

UCHWAŁA

składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Dnia 5 września 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący, sprawozdawca)
SSN Paweł Czubik
SSN Tomasz Demendecki
SSN Paweł Księżak
SSN Oktawian Nawrot
SSN Krzysztof Wiak
SSN Paweł Wojciechowski

w sprawie z powództwa E. B. i M. O.

przeciwko B. G.

o zapłatę,

na skutek skargi nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego

od nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym Sądu Rejonowego w Zabrze
z 16 maja 2005 r., sygn. I Nc 368/05/P

po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 5 września 2023 r.,

zagadnień prawnych przedstawionych do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi
Sądu Najwyższego postanowieniem z 19 kwietnia 2023 r., sygn. II NSNc 43/23
o treści:

1. „Czy w postępowaniu zainicjowanym skargą nadzwyczajną wartość przedmiotu zaskarżenia może stanowić samoistną przyczynę odrzucenia skargi nadzwyczajnej?”
2. „Jakie skutki procesowe należy wiązać z wystąpieniem przez osobę, na rzecz której podmiot uprawniony wniósł skargę nadzwyczajną, z wnioskiem o cofnięcie tej skargi, zwłaszcza

w sytuacji, gdy inicjujący kontrolę nadzwyczajną podmiot uprawniony odmawia uwzględnienia tegoż wniosku?”

1. podjął uchwałę:

Niedopuszczalne jest odrzucenie skargi nadzwyczajnej wyłącznie z powodu niskiej wartości przedmiotu zaskarżenia;

2. nadał podjętej uchwale moc zasady prawnej;

3. postanowił odmówić podjęcia uchwały w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z 19 kwietnia 2023 r., II NSNc 43/23, Sąd Najwyższy w trybie art. 82 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz.U. 2023 r., poz. 1093 ze zm.; dalej: „u.SN”), przedstawił składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego następujące zagadnienia prawne:

1) „Czy w postępowaniu zainicjowanym skargą nadzwyczajną wartość przedmiotu zaskarżenia może stanowić samoistną przyczynę odrzucenia skargi nadzwyczajnej?”

2) „Jakie skutki procesowe należy wiązać z wystąpieniem przez osobę, na rzecz której podmiot uprawniony wniósł skargę nadzwyczajną, z wnioskiem o cofnięcie tej skargi, zwłaszcza w sytuacji, gdy inicjujący kontrolę nadzwyczajną podmiot uprawniony odmawia uwzględnienia tegoż wniosku?”

Powyższe zagadnienia zostały sformułowane na kanwie sprawy II NSNc 43/23, toczącej się ze skargi nadzwyczajnej Prokuratora Generalnego. Skarga ta została wniesiona, na podstawie art. 89 § 1 i § 2 w zw. z art. 115 § 1 i § 1a u.SN, od nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym wydanego przez Sąd Rejonowy w Zabrzu 16 maja 2005 r., I Nc 368/05/P, na mocy którego nakazano B. R. (obecnie B. G.; dalej: „Pozwana”) zapłacić na rzecz E. B. i M. O. (dalej: „Powodowie”), w ciągu dwóch tygodni od doręczenia nakazu, kwotę 1216,60 zł wraz z umownymi odsetkami w wysokości 12% za każdy miesiąc zwłoki od 12 grudnia 2004 r. do dnia zapłaty, wraz z kosztami postępowania w kwocie 24,40 zł.

Powołując się na konieczność zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, Prokurator Generalny przedmiotowemu nakazowi zapłaty zarzucił naruszenie art. 353¹ w zw. z art. 58 § 1 i § 3 k.c. poprzez uznanie, że zawarta między stronami umowa pożyczki jest ważna, podczas gdy – zdaniem Skarżącego – jej treść, cel i „lichwiarski” charakter świadczą o nieważności umowy. W skardze zarzucono także naruszenie art. 486 § 1 k.p.c. poprzez wydanie nakazu zapłaty odnośnie do roszczenia, które w zakresie wskazanej wysokości odsetek było oczywiście bezzasadne i sprzeczne z celem i naturą umowy pożyczki, a także z zasadami współżycia społecznego, co powinno – zdaniem Skarżącego – skutkować niewydaniem orzeczenia w postępowaniu opartym na konstrukcji odwrócenia sporu.

W skardze zaznaczono, że państwo ma obowiązek zapewnić minimalny poziom sprawiedliwości, zaś zasada demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej – ujmowana jako zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez niego prawa, opierająca się na pewności prawa – prowadzi do wniosku, że orzeczenia sądowe powinny być sprawiedliwe, wydawane w oparciu o przepisy prawa i zinterpretowane w sposób prawidłowy.

W skardze zwrócono również uwagę na dysproporcję między realną kwotą pożyczki (1000 zł), a kwotą wyegzekwowaną już od Pozwanej na podstawie ww. nakazu zapłaty (25 996,71 zł). Według Skarżącego, wydanie orzeczenia nakładającego na Pozwaną obowiązek zapłaty kwoty kilkadziesiąt razy przekraczającą kwotę wskazaną w umowie pożyczki jest oczywiście sprzeczne z zasadą praworządności. Wyraził on przekonanie, że skoro sąd miał obowiązek zbadania treści stosunku prawnego w świetle jego zgodności z naturą pożyczki, a także zasadami współżycia społecznego, i w tym zakresie uznania umowy za nieważną, to brak zastosowania przepisów dotyczących nieważności czynności prawnych oraz wskazujących na brak możliwości wydania nakazu zapłaty, wywołał skutki nieakceptowalne społecznie.

Prokurator Generalny, domagając się uchylenia w całości ww. nakazu zapłaty i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, w powołanej skardze określił wartość przedmiotu zaskarżenia na kwotę 25 996,71 zł.

Powód E. B. w odpowiedzi na skargę nadzwyczajną wniósł o jej oddalenie, jednocześnie wyrażając wolę ugodowego załatwienia sprawy będącej przedmiotem skargi.

