środków zaskarżenia.” (por. m.in. postanowienie z 30 sierpnia 2018 r., III CNP 11/18, LEX nr 2538813).

Trzecia grupa argumentów wyprowadza pierwszeństwo skargi nadzwyczajnej przed skargą na bezprawność ze skutków uwzględnienia skargi nadzwyczajnej, co może doprowadzić do uchylecia wyroku niezgodnego z prawem i przez to wyeliminować „bezprawie judykacyjne” będące źródłem szkody. Sąd Najwyższy przyjmuje bowiem, że skoro „uwzględnienie skargi nadzwyczajnej – zgodnie z art. 398¹⁵ i 398¹⁶ k.p.c. w związku z art. 95 ustawy o SN – prowadzi do uchylecia zaskarżonego orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania albo do uchylecia zaskarżonego orzeczenia i orzeczenia na nowo co do istoty sprawy, a więc do eliminacji przyczyny „szkody judykacyjnej”, jest oczywiste, iż spełniając wymagania określone art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c., wnoszący skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia po dniu 3 kwietnia 2018 r. musi wykazać, że wzruszenie zaskarżonego wyroku nie jest możliwe także w wyniku wniesienia skargi nadzwyczajnej” (por. m.in. postanowienie z 30 sierpnia 2018 r., III CNP 12/18, LEX nr 2539170).

Te argumenty prowadzą do ostatecznej konkluzji: skoro „przyczyny uwzględnienia skargi nadzwyczajnej są zbieżne z przyczynami uwzględnienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 89 § 1 pkt 1 i 2 ustawy o SN), a także biorąc pod uwagę unormowanie zawarte w art. 89 § 4 ustawy o SN, należy przyjąć, że począwszy od dnia 4 kwietnia 2018 r. strona wnosząca skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, wypełniając obowiązek przewidziany w art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c., musi wykazać, że złożyła do uprawnionego organu (art. 89 § 2 ustawy o SN) wniosek o wniesienie skargi nadzwyczajnej i nie został on uwzględniony. Niewykazanie tej okoliczności powoduje odrzucenie skargi na podstawie art. 424⁸ § 1 k.p.c.”

Kolejne argumenty pojawiają się sukcesywnie w najnowszym orzecznictwie (por. postanowienie z 16 lipca 2020 r., I CNP 5/20, niepublikowane). Dotyczą one na przykład szerszych podstaw skargi nadzwyczajnej w porównaniu z podstawami skargi na bezprawność, co ma przesądzać o pierwszeństwie skargi nadzwyczajnej.

Do tych trzech grup argumentów należało się odnieść przy rozstrzygnięciu zagadnienia prawnego.

V.

Rozważając argumenty wynikające z orzecznictwa Izby Cywilnej należy zwrócić uwagę przede wszystkim bezpośrednio na treść przepisów regulujących skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (czyli odwołać się do wykładni językowej), następnie na istotę skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (w tym wykładnię celowościową i prokonstytucyjną), wreszcie spróbować ocenić równoległe funkcjonowanie w systemie prawa dwóch niezależnych od siebie nadzwyczajnych środków zaskarżenia, które mogą być uznane za subsydiarne względem siebie, jednak nie w taki sposób, że jeden wyprzedza drugi (co oznacza zastosowanie wykładni systemowej).

1. Wykładnia językowa wymaga odwołania się bezpośrednio do treści przepisów.

Warunki dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia reguluje art. 424¹ k.p.c. Zgodnie z tym przepisem można żądać stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego wyroku sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie, jeżeli przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchylenie tego wyroku w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe (§ 1). W wyjątkowych wypadkach można żądać stwierdzenia niezgodności z prawem także prawomocnego wyroku sądu pierwszej lub drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie, jeżeli strona nie skorzystała z przysługujących jej środków prawnych, chyba że jest możliwa zmiana lub uchylenie wyroku w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych (§ 2). W przepisie tym wyraźnie mowa jest o „przysługujących stronie środkach prawnych”. Sformułowanie to należy rozumieć w ten sposób, że chodzi o środki prawne, których wniesienie jest uzależnione od decyzji i woli samej strony. Taki charakter mają niewątpliwie środki odwoławcze (apelacja, zażalenie) oraz nadzwyczajne środki zaskarżenia (skarga

kasacyjna, skarga o wznowienie postępowania), a także inne środki prawne, które pozwalają na wzruszenie wyroku (np. wnioski o przywrócenie terminu do wniesienia apelacji, zażalenia, skargi kasacyjnej, skargi o wznowienie postępowania).

Skarga nadzwyczajna nie jest środkiem „przysługującym stronie”. Strona nie może wnieść tej skargi sama (reprezentowana przez zawodowego pełnomocnika – art. 87¹ k.p.c.) bezpośrednio do Sądu Najwyższego – musi zwrócić się o jej wniesienie do jednego z uprawnionych podmiotów (przede wszystkim do Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich). Podanie strony o wniesienie skargi nadzwyczajnej nie wiąże uprawnionych podmiotów. Nie stanowi też warunku dopuszczalności wniesienia tej skargi. Uprawnione podmioty zachowują pełną autonomię do podjęcia decyzji o wniesieniu lub niewniesieniu skargi nadzwyczajnej. Trudno w tym kontekście przyjmować, że strona ma obowiązek „wyczerpania” drogi prowadzącej do wniesienia przez inny uprawniony podmiot środka prawnego, którego sama wnieść nie może i nic przy jego wnoszeniu nie zależy od niej.

Według art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. skarga powinna zawierać m.in. wykazanie, że wzruszenie zaskarżonego wyroku w drodze innych środków prawnych nie było i nie jest możliwe. Z kolei według art. 424⁸ k.p.c. Sąd Najwyższy odrzuca skargę, jeżeli uległa ona odrzuceniu przez sąd niższej instancji, skargę niespełniającą wymagań określonych w art. 424⁵ § 1 k.p.c., jak również skargę z innych przyczyn niedopuszczalną (§ 1). Skarga podlega także odrzuceniu, jeżeli zmiana zaskarżonego wyroku w drodze innych środków prawnych była lub jest możliwa (§ 2). W przytoczonych przepisach nie powtórzono sformułowania z art. 424¹ k.p.c., że chodzi o inne środki prawne „przysługujące stronie”. Nie może jednak ulegać wątpliwości, że art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. oraz art. 424⁸ k.p.c. powinny być wykładane w taki sposób, że chodzi w nich – w obu przypadkach – o środki prawne przysługujące stronie. Oznacza to, że art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. powinien być rozumiany w ten sposób, że skarga na bezprawność powinna zawierać m.in. wykazanie, że wzruszenie zaskarżonego wyroku w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych (a nie jakichkolwiek środków prawnych przysługujących komukolwiek, w tym szczególnie uprawnionym organom publicznym) nie było i nie

jest możliwe. Podobnie art. 424⁸ § 2 k.p.c. powinien być rozumiany w ten sposób, że skarga na bezprawność podlega odrzuceniu także wtedy, gdy zmiana zaskarżonego wyroku w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych była lub jest możliwa.

Nie można bowiem zakładać, że w ramach tej samej instytucji prawa (w tym przypadku regulacji prawnej dotyczącej skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia) w różny (odmienny) sposób są rozumiane przepisy określające dopuszczalność wniesienia skargi.

2. Wykładnia celowościowa kieruje uwagę w stronę istoty skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Służy ona uzyskaniu prejudykatu (w postaci orzeczenia Sądu Najwyższego, stwierdzającego niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego pierwszej lub drugiej instancji – art. 424¹ k.p.c.), stwierdzającego bezprawność działania władzy sądowniczej, w celu dochodzenia od państwa (Skarbu Państwa) na podstawie art. 417¹ § 2 k.c. odszkodowania za szkodę, która wynika z wydania orzeczenia niezgodnego z prawem (za tzw. bezprawie judykacyjne). Jednocześnie art. 417¹ § 2 k.c. stanowi transpozycję na grunt Kodeksu cywilnego normy konstytucyjnej, przewidującej prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Wykładnia przepisów dotyczących skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia powinna w związku z tym uwzględniać art. 77 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (ust. 1), a ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (ust. 2).