Pozwana pismem z 21 maja 2021 r., skierowanym do Prokuratury Krajowej, wniosła „o wycofanie skargi nadzwyczajnej dotyczącej nakazu zapłaty”, wskazując, że 17 maja 2021 r. pomiędzy stronami sporu została zawarta ugoda, która w całości zaspokoila jej roszczenia. Podniosła jednocześnie, że na mocy zawartej ugody, wierzyciel zobowiązał się do zapłaty na jej rzecz kwoty 15 000 zł, którą to kwotę otrzymała.

Prokurator Generalny pismem z 9 lipca 2021 r. podtrzymał skargę nadzwyczajną i wniósł o jej rozpoznanie, oświadczając jednocześnie, że przesłanki, dla których skarga ta została wywiedziona, pozostają w pełni aktualne. Pismem z 23 lipca 2021 r. Skarżący dodatkowo podniósł, że ugoda stron w żadnym stopniu nie wpływa na ocenę zasadności złożonej skargi nadzwyczajnej.

Mając na względzie powyższe okoliczności, Sąd Najwyższy w sprawie II NSNc 43/23 powziął poważne wątpliwości co do wykładni przepisów prawa, mających być podstawą rozstrzygnięcia w sprawie i odroczył rozpoznanie sprawy oraz przedstawił wskazane na wstępie zagadnienia prawne do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego. Uznał jednocześnie, że rozpoznając skargę nadzwyczajną w sprawie cywilnej, na mocy art. 82 § 1 u.SN, ma możliwość przedstawienia zagadnień prawnych do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego.

Odnosnie do pierwszego zagadnienia prawnego Sąd Najwyższy w sprawie II NSNc 43/23 zwrócił uwagę, że przepisy ustawy o Sądzie Najwyższym, regulujące instytucję skargi nadzwyczajnej (art. 89-95 u.SN), nie uzależniają możliwości wniesienia skargi od wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu zaskarżenia (*ratione valoris*). Podniósł przy tym, że zgodnie z art. 95 pkt 1 u.SN, w zakresie nieuregulowanym przepisami ustawy, do skargi nadzwyczajnej, w tym postępowania w sprawie tej skargi, stosuje się w zakresie spraw cywilnych

– przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego dotyczące skargi kasacyjnej, z wyłączeniem art. 398⁴ § 2 k.p.c. (dotyczącego wymogu sformułowania wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania i jego uzasadnienia) oraz art. 398⁹ k.p.c. (odnoszącego się do instytucji przedsądu kasacyjnego). Artykuł 95 pkt 1 u.SN nie stanowi zatem o wyłączeniu zastosowania w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej art. 398² § 1 k.p.c., uzależniającego dopuszczalność skargi kasacyjnej od wartości przedmiotu zaskarżenia.

Sąd Najwyższy, przedstawiając zagadnienia prawne do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi tego Sądu, zwrócił również uwagę na rozbieżność w orzecznictwie w kwestii stosowania ograniczenia *ratione valoris* w postępowaniu wywołanym skargą nadzwyczajną.

Zgodnie z pierwszym poglądem, bazującym na przeświadczeniu, że w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej nie może mieć zastosowania art. 398² § 1 k.p.c., wartość przedmiotu zaskarżenia nie ma znaczenia przy ocenie dopuszczalności skargi nadzwyczajnej. Artykuł 89 § 1 u.SN samodzielnie i wyczerpująco wyznacza bowiem zakres orzeczeń zaskarżalnych skargą nadzwyczajną, nie odwołując się do wartości przedmiotu zaskarżenia. Ponadto, brak też przekonujących argumentów natury aksjologicznej i celowościowej, które skłaniałyby do przyjęcia, że również w przypadku skargi nadzwyczajnej konieczne jest ograniczenie możliwości zaskarżania orzeczeń w sposób wynikający z art. 398² § 1 k.p.c. Oznacza to, że wniesienie skargi nadzwyczajnej jest dopuszczalne od każdego orzeczenia, wskazanego w art. 89 § 1 u.SN, bez względu na wartość przedmiotu zaskarżenia, a przyjęcie poglądu przeciwnego skutkowałoby koniecznością odrzucenia rozpatrywanej skargi nadzwyczajnej. Powyższe stanowisko znalazło swój wyraz w licznych wypowiedziach Sądu Najwyższego (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 8 maja 2019 r., I NSNc 2/19; z 24 lipca 2019 r., I NSNc 9/19; z 13 maja 2020 r., I NSNc 28/19; z 28 października 2020 r., I NSNc 38/20; z 19 stycznia 2021 r., I NSNc 50/20 oraz postanowienia Sądu Najwyższego: z 21 września 2021 r., I NSNc 78/20; z 22 grudnia 2021 r., I NSNc 83/21).

Natomiast drugie stanowisko zakłada możliwość wzięcia pod uwagę wartości przedmiotu zaskarżenia przy analizie dopuszczalności skargi nadzwyczajnej.

Zwolennicy tej koncepcji wprowadzić nie podważają założenia, że art. 89 § 1 u.SN określa zakres orzeczeń zaskarżalnych skargą nadzwyczajną, lecz przyjmują, że „istnieją granice stosowania tego poglądu”. Przyjmują mianowicie, że skarga nadzwyczajna nie powinna przysługiwać w sprawach *de minimis*, angażuje bowiem znaczne siły i środki wymiaru sprawiedliwości – sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego. Z tych przyczyn skarga nadzwyczajna – choć co do zasady wolna od ograniczeń natury *ratione valoris* – nie powinna być wnoszona w sprawach o skrajnie niewielkiej wartości przedmiotu zaskarżenia, przy braku innego niż finansowy interesu strony. Pogląd ten znalazł odzwierciedlenie w postanowieniach Sądu Najwyższego: z 22 listopada 2022 r., I NSNc 297/22; z 21 grudnia 2022 r., I NSNc 312/22 oraz wyroku Sądu Najwyższego z 30 listopada 2022 r., I NSNc 315/22.