Wykładnia przepisów (w tym także art. 424¹ § 1 *in fine* i § 2 *in fine* k.p.c., art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c., art. 89 § 1 *in fine* ustawy o SN) nie może prowadzić do rezultatów, które zaprzeczałyby tym normom konstytucyjnym, w szczególności uniemożliwiały lub znacznie utrudniały dochodzenie od państwa (Skarbu Państwa) odszkodowania za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem orzeczeniem sądu. Kontekst konstytucyjny powinien mieć przy wykładni prawa istotne znaczenie, gdy wykładnia językowa nie prowadzi do jednoznacznych rezultatów. Wynika to choćby

z uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego z 17 maja 2019 r., IV CNP 10/18 (LEX nr 26653306). Wykładnia przepisów o skardze na bezprawność powinna być zatem dokonywana w zgodzie z Konstytucją RP.

Skoro skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia ma służyć dochodzeniu w przyszłości odszkodowania od Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną wydaniem orzeczenia niezgodnego z prawem, to przepisy regulujące jej dopuszczalność i ewentualnie subsydiarny charakter w stosunku do skargi nadzwyczajnej należy rozpatrywać przede wszystkim w kontekście prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), na które składa się prawo do sprawiedliwego sądowego rozstrzygnięcia sprawy rozumiane jako: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem; 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do orzeczenia sądowego, czyli do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia swojej sprawy; 4) prawo do wykonania prawomocnego orzeczenia (por. przykładowo: P. Tuleja [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. P. Tuleja, s. 528, wyroki TK z 24 lutego 2002 r., K 28/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 13 i z 4 listopada 2010 r., K 19/06, OTK-A 2010, nr 9, poz. 96).

Sprawiedliwe „rozpatrzenie sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oznacza przy tym wszechstronne zapoznanie się ze wszystkimi aspektami sprawy, zarówno tymi dotyczącymi czynu poddanego osądowi, jak i norm prawnych mających znaleźć zastosowanie. Powinno być to rozpatrzenie sprawiedliwe, co naturalnie współgra z ogólną funkcją sądów, jaką jest wymierzanie sprawiedliwości. Oznacza to, że Konstytucja wymaga, aby – rozpatrując sprawy i ferując orzeczenia – sądy działały na podstawie przepisów prawa i kierowały się w ich stosowaniu i interpretacji społecznym poczuciem sprawiedliwości. Prawo do sądu oznacza dla ustawodawcy obowiązek ustanowienia takiej regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd, na żądanie zainteresowanego, oraz przeciwdziała utrudnieniom na drodze dochodzenia ochrony praw.

Z Konstytucji wynika także zakaz zamykania i nieproporcjonalnego ograniczania drogi sądowej (prawa do sądu). O ile art. 45 ust. 1 Konstytucji pozytywnie formułuje prawo do sądu, o tyle art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej

zawiera zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności i praw, stanowi zatem dopełnienie (uzupełnienie, rozwinięcie) prawa do sądu.

Uznaje się, że art. 77 ust. 2 Konstytucji RP zakazuje zamykania drogi sądowej, nie odnosi się zaś do regulacji, które jedynie ograniczają prawo do sądu, chyba że charakter i suma tych ograniczeń przekreślą samo istnienie prawa do sądu. Przepisy ograniczające prawo do sądu podlegają zaś ocenie przy zastosowaniu kryteriów ustanowionych w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji RP („ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”), w szczególności – zasady proporcjonalności. Badanie dopuszczalności ograniczeń prawa do sądu nie angażuje więc bezpośrednio art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, lecz jest dokonywane przez zestawienie art. 45 ust. 1 z art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji RP. W praktyce, na pierwszy plan wysuwa się jednak proceduralne i instytucjonalne znaczenie art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Ma on bowiem istotne znaczenie dla określenia treści prawa do sądu w aspekcie pozytywnym i wyznacza obowiązki prawodawcy w zakresie odpowiedniego ukształtowania prawa do sądu, tak aby zapewnić efektywną sądową drogę dochodzenia naruszonych wolności i praw (por. wyrok TK z dnia 26 czerwca 2007 r., SK 29/05, OTK-A 2007, nr 6, poz. 54). Prawo wynikające z art. 77 ust. 2 Konstytucji nie ma jednak charakteru bezwzględnego i nie wyklucza pewnych ograniczeń, pod warunkiem poszanowania art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z treści tego przepisu wynika, że konstytucyjne wolności i prawa nie mają charakteru absolutnego, mogą więc podlegać ograniczeniom, ale legalnym, rozsądnym i proporcjonalnym.

Na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP prawo do sądu może być ograniczone zarówno przy wykorzystywaniu odesłania z art. 176 ust. 2 Konstytucji („ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy”), jak i na zasadach ogólnych, jako możliwość ograniczenia każdego w zasadzie spośród wolności i praw jednostki. To ograniczenie zostało przez TK uznane za możliwe, albowiem – jak wywodzi Trybunał – nie istnieje w żadnym

systemie prawnym bezwzględne i absolutne prawo do sądu, które nie podlegałoby jakimkolwiek ograniczeniom i które w konsekwencji stwarzałoby uprawnionemu nieograniczoną możliwość ochrony swych praw na drodze sądowej. Zaangażowanie sądu przez jednostkę poszukującą ochrony sądowej powinno być jednak względnie łatwe i proste. Dotyczy to dostępności nie tylko do pierwszej, lecz również do wyższych instancji sądowych. Granice tej dostępności mogą być wprowadzone wyłącznie z przyczyn i w formie określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Z orzecnictwa Trybunału wynika również, że art. 77 ust. 2 Konstytucji RP nakazuje stworzenie drogi sądowej dla dochodzenia wolności i praw naruszonych przez sądy i trybunały. Jak podkreśla TK, „w celu realizacji prawa do domagania się odszkodowania z tytułu szkód wyrządzonych wskutek niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia, ustawodawca powinien był uwzględnić obowiązek stworzenia właściwej procedury uzyskiwania stosownego prejudykatu począwszy od 17 października 1997 r.” (wyrok 8 grudnia 2009 r., SK 34/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 165).

Z Konstytucji wynika również zasada odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych za szkody wyrządzone w wyniku działania organów tej władzy. Regulacja odpowiedzialności władzy publicznej uważana jest za wyznacznik praworządności danego państwa. W płaszczyźnie prawa materialnego art. 77 ust. 1 Konstytucji RP jest przede wszystkim związany z dwiema zasadami ustrojowymi: klauzulą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz nakazem legalizmu działania organów władz publicznych (art. 7 Konstytucji RP). Zarazem twórcy Konstytucji przyjęli realistyczne założenie, że naruszenia prawa mogą zdarzać się w działalności władz publicznych, ale zawsze musi istnieć mechanizm zapewniający ustalenie i kompensację wynikłych stąd szkód (zob. np. wyrok TK z 23 września 2003 r., K 20/02, OTK-A 2003, nr 7, poz. 76).

W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że art. 77 ust. 1 ustawy zasadniczej ustanawia podmiotowe prawo do egzekwowania odpowiedzialności władz publicznych za szkody wyrządzone jej bezprawnymi działaniami. Uzyskanie wynagrodzenia szkody według art. 77 ust. 1 Konstytucji zakłada podjęcie stosownych działań mających na celu usunięcie i

zrekompensowanie szkody majątkowej i niemajątkowej. Ustawodawca, normując zasady wynagradzania szkody wyrządzonej przez bezprawne działania organów władzy publicznej, powinien wprowadzić instrumenty prawne dostosowane do specyfiki poszczególnych rodzajów naruszeń prawa i szkód wyrządzonych jednostce. Z kolei sądy powinny w pełnym zakresie wykorzystywać środki przewidziane przez prawo, tak aby dostosować sposób wynagrodzenia szkody do jej specyfiki w konkretnym przypadku.

Naprawienie szkody w kontekście art. 77 ust. 1 Konstytucji może polegać na przywróceniu stanu poprzedniego lub wypłaceniu odszkodowania pieniężnego. Nie ulega wątpliwości, że ustawodawcy przyznana została znaczna swoboda w ustalaniu mechanizmów wynagradzania szkód wyrządzonych niezgodnymi z prawem działaniami organów władzy publicznej. Wskazuje się jednak również na ograniczenia tej swobody. Nie mogą one jednak eliminować realnej możliwości uzyskania kompensaty.

Przedstawione rozważania prowadzą do następujących wniosków.

Prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), którego komponentem jest, między innymi, prawo do uzyskania „orzeczenia zgodnego z prawem” stanowi publiczne prawo podmiotowe jednostki. W tym sensie wydanie przez sąd „orzeczenia niezgodnego z prawem” stanowi naruszenie przez ten sąd (państwo) publicznego prawa podmiotowego. Jeżeli naruszenie to wyrządziło jednostce szkodę, to Konstytucja gwarantuje jej prawo do wynagrodzenia tej szkody (art. 77 ust. 1 Konstytucji) oraz prawo do drogi sądowej dochodzenia tego prawa (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Ograniczenie drogi sądowej jest zaś dopuszczalne jedynie z zachowaniem zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Powiązanie tych wniosków z przedmiotem analizowanego zagadnienia prawnego, powoduje potrzebę rozważenia kolejnych kwestii.