W kontekście powyższego, decydując się na przekazanie zagadnień prawnych do rozstrzygnięcia przez skład powiększony Sądu Najwyższego, skład zwykły Sądu Najwyższego w sprawie II NSNc 43/23 powziął jednocześnie wątpliwości, czy stwierdzenie dopuszczalności badania przez Sąd Najwyższy w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej wartości przedmiotu zaskarżenia, w przypadku stwierdzenia zbyt niskiej *valoris rationem*, powinno skutkować odrzuceniem skargi nadzwyczajnej (tak jak przyjmowano w orzeczeniach dopuszczających weryfikację dopuszczalności skargi nadzwyczajnej pod tym kątem – skarga jako niedopuszczalna podlega odrzuceniu), czy też oddaleniem skargi nadzwyczajnej (z uwagi na formalne zawarcie w niej przez skarżącego wszystkich niezbędnych elementów konstrukcyjnych skargi nadzwyczajnej i niemożność antycypacji *de lege lata*, jaka wartość przedmiotu zaskarżenia będzie akceptowalna dla danego składu orzekającego w Sądzie Najwyższym).

Sąd Najwyższy zwrócił również uwagę na potrzebę uwzględnienia art. 89 § 1 zd. 1 u.SN, który stanowi o konieczności zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, jak też wyważenia interesu publicznego z interesem prywatnym (przykładowo: wyłącznie finansowym interesem strony). W tym kontekście Sąd Najwyższy wyraził wątpliwość, czy możliwe jest narzucenie ograniczenia w postaci badania wartości przedmiotu zaskarżenia, gdy nieodzowne jest uchylenie (zmiana)

orzeczenia z uwagi na konieczność zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Sąd Najwyższy podniósł jednocześnie, że skarga nadzwyczajna ma mieszany prywatno-publiczny charakter; sposób jej ukształtowania zakłada bowiem ściśle powiązanie ochrony interesu prywatnego z interesem publicznym. Przedmiotem skargi nadzwyczajnej jest prawomocne orzeczenie sądu, a więc rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy, co wskazuje na silną obecność w konstrukcji skargi nadzwyczajnej interesu prywatnego. Z kolei w odniesieniu do aspektu publicznoprawnego skargi nadzwyczajnej, w wymiarze proceduralnym, daje mu wyraz przyznanie legitymacji czynnej do inicjacji kontroli nadzwyczajnej jedynie podmiotom publicznym, stojącym na straży praworządności i praw obywatelskich, natomiast w wymiarze materialnym interes publiczny wyraża się w kształcie przesłanki funkcjonalnej, ukierunkowującej skargę nadzwyczajną na zapewnienie zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Wadliwość orzeczenia musi wykraczać poza wymiar wyznaczony jedynie interesem prywatnym strony.

Odnosząc się do drugiego pytania prawnego, Sąd Najwyższy w sprawie II NSNc 43/23 wyraził wątpliwość, czy podmiot wnoszący skargę nadzwyczajną (Prokurator Generalny) może ingerować w sytuację prawną podmiotu prywatnego wbrew jego woli, co w realiach niniejszej sprawy oznacza podtrzymanie złożonej skargi nadzwyczajnej w całości wraz z wnioskiem o jej rozpoznanie, mimo że strona, na korzyść której została złożona skarga, wniosła o jej „wycofanie”. Udzielenie pozytywnej odpowiedzi jest, zdaniem Sądu, uzależnione od istnienia istotnych racji motywowanych interesem publicznym. Sąd Najwyższy wyraził przekonanie, że podmiot uprawniony do wniesienia skargi nadzwyczajnej, w sytuacji, gdy nie chce przychylić się do wniosku strony i wycofać środka zaskarżenia, powinien dodatkowo wykazać racje, w których wyraża się interes publiczny, nakazujący kontynuować kontrolę nadzwyczajną wbrew woli podmiotu, w którego sprawie zapadło zaskarżone orzeczenie. Za takim rozwiązaniem przemawiać ma zakres kompetencji Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, jako organów ochrony prawnej reprezentujących w postępowaniu skargowym interes publiczny, ekstraordynaryjny charakter skargi nadzwyczajnej

oraz konstrukcja przepisów regulujących postępowanie ze skargi nadzwyczajnej. Sąd Najwyższy zwrócił jednocześnie uwagę na potrzebę wyważenia relacji między interesem prywatnym skarżącego, a interesem publicznym chronionym dzięki wniesieniu nadzwyczajnego środka prawnego, przy uwzględnieniu faktu, że w kolizji z interesem publicznym pozostają orzeczenia sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, a więc przesłanką ogólną skargi nadzwyczajnej. Według Sądu Najwyższego, w takiej sytuacji potrzeba ochrony interesu publicznego może wymagać rozpoznania skargi nadzwyczajnej. Rozstrzygając zagadnienie skutków procesowych wystąpienia z wnioskiem o cofnięcie skargi nadzwyczajnej przez osobę, na rzecz której podmiot uprawniony zainicjował kontrolę nadzwyczajną, należy mieć zatem na uwadze, że skarga nadzwyczajna służy (również) interesowi publicznemu.

Prokurator Generalny, zajmując stanowisko w niniejszej sprawie, wniósł o podjęcie uchwały następującej treści:

„1. W postępowaniu zainicjowanym skargą nadzwyczajną, z uwagi na jej cel wskazany w art. 89 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (jedn. tekst: Dz. U. z 2021 r. poz. 1904), wartość przedmiotu zaskarżenia nie może stanowić samoistnej przyczyny odrzucenia skargi nadzwyczajnej, zaś jej wniesienie jest dopuszczalne od każdego orzeczenia, wskazanego w powyższym przepisie.

2. Wystąpienie przez osobę, na rzecz której podmiot uprawniony wniósł skargę nadzwyczajną, z wnioskiem o cofnięcie tej skargi, gdy inicjujący kontrolę nadzwyczajną podmiot uprawniony odmawia uwzględnienia tego wniosku, nie wywołuje żadnych skutków procesowych”.

Uzasadniając swoje stanowisko, Prokurator Generalny powołał się na dotychczasowe orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach ze skarg nadzwyczajnych i wskazał, że zgodnie z wolą ustawodawcy zadaniem skargi nadzwyczajnej jest „korygowanie prawomocnych orzeczeń sądowych”. Rolą kontroli nadzwyczajnej nie jest przy tym eliminowanie wszystkich wadliwych orzeczeń, a jedynie tych, które nie dadzą się pogodzić z podstawowymi zasadami demokratycznego państwa prawnego – ten aspekt musi się wiązać immanentnie z pozostałymi przesłankami szczególnymi. Sama wadliwość wyroku nie jest

wystarczającym warunkiem do uwzględnienia skargi. Stabilność orzeczeń jest elementem prawa do rzetelnego procesu, a więc bardzo istotnej wartości konstytucyjnej – muszą zatem istnieć bardzo poważne argumenty, uzasadniające przełamanie prawomocności orzeczenia.

Odnosząc się wprost do pierwszego zagadnienia, Prokurator Generalny wskazał, że przepisy ustawy o Sądzie Najwyższym, regulujące instytucję skargi nadzwyczajnej, nie uzależniają możliwości wniesienia skargi od wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu zaskarżenia. Według Prokuratora Generalnego, gdyby jednak ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie podobnego limitu, to niewątpliwie uczyniłby to wprost w ustawie o Sądzie Najwyższym, podobnie jak to ma miejsce w przepisach dotyczących skargi kasacyjnej. Jednocześnie Prokurator Generalny zanegował możliwość stosowania w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej art. 398² § 1 k.p.c., uzależniającego dopuszczalność skargi kasacyjnej – co do zasady – od wartości przedmiotu zaskarżenia. Innymi słowy, wniesienie skargi nadzwyczajnej jest dopuszczalne od każdego orzeczenia, wskazanego w art. 89 § 1 u.SN, bez względu na wartość przedmiotu zaskarżenia.

Odnosząc się do drugiego zagadnienia, Prokurator Generalny wyraził zapatrywanie, że wystąpienie przez osobę, na rzecz której podmiot uprawniony wniósł skargę nadzwyczajną, z wnioskiem o cofnięcie tej skargi, nie powinno wywołać żadnych skutków procesowych. Wyjaśnił, że ustawodawca – z uwagi na ekstraordynaryjny charakter skargi nadzwyczajnej – nie bez powodu wskazał ściśle określony, szczególny krąg podmiotów uprawnionych do jej wniesienia. Co za tym idzie, to te (i tylko te) podmioty są samodzielnymi dysponentami przedmiotu skargi nadzwyczajnej. Prokurator Generalny podkreślił jednocześnie, że skarżący w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej może ingerować w sytuację prawną podmiotu prywatnego nawet wbrew jego woli.

Sąd Najwyższy w składzie powiększonym zważył, co następuje:

1. Rozstrzygnięcie zagadnień prawnych w niniejszej uchwale w pierwszej kolejności wymagało odniesienia się do charakteru prawnego i celu skargi nadzwyczajnej oraz umiejscowienia tej instytucji w systemie środków prawnych.

2. Dbłość o wydanie prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy cywilnej ma szczególne znaczenie do chwili uzyskania prawomocnego wyroku, natomiast po uzyskaniu prawomocności dalsze ewentualne badanie sprawy powinno mieć charakter wyjątkowy. Rolę i znaczenie mechanizmów zaliczanych do kategorii nadzwyczajnych środków zaskarżenia należy postrzegać przede wszystkim z perspektywy zapewnienia prawidłowości orzekania, jak również w kontekście jednolitości wykładni i stosowania prawa przez organy wymiaru sprawiedliwości.

3. Skarga nadzwyczajna jest w systemie środków prawnych środkiem specyficznym. Jest ona nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia o wyjątkowym charakterze, wyznaczonym przede wszystkim przez jej publicznoprawną funkcję. Instytucja ta została wprowadzona do polskiego porządku prawnego w celu wypełnienia braku w systemie nadzwyczajnych środków zaskarżenia instrumentu pozwalającego na zmianę albo uchylenie prawomocnych orzeczeń sądowych ewidentnie wadliwych, które nie powinny zapaść w demokratycznym państwie prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z 23 czerwca 2022 r., I NSNc 567/21). Rolą kontroli nadzwyczajnej nie jest jednak eliminowanie wszelkich wadliwych orzeczeń. Ekstraordynaryjne orzekanie w ramach skargi nadzwyczajnej winno dotyczyć tylko tych z nich, które nie dadzą się pogodzić z podstawowymi zasadami demokratycznego państwa prawnego, będąc *prima facie* orzeczeniami elementarnie niesprawiedliwymi (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 3 kwietnia 2019 r., I NSNk 2/19). Skarga nadzwyczajna z całą pewnością nie stanowi bowiem instrumentu ponownej kontroli instancyjnej (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 28 października 2020 r., I NSNc 22/20; zob. też postanowienia Sądu Najwyższego: z 2 grudnia 2020 r., I NSNc 102/20; z 21 kwietnia 2021 r., I NSNc 89/20).