Po pierwsze, czy wykładnia przepisów dotyczących ustawowego ukształtowania relacji między skargą nadzwyczajną i skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (z uwzględnieniem wspomnianej wcześniej niedopuszczalności ograniczania drogi sądowej w zakresie żądania naprawienia szkody wyrządzonej jednostce przez państwo), prowadząca do braku możliwości uzyskania orzeczenia stwierdzającego niezgodność z prawem

orzeczenia wydanego przez sąd w związku z koniecznością oczekiwania na wniesienie i rozpoznanie skargi nadzwyczajnej, daje się pogodzić z zasadą proporcjonalności ograniczania praw i wolności.

Po drugie, czy na jednostce ciąży prawny obowiązek eliminacji lub ograniczenia szkody, którą wyrządziło jej państwo w wyniku wydania (przez sąd) prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem; a jeśli tak, to czy niewypełnienie tego obowiązku stanowi proporcjonalny powód zamknięcia prawa do dochodzenia odszkodowania – a ujmując rzecz wprost – pozbawienia jednostki prawa do sądu w tym zakresie.

Po trzecie, czy skarga nadzwyczajna może być traktowana jako „środek prawny przysługujący stronie”, ze względu na ograniczenie legitymacji do jej wniesienia do ściśle określonego kręgu uprawnionych podmiotów (organów publicznych).

Po tych ogólnych uwagach można przejść do rozważenia argumentów, które pojawiły się w dotychczasowym orzecznictwie Izby Cywilnej.

VI.

1. Dostępność drogi sądowej w zakresie żądania naprawienia szkody wyrządzonej jednostce przez państwo na skutek wydania orzeczenia niezgodnego z prawem.

Zanim do porządku prawnego wprowadzono skargę nadzwyczajną, charakter prejudykatu (art. 417¹ § 2 k.c.) w zakresie odszkodowań za szkody wyrządzone niezgodnym z prawem prawomocnym orzeczeniem wydanym w postępowaniu cywilnym przypisywano rozstrzygnięciom wydanym w czterech rodzajach postępowań cywilnych: 1) w postępowaniu ze skargi o wznowienie postępowania, które zostało zakończone prawomocnym wyrokiem; 2) w postępowaniu ze skargi kasacyjnej oraz 3) w postępowaniu wywołanym skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (wyroku, postanowienia) a także wyjątkowo 4) w postępowaniu przed Sądem Najwyższym wywołanym wnioskiem Prokuratora Generalnego o unieważnienie prawomocnego orzeczenia wydanego w sprawie, która w chwili orzekania ze względu na osobę nie

podlegała orzecznictwu sądów polskich lub w której w chwili orzekania droga sądowa była niedopuszczalna, jeżeli orzeczenie to nie może być wzruszone w trybie przewidzianym w ustawach o postępowaniach sądowych (w obecnym stanie prawnym art. 96 ustawy o SN). Już wówczas szeroko analizowano relację pomiędzy tymi środkami zaskarżenia (por.: T. Zembruski: Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jako instrument dochodzenia od Skarbu Państwa naprawienia szkody wyrządzonej wydaniem orzeczenia sądowego w postępowaniu cywilnym, *Studia Iuridica* 2007 tom 47, s. 312-315; M. Manowska: Skarga o wznowienie postępowania a skarga konstytucyjna i skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, *Przegląd Sądowy* 2006 nr 1, s. 65-81). Rozważano także problem dostępności tych środków z punktu widzenia realnej możliwości skorzystania przez jednostkę z prawa zagwarantowanego w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, silnie akcentując, że to Konstytucja stwarza samodzielnie przesłanki i zakres odpowiedzialności odszkodowawczej państwa a nie ustawodawstwo zwykłe.

Po wprowadzeniu skargi nadzwyczajnej, spójność regulacji dotyczących nadzwyczajnych środków zaskarżenia jest oceniana przez dominującą część doktryny bardzo krytycznie; odnosi się to głównie do relacji tego środka do skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (por. między innymi: T. Zembruski: Wpływ wprowadzenia skargi nadzwyczajnej na skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, *Przegląd Sądowy* 2019, nr 2, s. 26 i n.; T. Ereciński, K. Weitz: Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych, *Przegląd Sądowy* 2019, nr 2, s. 7 i n.; A. Góra-Błaszczkowska: Skarga nadzwyczajna i wniosek o unieważnienie prawomocnego orzeczenia według ustawy o Sądzie Najwyższym z 8.12.2017 r. [w:] *Ars in vita. Ars in iure. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Jankowskiemu*, [red.] A. Barańska, S. Cieślak, Warszawa 2018, s. 57-68; M. Balcerzak: Skarga nadzwyczajna do Sądu Najwyższego w kontekście skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, *Palestra* 2018 nr 1–2, s. 11; D. Gruszecka: Podstawy skargi nadzwyczajnej w sprawach karnych – uwagi w kontekście „wypełniania luk w systemie środków zaskarżania”, *Palestra* 2018 nr 9, s. 38-40).

Do katalogu prejudykatów w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c. należy obecnie zaliczyć również rozstrzygnięcie wydane w postępowaniu wywołanym skargą nadzwyczajną. „Konkurencyjność” skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia i skargi nadzwyczajnej może być więc analizowana nie tylko z punktu widzenia ustawy procesowej, lecz rzutuje także na wykładnię i stosowanie prawa materialnego, co zresztą jest dość oczywiste, jeśli weźmie się pod uwagę cel skargi z art. 424¹ k.p.c.

W odróżnieniu od innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia jedynym celem skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest wprowadzenie w życie norm prawa materialnego, a konkretnie spełnienie materialnoprawnej przesłanki dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną jednostce na skutek wydania przez państwo – w ramach jego wyłącznej kompetencji do sprawowania wymiaru sprawiedliwości – orzeczenia niezgodnego z prawem (art. 417¹ § 2 k.c., art. 424^{1b} k.p.c.).

Należy przyjąć, że skoro prawomocne orzeczenie niezgodne z prawem „wyrządziło” stronie szkodę, to szkoda ta może powstać (istnieć) już w momencie wydania tego orzeczenia, może też ujawnić się później, np. w związku z wykonaniem (egzekucją) tego orzeczenia. Przyjmuje się, że w każdym razie szkoda musi już istnieć w chwili wystąpienia ze skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem tego orzeczenia, o czym świadczy wprost treść art. 424⁵ § 1 pkt 4 k.p.c. Jednocześnie eliminacja z obrotu prawnego orzeczenia niezgodnego z prawem (jego uchylenie lub zmiana) nie musi oznaczać usunięcia powstałej szkody. Wyrok Sądu Najwyższego uwzględniający skargę nadzwyczajną usuwa źródło szkody, nie uchyla natomiast już powstałych, negatywnych dla strony skutków majątkowych orzeczenia niezgodnego z prawem.

Uzupełniając wcześniejsze rozważania dotyczące wykładni prawa zgodnej z zasadami ujętymi w Konstytucji, należy wspomnieć, że również Europejski Trybunał Praw Człowieka stoi na stanowisku, że o dostępności środka zaskarżenia dla strony może być mowa jedynie w sytuacji, w której uprawnienie to przysługuje samej stronie. Skarga nadzwyczajna stanowi tymczasem środek nieprzysługujący stronom postępowania, które jedynie mogą w sposób niewiążący występować do organów wymienionych w art. 89 § 2 ustawy o SN o złożenie skargi. Z tego też

powodu nie można postrzegać skargi nadzwyczajnej jako środka skutecznego w rozumieniu art. 35 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Dotychczasowe stanowisko Trybunału w Strasburgu jednoznacznie wskazuje, że skorzystanie ze środka, którego wniesienie jest uzależnione od dyskrejonalnego stanowiska organu, nie jest konieczne dla dopuszczalności skargi strasburskiej (por. wyroki ETPCz: z dnia 20 września 2018 r., 30491/17, LEX nr 2549589 oraz z dnia 21 lipca 2009 r., 3818/04, LEX nr 511085 oraz J. Kluza: Wpływ skargi nadzwyczajnej na możliwość składania przez strony skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawach karnych oraz cywilnych, *Prokuratura i Prawo* 2020 nr 2, s. 105 i n; M. Balcerzak: Skarga nadzwyczajna do Sądu Najwyższego w kontekście skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, *Palestra* 2018 nr 1–2, s. 15).