4. W judykaturze przyjmuje się, że skarga nadzwyczajna jest „wentylem bezpieczeństwa”, środkiem absolutnie ekstraordynaryjnym, który winien być wnoszony przez uprawniony podmiot tylko we wskazanych w ustawie sytuacjach

(zob. wyrok Sądu Najwyższego z 24 czerwca 2020 r., I NSNc 41/19; postanowienia Sądu Najwyższego: z 30 czerwca 2021 r., I NSNc 61/20; z 14 września 2021 r., I NSNc 104/21), kiedy skorygowanie prawomocnego orzeczenia w celu zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej przy pomocy innych środków nadzwyczajnych nie jest już, bądź nigdy nie było, możliwe.

5. Wprowadzenie skargi nadzwyczajnej do systemu środków zaskarżenia bazowało na założeniu, że dotychczasowe instrumenty skargowe były niewystarczające m.in. do ochrony konstytucyjnych wolności i praw obywateli, w przypadku ich naruszenia wyrokami sądów, ze względu na fakt, że w obrocie prawnym pojawiają się prawomocne orzeczenia, którym daleko do oczekiwanych standardów. Rozszerzeniu katalogu nadzwyczajnych środków zaskarżenia o skargę nadzwyczajną towarzyszyło przeświadczenie, że ma ona urzeczywistniać społeczne oczekiwania, aby wyroki sądowe były sprawiedliwe, wydawane w oparciu o prawidłowo zinterpretowane przepisy prawa oraz odzwierciedlały zebrany i poprawnie oceniony materiał dowodowy. Skarga nadzwyczajna ma zatem charakter sprawiedliwości korygującej, przywracającej odpowiedni ład w zakresie podziału dóbr, a także naprawiającej społeczne niedostatki mechanizmów gospodarki rynkowej. Przyjmuje się jednocześnie, że skarga nadzwyczajna służyć ma przede wszystkim interesowi publicznemu.

6. Niewątpliwie interes publiczny nie ma stałego zakresu treści. Stanowi on klauzulę generalną, odsyłającą do ocen pozaprawnych. Przykładowo na gruncie prawa administracyjnego przyjmuje się, że przez interes publiczny należy rozumieć dyrektywę postępowania nakazującą respektowanie wspólnych wartości istotnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, czy zaufanie obywateli do organów władzy publicznej (por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 lipca 2015 r., II FSK 1318/13 i z 5 października 2017 r., II GSK 13/16).

W prawie cywilnym, na tle postępowania kasacyjnego, interes publiczny definiowany jest jako interes wszystkich obywateli, całej zorganizowanej politycznie wspólnoty, realizującej legitymowane interesy ogółu w celu harmonijnej egzystencji pluralistycznego społeczeństwa, złożonego z grup i jednostek mających

zróżnicowane interesy i potrzeby. Interes publiczny może być ujmowany jako narzędzie kształtowania sytuacji jednostki, dający się odnieść do wielu niezindywidualizowanych adresatów, traktowanych jako wspólny podmiot. Interes publiczny nie jest jednak ani sumą, ani wypadkową interesów indywidualnych, choć - rzecz jasna - interesy te wielokrotnie splatają się i przenikają (por. J. Gudowski, 2. *Charakterystyka skargi kasacyjnej* [w:] *System Prawa Procesowego Cywilnego. Tom III. Środki zaskarżenia*, red. T. Ereciński, J. Gudowski, Warszawa 2013). Jednocześnie przyjmuje się, że realizacja interesu publicznego w postępowaniu kasacyjnym wyraża się w zapewnieniu jednolitości wykładni i stosowania prawa, zapewnieniu wkładu Sądu Najwyższego w rozwój prawa i jurysprudencji oraz eliminowaniu z obrotu prawnego orzeczeń wydanych w postępowaniu nieważnym lub orzeczeń oczywiście niezgodnych z prawem (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 20 czerwca 2018 r., V CSK 35/18). Skarga kasacyjna nie służy przy tym usuwaniu wszystkich możliwych uchybień i błędów wymiaru sprawiedliwości. Sąd Najwyższy kontroluje wyłącznie legalność orzeczeń w świetle ustaleń poczynionych już w niższych instancjach. Postępowanie kasacyjne nie ma charakteru rozpoznawczego, lecz wyłącznie kontrolny. Uregulowanie możliwości korzystania z tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia jest wynikiem kompromisu między kolidującymi ze sobą interesem jednostki oraz interesem publicznym. Całokształt przepisów wskazuje jednak na zdecydowaną dominację interesu publicznego. Dopuszczenie i rozpoznanie skargi kasacyjnej co do *meritum* możliwe jest wówczas, gdy mogą być realizowane publicznoprawne funkcje Sądu Najwyższego jako organu służącego ujednolicaniu orzecznictwa. Rozpoznanie skargi kasacyjnej ma służyć właściwej wykładni prawa i nadzorowaniu działalności sądów powszechnych (zob. T. Zembruski, *Skarga kasacyjna. Dostępność w postępowaniu cywilnym*, LexisNexis 2011).

Niewątpliwie z racji tego, że konstrukcja skargi nadzwyczajnej w sprawach cywilnych zasadzona jest na skardze kasacyjnej (por. art. 95 u.SN), można uznać, że poczynione wyżej uwagi odnośnie do samej definicji interesu publicznego na tle kontroli kasacyjnej generalnie zachowują aktualność również w postępowaniu zainicjowanym skargą nadzwyczajną. Z drugiej jednak strony, względ na to, że skarga nadzwyczajna może zostać wniesiona wyłącznie w sytuacji, gdy jest

to konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, jak i na to, że strony zostały całkowicie pozbawione legitymacji do wnoszenia tego rodzaju nadzwyczajnego środka zaskarżenia, rzutuje na ocenę, że granice (ramy) służące realizacji interesu publicznego w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej kształtują się w odmienny (choć rzecz jasna nie całkowicie odmienny) sposób, aniżeli w postępowaniu kasacyjnym (por. też postanowienie Sądu Najwyższego z 6 czerwca 2023 r., II NSNc 5/23). Nie ulega bowiem wątpliwości, że wspomniane już wyżej rozumienie interesu publicznego w prawie publicznym, a kładące nacisk na konieczność respektowania wspólnych wartości istotnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, czy zaufanie obywateli do organów władzy publicznej, w tym sądów, nabiera szczególnego znaczenia w odniesieniu do instytucji skargi nadzwyczajnej. Skarga nadzwyczajna jest instrumentem kontroli legalności prawomocnych orzeczeń funkcjonującym głównie w celu ochrony interesu publicznego. Co do zasady, w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej należy uwzględnić zarówno interes prywatny, jak i interes publiczny, albowiem oba one zasługują na ochronę. Tam jednak, gdzie interesy te są przeciwstawne, rolą Sądu Najwyższego jest znalezienie właściwej równowagi pomiędzy nimi. Ten odrębny wymiar ochrony interesu publicznego przy rozpoznawaniu skarg nadzwyczajnych przejawia się w dopuszczalności korygowania przez Sąd Najwyższy orzeczeń wyłącznie rażąco niesprawiedliwych, obarczonych wadami prawnymi o fundamentalnym znaczeniu, które nie dadzą się pogodzić z podstawowymi zasadami demokratycznego państwa prawnego. W konsekwencji można skonkludować, że skarga nadzwyczajna jest kwalifikowanym środkiem prawnym, którego rozpoznanie przez Sąd Najwyższy, po pierwsze, musi być uzasadnione względami o szczególnej doniosłości (wykraczającymi poza indywidualny interes strony, a leżącymi w interesie publicznym), po drugie zaś, nie może być dokonywane w oderwaniu od zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, która to zasada na tle kontroli nadzwyczajnej pełni swoistego rodzaju funkcję limitującą mechanizm ochrony interesu publicznego. Zasada sprawiedliwości społecznej powinna być pojmowana jako czynnik

prowadzący do sprawiedliwego wyważania interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki. Stosowanie zasady sprawiedliwości społecznej wymaga zatem zachowania szczególnej powściągliwości, a ewentualna interwencja możliwa jest tylko w tych wypadkach, w których naruszenie tej zasady ma charakter oczywisty.

7. Wskazane założenia znalazły odzwierciedlenie w podstawach skargi nadzwyczajnej, które zostały określone szeroko. Wyróżniono podstawę ogólną i podstawy szczególne. Podstawą ogólną skargi jest zapewnienie zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 89 § 1 *in principio* u.SN). Natomiast art. 89 § 1 pkt 1-3 u.SN wymienia trzy podstawy szczególne, odnoszące się do następujących sytuacji: a) orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji (pkt 1); b) orzeczenie w sposób rażący narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie (pkt 2); c) zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego (pkt 3).

8. W kontekście powyższego należało uznać, że z punktu widzenia ustrojowego i procesowego dopuszczenie i rozpoznanie skargi nadzwyczajnej uzasadnione jest jedynie w tych sprawach, w których mogą być zrealizowane jej funkcje publicznoprawne.

9. Sąd Najwyższy w sprawie II NSNc 43/23 powziął jednak poważne wątpliwości co do tego, jak daleko powinny sięgać granice dopuszczalności skargi nadzwyczajnej, aby środek ten mógł spełniać swoje funkcje. Mianowicie, Sąd Najwyższy w składzie zwykłym wyraził wątpliwość, czy możliwość skutecznego wniesienia skargi nadzwyczajnej uzależniona jest od wysokości kwoty, której dotyczy spór, bądź od wartości materialnej spornego roszczenia, a tym samym, czy wartość przedmiotu zaskarżenia można traktować jako samodzielny warunek dopuszczalności skargi nadzwyczajnej.

10. W prawie procesowym przez dopuszczalność rozumie się cechę czynności procesowej, bez której czynność ta nie może wywołać skutków prawnych. W odniesieniu do środków zaskarżenia pojęcie to obejmuje problematykę przesłanek warunkujących złożenie danego środka poprzedzające stadium służące

ocenie jego zasadności, czyli skuteczności zaskarżenia. Dopuszczalność środka zaskarżenia wiąże się z możliwością zbadania zasadności żądania skarżącego, a niedopuszczalność należy rozumieć jako niemożność przystąpienia do jego merytorycznej oceny. Stwierdzenie przez sąd dopuszczalności jest zatem warunkiem *sine qua non* merytorycznego rozpoznania środka zaskarżenia, w wyniku którego może dojść do uchylecia lub zmiany zaskarżonego orzeczenia, względnie uzyskania innych skutków (por. T. Ereciński, Rozdział 2 *Dopuszczalność skargi kasacyjnej* [w:] *System Prawa Procesowego Cywilnego. Tom III. Środki zaskarżenia*, red. T. Ereciński, J. Gudowski, Warszawa 2013).

11. Odnosząc się do problematyki dopuszczalności środka zaskarżenia w zakresie ograniczenia *ratione valoris*, wskazać należy, że ogólne reguły wskazywania wartości przedmiotu sporu i wartości przedmiotu zaskarżenia, dotyczące wszystkich pism procesowych, zawiera art. 126¹ § 1 k.p.c. Przepis ten stanowi, że w każdym piśmie należy podać wartość przedmiotu sporu lub wartość przedmiotu zaskarżenia, jeżeli od tej wartości zależy właściwość rzeczowa sądu, wysokość opłaty lub dopuszczalność środka odwoławczego, a przedmiotem sprawy nie jest oznaczona kwota pieniężna. W świetle przepisów Kodeksu postępowania cywilnego powyższy obowiązek dotyczy przy tym pism wnoszonych w sprawach majątkowych (por. art. 19-24 k.p.c.).