2. Ciążący na jednostce prawny obowiązek eliminacji lub ograniczenia szkody, którą wyrządziło jej państwo w wyniku wydania (przez sąd) prawomocnego orzeczenia niegodnego z prawem.

Zasadniczym argumentem na rzecz stanowiska o subsydiarnym (względem skargi nadzwyczajnej) charakterze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest teza, że „odpowiedzialność Skarbu Państwa przewidziana w art. 77 Konstytucji RP i art. 417¹ § 2 k.c. może wchodzić w grę tylko wtedy, gdy strona poszkodowana uczyniła wszystko, aby nie dopuścić do powstania szkody” (por. np. uzasadnienie postanowienia SN z 30 sierpnia 2018 r., III CNP 9/18, OSNC 2018 nr 12, poz. 121).

Pomijając, że założenie to nie zostało szerzej umotywowane w orzecznictwie Izby Cywilnej (poza odwołaniem się do założenia, że „państwo demokratyczne, o rozwiniętym pierwiastku obywatelskim, musi wymagać od członków wspólnoty dbania o swoje prawne interesy i korzystania z dostarczanych przez prawo środków, w tym oczywiście środków zaskarżenia”), to jest przytaczane za uzasadnieniem rządowego projektu ustawy wprowadzającej do Kodeksu postępowania cywilnego skargę z art. 424¹ i n. k.p.c. (por. druk sejmowy IV kadencji Sejmu nr 2696). W uzasadnieniu tym użyto argumentu: „Nie może przy tym budzić wątpliwości twierdzenie, że obowiązkiem strony (obywatela) jest wykorzystanie wszystkich istniejących narzędzi procesowych i dopiero ich bezskuteczność może – w

wypadku wystąpienia szkody – uzasadniać odpowiedzialność państwa”. Uzasadnienie projektu ustawy nie stanowi źródła jakichkolwiek obowiązków dla jednostki (obywatela).

Prawidłowość tego założenia może być zaś kwestionowana z kilku względów.

Po pierwsze, żaden przepis prawa takiego obowiązku na obywatela nie nakłada, a tym bardziej trudno go wywieść z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, który przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej państwa określa samodzielnie i nie można go wyklądać przez pryzmat ustawodawstwa zwykłego.

Po drugie, na gruncie obowiązującej Konstytucji wątpliwe jest uznanie, że interes państwa zawsze wyprzedza interes jednostki (obywatela) (por. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Tym samym wątpliwe jest absolutyzowanie zasady dobra wspólnego. Dobro wspólne byłoby w tym przypadku rozumiane jako ochrona interesów majątkowych państwa (Skarbu Państwa) przed roszczeniami odszkodowawczymi jednostek (obywateli). Wydaje się, że porządek polskiej Konstytucji, a także porządek europejski (Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej) opiera się raczej na prymacie praw podstawowych człowieka i obywatela, a nie na założeniu, że interes państwa góruje nad interesem jednostki.

Po trzecie, skoro szkoda może być wyrządzona jednostce już w momencie wydania prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem, to konsekwencją wspomnianego założenia mogłoby być uznanie za zasadną tezę, że poszkodowany ma nie tylko nie przyczynić się do powstania lub zwiększania szkody (art. 362 k.c.), lecz także, że jego obowiązkiem jest usunięcie lub zniwelowanie wyrządzonej mu szkody, co byłoby trudne do zaakceptowania. Publicznoprawna relacja między państwem i obywatelem, wynikająca z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, nie wymaga, aby obywatel podejmował jakieś bliżej nieokreślone starania mające zapobiec szkodzie wyrządzonej mu przez wydanie – w imieniu państwa – orzeczenia sądowego niezgodnego z prawem. W każdym razie trudno się dopatrywać źródła takiego obowiązku w art. 362 k.c., który dotyczy relacji między równorzędnymi (równoprawnym) stronami w ramach łączących je stosunków cywilnoprawnych.

Po czwarte, taka perspektywa stałaby w oczywistej sprzeczności z zasadą swobody wyboru formy naprawienia szkody przez poszkodowanego przewidzianą

w art. 363 k.c. – jest to wybór między restytucją naturalną (realizowaną przez skargę nadzwyczajną, prowadzącą do uchylenia niezgodnego z prawem orzeczenia jako źródła szkody, czyli przywracającą stan sprzed jego wydania) a odszkodowaniem (realizowanym przez skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, prowadzącą do uzyskania „tylko” odszkodowania bez odwracania skutków wydanego bezprawnego orzeczenia).

Po piąte, co prawda w orzecznictwie Sądu Najwyższego już wcześniej – w kontekście odpowiedzialności Skarbu Państwa – był formułowany obowiązek strony wykorzystania dostępnych możliwości procesowych umożliwiających wyeliminowanie z obrotu wadliwego orzeczenia, ale zawsze dotyczyło to orzeczenia nieprawomocnego, od którego przysługiwały samej stronie zwykłe środki zaskarżenia (środki odwoławcze) (por.: wyrok z 21 czerwca 2012 r., II CSK 438/11, LEX nr 1250564; postanowienie z 30 maja 2003 r., III CZP 34/03, LEX nr 82146; a także wyrok z 5 maja 2011 r., I PK 148/10, LEX nr 852760).

3. Dostępność skargi nadzwyczajnej dla strony.

Ocena zasadności tezy o subsydiarnym (względem skargi nadzwyczajnej) charakterze skargi na bezprawność prawomocnego orzeczenia wymaga także szerszej analizy zagadnienia dostępności skargi nadzwyczajnej dla jednostki.

Według art. 89 § 2 ustawy o SN 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.

Ograniczenie podmiotów uprawnionych (legitymowanych) do wniesienia skargi nadzwyczajnej do ściśle określonego kręgu podmiotów publicznych stawia pod znakiem zapytania tezę o konieczności wyczerpania przez stronę wszystkich dostępnych jej środków do wzruszenia prawomocnego orzeczenia przed wniesieniem skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku. Strona może żądać stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego wyroku kończącego postępowanie w sprawie, jeżeli „zmiana lub uchylenie tego wyroku w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe”.

Sformułowanie „w drodze przysługujących stronie środków prawnych” obejmuje te środki, które może wnieść ona sama (ewentualnie reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika – art. 87¹ k.p.c.), które jej przysługują, które są dla niej dostępne, o których wniesieniu może sama decydować, a nie środki, o których wniesienie przez inny uprawniony podmiot może się ubiegać (nie wiadomo z jakim skutkiem). Interpretacja tego sformułowania jest kluczowa dla udzielenia odpowiedzi na przedstawione do rozstrzygnięcia wątpliwości.

Krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi nadzwyczajnej został określony stosunkowo szeroko, nie ulega jednak wątpliwości, że skarga ta nie jest dostępna dla strony postępowania, której przysługuje jedynie faktyczna możliwość wnioskowania do organów uprawnionych o zainteresowanie się jej sprawą i o wystąpienie ewentualne do Sądu Najwyższego (złożenie skargi). Organ ten nie jest jednak w żaden sposób związany takim wnioskiem strony, ponieważ wystąpienie ze skargą nadzwyczajną jest jego wyłączną kompetencją. Co więcej, ustawa o SN nie określa, w jakim trybie organ postępuje z wnioskiem strony i czy jego decyzja jest zaskarżalna, nie przewiduje także terminu, w którym organ ma (powinien) rozpatrzyć ten wniosek. Kwestię tę pośrednio, ale tylko odpowiednio i wyłącznie częściowo, regulują przepisy określające ustrój organów uprawnionych do wniesienia skargi nadzwyczajnej.

Analizując tylko przepisy dotyczące wniesienia skargi przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Prokuratora Generalnego, zawarte odpowiednio w ustawie z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jednolity tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 627) oraz w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. - Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz.1206 ze zm.), należy uwzględnić, że nie wynika z nich obowiązek odniesienia się (pozytywnie, negatywnie) do podania strony o wniesienie skargi nadzwyczajnej, jakkolwiek termin na rozpoznanie i „załatwienie” takiego wniosku, brak jest również możliwości zaskarżenia negatywnej decyzji uprawnionego podmiotu publicznego (odmowy wniesienia skargi nadzwyczajnej).

Według art. 11 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Rzecznik po zapoznaniu się z każdym skierowanym do niego wnioskiem może podjąć sprawę,

poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania, przekazać sprawę według właściwości albo nie podjąć sprawy – zawiadamiając o tym wnioskodawcę i osobę, której sprawa dotyczy. Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich nie określa formy, w jakiej Rzecznik o swoim stanowisku powiadamia wnioskodawcę. Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o RPO ma on jedynie obowiązek powiadomienia wnioskodawcy i osoby, której sprawa dotyczy, że nie podjął sprawy; ustawa nie wymaga przy tym, aby powiadomienie to szczegółowo wyjaśniało motywy, którymi kierował się Rzecznik podejmując decyzję o sposobie postępowania ze skierowaną do niego sprawą. Innymi słowy, Rzecznik Praw Obywatelskich zarówno o sposobie działania, jak i o podjętych środkach decyduje autonomicznie a ocena podejmowanych przez Rzecznika działań nie należy do sądu administracyjnego (por. utrwalone orzecznictwo sądów administracyjnych: jako jedno z wielu – postanowienie NSA z dnia 12 maja 2017 r., I OZ 589/17, LEX nr 2345833). W stosunku zatem do wniosku strony o złożenie skargi nadzwyczajnej, Rzecznik po zbadaniu sprawy w trybie art. 12 i art. 13 ust. 1 ustawy o RPO w razie nieuwzględnienia wniosku strony informuje ją w zwykłej formie pisemnej o odmowie wniesienia skargi. Dodatkowo ustawa milczy na temat terminu załatwienia wniosku obywatela. Odmowa wniesienia skargi nadzwyczajnej nie podlega kontroli sądowej, nie przysługuje od niej jakkolwiek środek prawny.

Dostrzegając ten problem, sam Rzecznik Prawa Obywatelskich w wystąpieniu skierowanym do Ministra Sprawiedliwości (wystąpienie z 16 marca 2020 r., znak IV.511.103.2020.Kpa), zwrócił uwagę, że od czasu wprowadzenia do porządku prawnego instytucji skargi nadzwyczajnej (czyli na przestrzeni około 2 lat) do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła ogromna liczba wniosków obywateli o skorzystanie z takiej możliwości (do końca lutego 2020 r. było ich 6.648, w tym 1.904 w sprawach cywilnych). Zarazem obywatele zaczęli się skarżyć na wpływ nowej instytucji na realną możliwość skorzystania ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Z jednej strony bowiem Sąd Najwyższy (Izba Cywilna) dla skutecznego wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wymaga wykazania, że skarżący wniósł do uprawnionego organu wniosek o wniesienie skargi nadzwyczajnej i nie został on uwzględniony, z drugiej zaś – postępowanie z

wniosków skierowanych w tej sprawie do RPO jest rażąco przewlekłe. W swym wystąpieniu Rzecznik zwraca również uwagę, że długotrwałość rozpoznawania wniosków o wniesienie skargi nadzwyczajnej wynika zarówno z rozbudzonych oczekiwań społecznych generujących lawiny wniosków obywateli, jak i z niedostosowania budżetu Biura RPO do zadań związanych ze skargą nadzwyczajną.

W konsekwencji, wobec trudności z rozpoznawaniem wniosków o skargę nadzwyczajną w rozsądnym terminie, pogłębia się stan niepewności osoby zamierzającej skorzystać ze środka zaskarżenia, które otwiera drogę do dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa za wadliwe orzeczenie. Jest to sprzeczne z konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP). Na tym tle RPO widzi zagrożenia dla konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela - zwłaszcza prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji RP) (www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-skarga-nadzwyczajna-ograniczyla-skargi-na-niezgodnosc-z-prawem-prawomocnego-orzeczenia).

Z kolei zgodnie z przepisami rozdziału 6 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury „Postępowanie w przedmiocie skargi nadzwyczajnej”, który to rozdział został dodany do tego aktu wraz z wejściem w życie skargi nadzwyczajnej, prokurator wykonujący czynności służbowe w Prokuraturze Krajowej na skutek pisma zawierającego prośbę o wniesienie skargi nadzwyczajnej (lub z urzędu) zwraca się do prokuratora regionalnego o dokonanie oceny dopuszczalności i celowości wniesienia skargi nadzwyczajnej, chyba że uzna, iż nie jest to konieczne (§ 335a ust. 1). Z kolei § 335b i 335c regulaminu przewidują sposób postępowania w razie wniesienia skargi do prokuratora regionalnego albo okręgowego lub rejonowego, z których wynika, że to prokurator regionalny jest właściwy do nadania im prawidłowego biegu. Zgodnie bowiem z § 335a ust. 2–5 regulaminu prokurator regionalny, przed dokonaniem oceny dopuszczalności i celowości wniesienia skargi nadzwyczajnej, zwraca się do prezesa właściwego sądu apelacyjnego o niezwłoczne nadesłanie akt sprawy i może także zwrócić się do niego o przedstawienie opinii w przedmiocie

dopuszczalności i celowości wniesienia skargi nadzwyczajnej, a także do kierowników podległych mu jednostek, których prokuratorzy brali udział w sprawie. Po dokonaniu tych czynności prokurator regionalny przedstawia prokuratorowi wykonującemu czynności służbowe w Prokuraturze Krajowej akta sprawy wraz z projektem skargi nadzwyczajnej albo stanowiskiem w przedmiocie braku podstaw do jej wniesienia. Zgodnie z § 335a ust. 7 regulaminu prokurator wykonujący czynności służbowe w Prokuraturze Krajowej zawiadamia autora wniosku o wniesienie skargi nadzwyczajnej o wniesieniu skargi przez Prokuratora Generalnego albo o pozostawieniu tego wniosku bez biegu z uwagi na brak podstaw do jej wniesienia. W przypadku pozostawienia wniosku o skargę nadzwyczajną bez biegu w zawiadomieniu podaje się przyczynę i podstawę prawną zaś zawiadomienie nie wymaga uzasadnienia. Bez biegu pozostawia się również wniosek, jeżeli z treści pisma o skargę nadzwyczajną wynika, że w sprawie, której dotyczy, nie zachodzą uchybienia uzasadniające wniesienie skargi nadzwyczajnej (§ 335i) oraz w przypadku wniesienia jej przez osobę nieuprawnioną (§ 335l ust. 1).

Jak wynika z regulacji Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury formą rozstrzygnięcia o nieuwzględnieniu wniosku o skierowanie skargi nadzwyczajnej jest pozostawienie wniosku bez biegu, o czym zawiadamia się stronę. Od tej decyzji nie przysługują żadne środki odwoławcze. Przedmiotu oceny przez Sąd Najwyższy nie może stanowić zgodność czynności podejmowanych przez podmioty uprawnione do wniesienia skargi nadzwyczajnej z regulacjami wewnętrznymi, określającymi organizację pracy tych podmiotów. Taki właśnie charakter ma Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. z 2017 r., poz. 1206).

W obydwu przypadkach (Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Prokuratora Generalnego) relacje między stroną ubiegającą się o wniesienie skargi nadzwyczajnej a tym organem nie mają charakteru procesowego (regulowanego przepisami procedury cywilnej lub karnej). Dlatego trudno przyjąć, że skorzystanie przez stronę z możliwości skierowania do uprawnionego organu podania o wniesienie skargi nadzwyczajnej należy traktować jako jeden z wariantów skorzystania przez nią z „przysługujących jej środków prawnych”.

W piśmiennictwie można spotkać pogląd, że organy uprawnione do wniesienia skargi nadzwyczajnej nie są zobligowane do udzielania odpowiedzi na pisma zgłaszane przez zainteresowanych z wnioskiem o wniesienie skargi nadzwyczajnej. Przepisy wyraźnie pozwalają bowiem organom uprawnionym na samodzielne wnoszenie skargi, nawet bez wniosku podmiotu posiadającego określony interes prawny w postępowaniu (por. A. Kotowski: Skarga nadzwyczajna na tle modeli kontroli odwoławczej, Prokuratura i Prawo, 2018 nr 9, s. 74-75).

Biorąc pod uwagę dotychczasową praktykę, z której wynika długotrwała procedura rozpoznawania wniosków o wniesienie skargi nadzwyczajnej przez uprawniony organ (Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich), a tym samym trudności z rozpoznawaniem wniosków o skargę nadzwyczajną w rozsądnym terminie, przyjęcie wykładni, zgodnie z którą strona wnosząca skargę na bezprawność prawomocnego orzeczenia ma obowiązek wykazać nie tylko samo złożenie wniosku o wniesienie skargi nadzwyczajnej do uprawnionego organu, lecz także nieuwzględnienie tego wniosku przez ten organ, powoduje pogłębienie stanu niepewności, w jakim znajduje się osoba zamierzająca skorzystać z dotychczasowego nadzwyczajnego 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, a ponadto z prawem do sądu, zwłaszcza rozpatrzeniem sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) oraz prawem do uzyskania wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 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. Dodatkowo, w świetle przepisów ustawy o Sądzie

Najwyższym 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, mimo że wcześniej inny lub ten sam organ stwierdził brak podstaw do jej wniesienia w danej sprawie (taki argument przedstawia również Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wystąpieniu z 16 marca 2020 r.) albo odwrotnie – może cofnąć wniesioną skargę nadzwyczajną (art. 95 pkt 1 ustawy o SN w związku z art. 398²¹ k.p.c.). Powstaje wówczas problem, co może zrobić sama strona, na której rzecz została wniesiona skarga nadzwyczajna, następnie cofnięta przez uprawniony podmiot, gdy upłynął już termin do wniesienia skargi na bezprawność.