12. W piśmiennictwie i judykaturze wartość przedmiotu zaskarżenia definiowana jest jako wartość roszczeń dochodzonych w ramach środków odwoławczych (środków zaskarżenia). Przyjmuje się jednocześnie, że wartość przedmiotu zaskarżenia odpowiada indywidualnemu interesowi majątkowemu osoby dochodzącej ochrony w drodze środka zaskarżenia i może być inna dla każdej ze stron lub każdego z uczestników (zob. T. Szanciło [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. T. Szanciło, wyd. 2, 2023, Legalis, uwagi do art. 126¹ k.p.c.; zob. też postanowienie Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2023 r., I CSK 4074/22).

13. Przepisy Kodeksu postępowania cywilnego nie definiują „sprawy o prawa majątkowe”. W orzecnictwie zaś jako kryterium wyróżniające wskazaną kategorię spraw wskazuje się typowy interes, jaki realizują strony żądające ochrony (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 31 maja 2006 r., IV CZ 42/06).

O majątkowym lub niemajątkowym charakterze roszczenia decyduje w takim samym stopniu jego treść, jak i podstawa faktyczna określająca dobro tym roszczeniem chronione (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 16 marca 2012 r., IV CZ 141/11). Sprawa o prawa majątkowe to taka, w której przedmiotem rozstrzygnięcia jest żądanie pozostające w związku ze stosunkami majątkowymi stron. Przyjmuje się zatem, że żądanie – a tym samym sprawa, w której to żądanie jest rozpoznawane – ma charakter majątkowy wówczas, gdy zmierza do realizacji prawa lub uprawnienia mającego bezpośredni wpływ na stosunki majątkowe stron (zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego z 22 października 2010 r., V CSK 160/10 i z 5 sierpnia 2009 r., II PZ 6/09).

14. W przypadku skargi kasacyjnej – w sprawach o prawa majątkowe – wartość przedmiotu zaskarżenia ma szczególne znaczenie. Wynika to z tego, że wartość ta w większości spraw decyduje o dopuszczalności skargi kasacyjnej (co wynika wprost z art. 393² § 1 *in principio* k.p.c.), a ponadto pozostaje w ścisłym związku z oznaczeniem zakresu zaskarżenia. Skarga kasacyjna niedopuszczalna ze względu na zbyt niską wartość przedmiotu zaskarżenia podlega przy tym odrzuceniu (art. 398⁶ § 2 i § 3 k.p.c.).

15. Odnosząc się bezpośrednio do kontroli nadzwyczajnej, wskazać należy, że zgodnie z art. 95 pkt 1 u.SN, w zakresie nieuregulowanym przepisami ustawy o Sądzie Najwyższym, do skargi nadzwyczajnej, w tym postępowania w sprawie tej skargi, stosuje się w zakresie spraw cywilnych przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące skargi kasacyjnej, z wyłączeniem art. 398⁴ § 2 k.p.c. (przewidującego wymóg sformułowania wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania oraz jego uzasadnienia) oraz art. 398⁹ k.p.c. (normującego instytucję przedsądu kasacyjnego). W kontekście treści art. 95 u.SN jest oczywiste, że postępowanie ze skargi nadzwyczajnej nie zostało w ustawie o Sądzie Najwyższym unormowane w sposób wyczerpujący. Wymusza to jednocześnie refleksję nad charakterem odesłania zawartego w art. 95 pkt 1 u.SN – w kontekście tego, w jakim zakresie, odnoszące się do skargi nadzwyczajnej, przepisy ustawy o Sądzie Najwyższym (art. 89-95 u.SN) stanowią w istocie autonomiczną regulację, a w jakim zakresie zachodzi potrzeba stosowania (wprost lub odpowiednio) w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej przepisów regulujących skargę kasacyjną.

Z punktu widzenia pierwszego z pytań prawnych przedstawionych do rozstrzygnięcia w sprawie II NSNc 43/23, wymaga rozważenia, czy w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej może znaleźć zastosowanie (choćby odpowiednio) art. 398² § 1 k.p.c., uzależniający dopuszczalność skargi kasacyjnej w poszczególnych sprawach od odpowiedniej wartości przedmiotu zaskarżenia.

16. Z perspektywy dalszych rozważań celowe jest szersze odniesienie się do problematyki odpowiedniego stosowania przepisów, która jest istotna z punktu widzenia zarówno procesu stanowienia prawa, jak i procesu jego stosowania. W doktrynie i judykaturze nie budzi sporów zapatrywanie, że odpowiednie stosowanie przepisów nie ma jednolitego charakteru i oznacza trzy różne sytuacje, tj. stosowanie przepisów odniesienia do danego zakresu odniesienia bez żadnych zmian w ich treści (tzw. stosowanie wprost), stosowanie owych przepisów z modyfikacjami i niestosowanie określonych przepisów odniesienia do danego zakresu odniesienia w ogóle (zob. np. J. Nowacki, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa*, PiP 1964, z. 3; M. Hauser, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa – uwagi porządkujące*, Przegląd Prawa i Administracji LXV, Wrocław 2005; por. też A. Korzeniewska-Lasota, *Odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania karnego w postępowaniu w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokatów*, Palestra 2013, nr 9-10 i powołane tam orzecznictwo).

17. W kwestii ustalenia, do której z wyżej wskazanych sytuacji należy zaliczyć określony przepis odniesienia w relacji do zakresu odniesienia, judykatura i doktryna nie wypracowały jednoznacznych i aktualizujących się w każdym przypadku kryteriów. Z jednej strony, jest to efektem odmiennych zakresów odniesienia, gdyż mają one – co oczywiste – zasadniczy wpływ na to, który z podanych wyżej przypadków w danej sytuacji zachodzi. Z drugiej strony, problemy z ustaleniem owych kryteriów są pochodną doktrynalnych sporów na temat istoty konstruktu „odpowiedniego stosowania przepisów” (szerzej na ten temat zob. np. M. Hauser, *Odpowiednie stosowanie przepisów. prawa – uwagi porządkujące*, Przegląd Prawa i Administracji LXV, Wrocław 2005).