O trudnościach związanych z uzyskaniem przez stronę pozytywnej dla niej decyzji o wniesieniu skargi nadzwyczajnej świadczy porównanie liczby wniosków i liczby skarg. Od wejścia w życie przepisów o skardze nadzwyczajnej do końca sierpnia 2020 r. do Prokuratora Generalnego złożono prawie 7,5 tysiąca wniosków od obywateli o skierowanie do Sądu Najwyższego skargi nadzwyczajnej w ich sprawach. Prokurator Generalny w tym czasie zdecydował się na wniesienie łącznie 121 skarg nadzwyczajnych (dane przedstawione przez Małgorzatę Kryszkiewicz w oparciu o odpowiedź na interpelację poselską przedstawioną w Sejmie przez Prokuratora Krajowego: Zainteresowanie skargą nadzwyczajną nie słabnie, Dziennik Gazeta Prawna z 1 października 2020 r. s. B6). Rzecznik Praw Obywatelskich złożył dotychczas 25 skarg nadzwyczajnych. Do Biura RPO wpłynęło ok. 8 tys. wniosków o wystąpienie z taką skargą, w tym ponad 2 tys. W sprawach cywilnych (dane ujawnione na stronie internetowej Biura Rzecznika Praw Obywatelskich). Dla porównania - w tym samym czasie (od wejścia w życie przepisów o skardze nadzwyczajnej do końca sierpnia 2020 r.) do Sądu Najwyższego wniesiono ponad 500 skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

4. Kolizja wynikająca z terminów wnoszenia obydwu skarg.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na terminy przewidziane do skorzystania ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego

orzeczenia oraz skargi nadzwyczajnej. Zgodnie z art. 89 § 3 ustawy o SN co do zasady 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 jej 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 bezpośrednio przez stronę działań w celu dochodzenia ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną wydaniem wadliwego orzeczenia musi nastąpić w ciągu dwóch lat, a jednocześnie stan potencjalnej możliwości usunięcia źródła tej szkody w drodze skargi nadzwyczajnej co do zasady może trwać aż pięć lat lub dłużej. To oznacza, że w czasie oczekiwania przez obywatela na rozpoznanie jego 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. Dwuletni termin do wniesienia skargi, liczony od dnia uprawomocnienia się wyroku, jest terminem ciągłym, obliczanym według zasad określonych w art. 112 k.c. (art. 165 § 1 k.p.c.) o niejednorodnym charakterze, mającym zarówno cechy terminu procesowego, jak i terminu zawitego prawa materialnego, co wyklucza jego przywrócenie na podstawie art. 168 k.p.c. (postanowienie SN z 15 czerwca 2007 r., I CNP 28/07, LEX nr 440604). Nie jest również możliwe zawieszenie (art. 121 k.c.), przerwanie (art. 123 k.c.) jego biegu czy wstrzymanie jego zakończenia (art. 122 k.c.). Wniesienie skargi po tym terminie prowadzi zawsze do jej odrzucenia (art. 424⁶ § 3 i art. 424⁸ § 1 k.p.c.).

W najnowszym orzecznictwie Izby Cywilnej został jednak zaprezentowany pogląd, zgodnie z którym termin określony w art. 424⁶ § 1 k.p.c. – przy uwzględnieniu, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia inicjuje pierwszy etap dochodzenia roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia – mimo że stanowi element regulacji procesowej, uzyskuje w ten sposób widoczną materialnoprawną funkcję i zbliża się do przewidzianych w prawie materialnym prekluzyjnych terminów dochodzenia roszczeń; nie jest on natomiast terminem, z którym związana byłaby

możliwość zmiany lub uchYLENIA prawomocnego orzeczenia sądu. Taka charakterystyka rozważanego terminu, w powiązaniu z wyjątkowością analizowanej sytuacji, nie wyklucza stosowania do niego, w drodze analogii służącej usunięciu wyraźnego niedostatku legislacyjnego, unormowań moderujących bieg terminów prawa materialnego (art. 121 pkt 4 k.c.) z tym skutkiem, aby bieg terminu do wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia ulegał zawieszeniu przez czas, w którym strona – z powodu niezależnej od siebie przeszkody związanej z koniecznością oczekiwania na decyzję organu uprawnionego do wniesienia skargi nadzwyczajnej – nie mogła dochodzić roszczenia. Strona nie powinna bowiem ponosić ujemnych konsekwencji upływu tego terminu, jeżeli z przyczyn obiektywnych nie mogła skutecznie przed jego upływem wnieść skargi ze względu na pierwszeństwo innego środka prawnego, którego wniesienie pozostawało poza sferą jej dyspozycji. Jest to zarazem zasadniczo odmienny przypadek w zestawieniu z dziesięcioletnim terminem do wniesienia skargi o wznowienie postępowania (art. 408 k.p.c.), którego jednolicie procesowy charakter, w powiązaniu z koniecznością ustanowienia ostatecznej granicy czasowej, po której upływie wzruszenie prawomocnego orzeczenia nie jest możliwe, przemawia przeciwko stosowaniu do niego – wprost lub przez analogię – przepisów Kodeksu cywilnego regulujących bieg terminów przedawnienia (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 lipca 2020 r., I CNP 5/20, OSNC 2020 nr 12, poz. 109). Jak wynika z przytoczonego orzeczenia, został już dostrzeżony problem upływu terminu do wniesienia skargi na bezprawność w oczekiwaniu na decyzję organu uprawnionego do wniesienia skargi nadzwyczajnej. Jednak próba stosowania do terminu z art. 424⁶ § 1 k.p.c. przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących zawieszenia, przerwania lub wstrzymania biegu terminów prawa materialnego wydaje się zbyt ryzykowna.

Odrzucenie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia na podstawie art. 424⁸ § 1 k.p.c. w związku z art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. wyklucza ponowne jej wniesienie, jeżeli upłynął dwuletni termin z art. 424⁶ § 1 k.p.c. Pewne sugestie co do rozwiązania tego problemu pojawiły się w orzecznictwie Izby Cywilnej – przyjęto mianowicie, że w takiej sytuacji możliwe stanie się wystąpienie z powództwem o odszkodowanie przeciwko Skarbowi Państwa na podstawie

odpowiednio stosowanego art. 424^{1b} k.p.c., który stanowi, że w wypadku prawomocnych orzeczeń, od których skarga nie przysługuje, odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem można domagać się bez uprzedniego stwierdzenia niezgodności orzeczenia z prawem w postępowaniu ze skargi, chyba że strona nie skorzystała z przysługujących jej środków prawnych. Gdy upłynie dwuletni termin na wniesienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, wówczas strona jest uprawniona do wniesienia powództwa przeciwko Skarbowi Państwa o odszkodowanie za szkodę poniesioną wskutek wydania niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia nawet bez uzyskiwania prejudykatu, skoro jego uzyskanie jest niemożliwe w przewidzianym trybie, na co pozwala art. 424^{1b} k.p.c. w związku z art. 417¹ § 2 k.c. Odmowa wniesienia skargi nadzwyczajnej przez Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich nie podlega kontroli sądowej, a zatem w tym zakresie przepisy ustawy o Sądzie Najwyższym regulujące skargę nadzwyczajną w porównaniu z przepisami normującymi skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia są dla strony zdecydowanie mniej niekorzystne, bowiem dla tej ostatniej skargi, przepisy, co do zasady, wymagają jedynie tzw. przymusu adwokacko-radcowskiego (por. postanowienie SN z 27 marca 2019 r., V CNP 57/17, LEX nr 2642426). Przywołana próba wyjścia z sytuacji w przypadku nieuzyskania w terminie dwóch lat od uprawomocnienia się orzeczenia decyzji uprawnionego organu o wniesieniu do Sądu Najwyższego skargi nadzwyczajnej stanowi zaprzeczenie istocie skargi na bezprawność i podważa *ratio legis* wprowadzenia jej do porządku prawnego.

5. Wyeliminowanie przyczyny (źródła) „szkody judykacyjnej” w wyniku rozpoznania skargi nadzwyczajnej.

Uwzględnienie skargi uregulowanej w art. 89 i nast. ustawy o SN co do zasady prowadzi do uchylecia zaskarżonego orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania albo do uchylecia zaskarżonego orzeczenia oraz orzeczenia co do istoty sprawy. Wyjątkowo, w przypadkach wymienionych w art. 89 § 4 ustawy o SN, Sąd Najwyższy ogranicza się do stwierdzenia wydania zaskarżonego orzeczenia z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których wydał takie rozstrzygnięcie.

W doktrynie wskazuje się zatem, że ewentualne uwzględnienie skargi uregulowanej w art. 89 i n. ustawy o SN eliminuje przyczyny „szkody judykacyjnej”, bowiem upada prawomocne orzeczenie, którego wydanie mogłoby być przesłanką do uzyskania odszkodowania od Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działanie a usunięcie wadliwego wyroku z obrotu prawnego co do zasady jest równoznaczne z usunięciem przyczyny szkody (T. Zembruski; Wpływ wprowadzenia skargi nadzwyczajnej na skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, Przegląd Sądowy 2019 nr 2, s. 27-28, por. także powołaną tam dalszą literaturę).

W tym kontekście podkreślenia wymaga, że usunięcie wadliwego orzeczenia z obrotu, określane jako „usunięcie przyczyny (albo źródła) szkody”, nie powoduje automatycznego usunięcia samej szkody, która powstała na skutek jego wydania. Przepis art. 415 k.p.c., mający zastosowanie w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej na podstawie art. 95 ustawy o SN w związku z art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. i art. 398¹⁶ k.p.c., stanowi co prawda, że uchylając lub zmieniając wyrok, sąd na wniosek skarżącego w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie orzeka o zwrocie spełnionego lub wyegzekwowanego świadczenia lub o przywróceniu stanu poprzedniego, ale zarazem w zdaniu drugim wskazuje wprost, że nie wyłącza to jednak możliwości dochodzenia w osobnym procesie, także od Skarbu Państwa, naprawienia szkody poniesionej wskutek wydania lub wykonania wyroku. W tym sensie, także orzeczenie wydane w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej stanowi prejudykat w rozumieniu w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c.

Przedstawione dotychczas (w punkcie VI.) rozważania prowadzą do wniosku, że każdy z argumentów prezentowanych w dotychczasowym orzecznictwie Izby Cywilnej, ani też wszystkie razem, nie przesądzają o słuszności poglądu o względnej subsydiarności skargi nadzwyczajnej, zgodnie z którym jest ona środkiem subsydiarnym w stosunku do skargi kasacyjnej oraz skargi o wznowienie postępowania, powinna jednak wyprzedzać skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, co miałoby wynikać bezpośrednio z art. 89 § 1 *in fine* ustawy o SN. Odkodowanie treści normatywnej tego przepisu nie może poprzestawać na wykładni językowej, musi uwzględniać kontekst konstytucyjny,

który zabrania ograniczania drogi sądowej do dochodzenia swoich praw przez jednostkę (art. 77 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

VII.

Próbując przedstawić wnioski wynikające z dotychczasowych rozważań, należy ocenić skutki odrzucenia poglądu o subsydiarności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w stosunku do skargi nadzwyczajnej (inaczej mówiąc, poglądu o pierwszeństwie skargi nadzwyczajnej przed skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia i traktowaniu skargi na bezprawność jako swoistej *ultima ratio*).

Z art. 89 § 1 *in fine* ustawy o SN niekoniecznie musi wynikać, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest środkiem prawnym stosowanym na samym końcu – po wyczerpaniu wszystkich innych możliwości dostępnych stronie, w szczególności wniesienia skargi kasacyjnej (jeżeli jest dopuszczalna), skargi o wznowienie postępowania (jeżeli istnieją podstawy wznowienia), wreszcie podania skierowanego do szczególnie uprawnionego podmiotu o wniesienie skargi nadzwyczajnej. Może także wynikać odrębność tych skarg (nadzwyczajnej i na bezprawność), które mogą być stosowane alternatywnie, równolegle albo jedna przed drugą lub po drugiej.

Przyjęcie poglądu o braku pierwszeństwa skargi nadzwyczajnej przed skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia może zatem prowadzić do wystąpienia kilku różnych sytuacji, przykładowo:

1. Postępowania przed Sądem Najwyższym zainicjowane skargami nadzwyczajną (wniesioną przez uprawniony podmiot) i skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (wniesioną przez stronę) będą się toczyły jednocześnie, co wobec innych przesłanek obu skarg i innych skutków uwzględnienia żądania należy uznać za możliwe do wyobrażenia i dopuszczalne. Uwzględnienie skargi nadzwyczajnej i uchylenie lub zmiana zaskarżonego wyroku mogą sprawić, że wydanie orzeczenia ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia stanie się zbędne (a nawet wydanie wyroku stanie się niedopuszczalne), co powinno prowadzić do umorzenia postępowania ze

skargi na bezprawność (art. 355 k.p.c.). Wyrok wydany w sprawie ze skargi nadzwyczajnej będzie stanowił ewentualny prejudykat w postępowaniu o odszkodowanie wytoczonym przeciwko Skarbowi Państwa (art. 417¹ § 2 k.c.), co sprawi, że zbędne stanie się wydanie drugiego wyroku stwierdzającego bezprawność działań władzy sądowniczej (art. 424¹¹ § 2 k.p.c.). Uchylenie wyroku w wyniku uwzględnienia skargi nadzwyczajnej nie oznacza bowiem automatycznie, że szkoda wyrządzona wydaniem orzeczenia niezgodnego z prawem przestała istnieć. Wyrok taki eliminuje źródło szkody, nie zacierając śladów samej szkody.

2. Orzeczenie w postępowaniu zainicjowanym skargą nadzwyczajną zostanie wydane zanim zostanie wniesiona skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Jeżeli Sąd Najwyższy uwzględni skargę nadzwyczajną, będzie to stanowić podstawę do ewentualnego odrzucenia skargi na bezprawność (z powodu braku prawomocnego wyroku, od którego skarga została wniesiona), ewentualnie do odmowy przyjęcia skargi do rozpoznania (trudno w tej chwili przesądzać, w jakim kierunku potoczy się wykładnia). Jeżeli zaś Sąd Najwyższy oddali skargę nadzwyczajną, otworzy to drogę do merytorycznego rozpoznania skargi na bezprawność (którą w takiej sytuacji może spotkać albo odmowa przyjęcia do rozpoznania, albo oddalenie, nie można jednak wykluczyć także jej uwzględnienia).

3. Orzeczenie w postępowaniu zainicjowanym skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia zostanie wydane zanim zostanie rozpoznana skarga nadzwyczajna. Może to, lecz nie musi, wpłynąć na wyrok w sprawie zainicjowanej skargą nadzwyczajną, ponieważ różne (odmienne) są przesłanki uwzględnienia obydwu skarg. Wydanie wyroku w sprawie zainicjowanej skargą na bezprawność nie będzie stanowiło przeszkody do orzekania w sprawie zainicjowanej skargą nadzwyczajną. Skutki wyroku uwzględniającego skargę nadzwyczajną zostaną uwzględnione w sprawie o odszkodowanie przeciwko Skarbowi Państwa o wynagrodzenie szkody wyrządzonej wyrokiem naruszającym prawo.

4. Skarga nadzwyczajna zostanie wniesiona po uwzględnieniu przez Sąd Najwyższy skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Jest to najbardziej prawdopodobny wariant wzajemnych relacji obydwu

skarg; można tak zakładać ze względu na długotrwałość procesu decydowania o wniesieniu skargi nadzwyczajnej przez szczególnie uprawnione podmioty. Również w tym przypadku może być później wydany wyrok w sprawie ze skargi nadzwyczajnej, a skutki obu tych wyroków Sądu Najwyższego zostaną rozważone i uwzględnione w postępowaniu o odszkodowanie.

Wystąpienie tych lub podobnych sytuacji może powodować pewne komplikacje, także procesowe, nie wydaje się jednak, aby były one takiej natury, aby nie można ich było wyeliminować przy pomocy dostępnych instytucji prawa procesowego i prawa materialnego. Oczywiście, znacznie lepiej byłoby, gdyby ustawodawca wyeliminował możliwość równoległego prowadzenia postępowań zainicjowanych wniesieniem obydwu skarg. Jednak ich równoległe prowadzenie (przy założeniu, że relacja między nimi ma charakter alternatywy łącznej) może być rozwiązane przez zastosowanie prawa procesowego.

Po pierwsze, sąd powszechny, prowadząc postępowanie w sprawie o naprawienie szkody na podstawie art. 417¹ § 2 k.c., dysponuje instrumentami procesowymi, które pozwolą mu uwzględnić okoliczność, że w związku z toczącym się postępowaniem przed Sądem Najwyższym może dojść do wydania „drugiego” prejudykatu w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.p.c., odnoszącego się do tego samego orzeczenia niezgodnego z prawem – w szczególności może zawiesić postępowanie na podstawie art. 177 § 1 pkt 1 k.p.c. Możliwości takiej nie ma Sąd Najwyższy w postępowaniu ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, gdy dopiero zostało złożone podanie do uprawnionego organu o wniesienie skargi nadzwyczajnej, a organ ten nie zdecydował jeszcze o wniesieniu tej skargi (niezależnie od ograniczonych podstaw zawieszenia postępowania przed Sądem Najwyższym – art. 398¹² k.p.c. – zawieszenie postępowania na podstawie art. 177 § 1 k.p.c. może nastąpić w związku z innym toczącym się postępowaniem sądowym: cywilnym, karnym, przed Trybunałem Konstytucyjnym i Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ewentualnie postępowaniem administracyjnym lub dyscyplinarnym; złożenie podania o wniesienie skargi nadzwyczajnej nie ma takiej rangi, w szczególności nie wszczyna postępowania administracyjnego przed organem administracji publicznej).

Po drugie, w sytuacji, w której sąd powszechny uwzględnił żądanie o odszkodowanie na podstawie art. 417¹ § 2 k.p.c. wobec uzyskania przez stronę prejudykatu, o którym mowa w tym przepisie, w postaci wyroku uwzględniającego skargę z art. 424¹ § 1 k.p.c., a następnie orzeczenie niezgodne z prawem zostanie uchylone przez Sąd Najwyższy w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej, wobec czego odpadnie w całości lub w części podstawa domagania się odszkodowania, to Skarb Państwa może w osobnym procesie dochodzić zwrotu wypłaconego odszkodowania (lub jego części) na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego o bezpodstawnym wzbogaceniu (art. 405 i nast. k.c.). Raz jeszcze należy podkreślić, że uchylenie lub zmiana orzeczenia, które stanowiło źródło szkody (przez którego wydanie stronie została wyrządzona szkoda – art. 424¹ k.p.c.), nie jest automatycznie równoznaczne ze stwierdzeniem, że szkoda nie powstała. Między wydaniem prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem a jego uchyleniem lub zmianą w wyniku uwzględnienia skargi nadzwyczajnej może bowiem powstać szkoda związana choćby z jego wykonaniem (egzekucją) albo z istotnymi zmianami w relacjach prawnych między stronami szeroko rozumianych stosunków cywilnoprawnych.

Komplikacje związane z równoległym funkcjonowaniem badanych skarg mogą wystąpić także przy przyjęciu dotychczasowego stanowiska Izby Cywilnej.

Wykazanie przez stronę, że złożyła do uprawnionego organu wnioski o wniesienie skargi nadzwyczajnej i nie został on uwzględniony (art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c.) nie wyklucza wniesienia skargi nadzwyczajnej przez inny uprawniony organ. Uprawnienia organów wyposażonych w kompetencję do wniesienia skargi nadzwyczajnej są bowiem niezależne. Ponadto każdy organ może wnieść skargę nadzwyczajną „z urzędu”, bez wnoszenia przez stronę podania o takie działanie. Ustawa o Sądzie Najwyższym nie dopuszcza jedynie do sytuacji, w której od tego samego orzeczenia w interesie tej samej strony skarga nadzwyczajna mogłaby być wniesiona przez kilka organów. Przepis art. 90 § 1 ustawy o SN stanowi bowiem, że od tego samego orzeczenia w interesie tej samej strony skarga nadzwyczajna może być wniesiona tylko raz.

Powyżej przedstawiono tylko wybrane komplikacje związane z brakiem pierwszeństwa (lub pierwszeństwem) skargi nadzwyczajnej przed skargą o

stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Komplikacji tych będzie z pewnością dużo więcej, ujawnią się one w dalszej praktyce stosowania prawa. Dlatego tak ważne jest, aby uporządkowaniem analizowanej regulacji zajął się sam ustawodawca.

Oczywiście, należy także mieć na uwadze dotychczas ukształtowane i utrwalone orzecznictwo Izby Cywilnej. Podjęcie uchwały zaprzeczającej dotychczasowemu dorobkowi orzeczniczemu może wprowadzić poważne reperkusje – choćby niezadowolenie stron, których skargi na bezprawność zostały odrzucone w ciągu minionych dwóch lat na podstawie art. 424⁸ § 1 k.p.c. w związku z art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c.

Stabilność orzecznictwa (utrwalona linia orzecznicza) jest z pewnością wartością, której nie można lekceważyć. Jednak rolą Sądu Najwyższego jest nie tylko dbałość o jednolitość orzecznictwa. Przede wszystkim jego podstawowym zadaniem jest zapewnienie zgodności z prawem wydawanych orzeczeń.

VIII.

Wykładnia językowa, celowościowa, systemowa prowadzą do wniosku, że inne „przysługujące stronie środki prawne”, o jakich stanowi art. 424¹ § 1 k.p.c., nie obejmują skargi nadzwyczajnej, której wniesienie „nie przysługuje” stronie, lecz jest uzależnione od woli innych szczególnie uprawnionych organów.

Wykładnia prokonstytucyjna, uwzględniająca normę wynikającą art. 77 ust. 1 w związku z art. 45 § 1 w związku z 31 ust. 3 Konstytucji, prowadzi do wniosku, że art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. oraz art. 424⁸ § 2 k.p.c. w związku z art. 89 § 1 *in fine* ustawy o SN nie mogą być wykładane w ten sposób, aby ograniczały stronie drogę do uzyskania prejudykatu pozwalającego na dochodzenie odszkodowania od Skarbu Państwa za „bezprawie judykacyjne” na podstawie art. 417¹ § 2 k.c.

Nie ma istotnych argumentów, które stałyby na przeszkodzie przyjęciu, że obydwie rozważane skargi mogą istnieć obok siebie i niezależnie od siebie oraz być zastosowane równolegle nawet w stosunku do tego samego orzeczenia wydanego w szeroko rozumianej sprawie cywilnej (art. 1 k.p.c.). Stwierdzenie bezprawności prawomocnego orzeczenia przez Sąd Najwyższy w ramach rozpoznawania skargi

samej strony o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie wyklucza późniejszego uchylenia zaskarżonego nim wyroku w wyniku rozpoznania i uwzględnienia skargi nadzwyczajnej wniesionej od tego samego orzeczenia. Sąd powszechny rozpoznający sprawę o odszkodowanie za bezprawie judykacyjne oceni wówczas, czy uchylenie prawomocnego wyroku wyeliminowało całkowicie szkodę, czy tylko ograniczyło jej rozmiar. Z kolei uwzględnienie skargi nadzwyczajnej (prowadzące do uchylenia lub zmiany zaskarżonego orzeczenia) może uczynić bezprzedmiotowym postępowanie w sprawie o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku, gdyby doszło do wcześniejszego uchylenia tego orzeczenia, zanim Sąd Najwyższy rozpozna skargę na bezprawność. Kierując się przedstawionymi motywami, Sąd Najwyższy podjął uchwałę sformułowaną w sentencji.

Ponieważ rozstrzygane zagadnienie prawne dotyczyło stosowania przez Sąd Najwyższy przepisów procedury cywilnej – uchwale nadano moc zasady prawnej, co oznacza, że od chwili podjęcia uchwały wiąże wszystkie składy orzekające Sądu Najwyższego. Ma to zapobiec utrwalaniu się rozbieżności w orzecznictwie. Jednocześnie przyjęta wykładnia przepisów ma zastosowanie na przyszłość. Nie istnieje możliwość wzruszenia prawomocnych postanowień Sądu Najwyższego wydanych przed podjęciem uchwały, które odrzucały skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia z powodu niewykazania przez stronę, że podjęła starania o wniesienie skargi nadzwyczajnej. Jeżeli jednak od wydania prawomocnego orzeczenia nie upłynęły jeszcze dwa lata, strona może ponowić skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, ponieważ wcześniejsze odrzucenie skargi nie rodzi powagi rzeczy osądzonej.