18. Niemniej w judykaturze ugruntowane jest stanowisko, że ilekroć ustawodawca w sposób szczególny i kompleksowy uregulował daną materię, to nie powinny mieć do niej zastosowania – poprzez odesłanie – inne regulacje

prawne (szerzej na temat form kompleksowego uregulowania zob. np. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 14 września 2017 r., I KZP 9/17).

19. W kontekście powyższego nie ulega wątpliwości, że każda regulacja prawna, zawarta w ustawie o Sądzie Najwyższym, która w sposób szczególny (odmienny) kształtuje model postępowania ze skargi nadzwyczajnej w sprawach cywilnych aniżeli postępowanie kasacyjne, powinna mieć pierwszeństwo stosowania w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej – jako regulacja właściwa dla tego postępowania. Dopiero zaś w braku szczególnych uregulowań dotyczących skargi nadzwyczajnej mogą znaleźć do niej zastosowanie przepisy o skardze kasacyjnej zawarte w Kodeksie postępowania cywilnego – przy czym tylko w takim zakresie, w jakim nie kolidują one z przepisami ustawy o Sądzie Najwyższym regulującymi postępowanie ze skargi nadzwyczajnej.

20. Wykładnia przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym nie pozostawia wątpliwości, że akt ten zawiera kilka autonomicznych regulacji dotyczących skargi nadzwyczajnej. W szczególności, nie powinno budzić wątpliwości, że ustawodawca w sposób zupełny (kompleksowy) uregulował w tym akcie zakres przedmiotowy skargi nadzwyczajnej, tj. katalog orzeczeń zaskarżalnych tą skargą. Artykuł 89 § 1 zd. 2 u.SN zawiera bowiem w tym zakresie samodzielną (niezależną) regulację, z której wynika, że generalnie przedmiotem skargi nadzwyczajnej może być każde prawomocne orzeczenie sądu powszechnego (lub sądu wojskowego) kończące postępowanie w sprawie, czyli nie tylko orzeczenie sądu drugiej instancji, jak wskazuje na gruncie postępowania kasacyjnego art. 398¹ § 1 k.p.c. Niewątpliwie zatem w art. 89 § 1 u.SN mamy do czynienia z autonomicznym i wyczerpującym określeniem zakresu orzeczeń zaskarżalnych skargą nadzwyczajną (znacznie szerszego niż w przypadku skargi kasacyjnej). Podobnie, nie powinno budzić wątpliwości, że art. 89 § 1 u.SN w sposób samodzielny (bo odmienny aniżeli w postępowaniu kasacyjnym) definiuje przesłanki skargi nadzwyczajnej (por. art. 398³ k.p.c.).

21. Powyższe prowadzi do wniosku, że w postępowaniu wywołanym skargą nadzwyczajną nie może mieć zastosowania ani art. 398³ k.p.c. (definiujący podstawy skargi kasacyjnej), ani art. 398¹ § 1 k.p.c. (wyznaczający zakres orzeczeń zaskarżalnych skargą kasacyjną).

22. Kompleksowe uregulowanie w ustawie o Sądzie Najwyższym zakresu przedmiotowego skargi nadzwyczajnej – poprzez wskazanie szerokiego katalogu orzeczeń zaskarżalnych tą skargą – ma jednocześnie szczególne znaczenie z perspektywy oceny możliwości stosowania w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej art. 398² § 1 k.p.c., uzależniającego dopuszczalność skargi kasacyjnej w poszczególnych sprawach od odpowiedniej wartości przedmiotu zaskarżenia. Skoro bowiem, stosownie do art. 89 § 1 u.SN, w drodze skargi nadzwyczajnej może być generalnie zaskarżone każde prawomocne orzeczenie kończące postępowanie w sprawie cywilnej, a zarazem ustawa o Sądzie Najwyższym, określając zakres przedmiotowy tej skargi, w żaden sposób nie uzależnia oceny jej dopuszczalności od wartości roszczenia nią objętego, należy uznać, że skarga nadzwyczajna jest wolna od ograniczeń natury *ratione valoris*. Prowadzi to do wniosku, że w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej nie ma zastosowania mechanizm ograniczeń kwotowych, wskazany w art. 398² § 1 k.p.c., a wniesienie skargi nadzwyczajnej jest dopuszczalne od każdego orzeczenia, wskazanego w art. 89 § 1 u.SN, bez względu na wartość przedmiotu zaskarżenia. Innymi słowy, badanie dopuszczalności postępowania ze skargi nadzwyczajnej nie musi, a zarazem nie może, być poprzedzone formalnoprawną oceną, jaka wartość stanowi przedmiot zaskarżenia.

23. Powyższa konkluzja jest tym bardziej zasadna, jeśli uwzględni się funkcję skargi nadzwyczajnej. Nie można bowiem pomijać, że skarga ta ma służyć przede wszystkim przywróceniu podstawowego ładu prawnego przez wyeliminowanie z obrotu każdego rażąco niesprawiedliwego orzeczenia, które dodatkowo narusza Konstytucję RP, rażąco narusza prawo lub zawiera oczywiście sprzeczne ustalenia faktyczne z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego. Nie ulega jednocześnie wątpliwości, że nie w każdym przypadku ogólnie zakreślona przez skarżącego w skardze nadzwyczajnej wartość przedmiotu zaskarżenia odzwierciedla realnie stopień wadliwości zaskarżonego orzeczenia. Również z tej racji progi kwotowe nie powinny więc mieć znaczenia dla ustalenia granic dopuszczalności skargi nadzwyczajnej, gdyż niewątpliwie z punktu widzenia podstaw aksjologicznych wyższą wartością niż koszty finansowe jest wyeliminowanie z obrotu prawnego orzeczenia elementarnie niesprawiedliwego.

24. Mając na uwadze powyższe, należało jednoznacznie stwierdzić, że dla dopuszczalności skargi nadzwyczajnej nie ma znaczenia nie tylko to, czy zaskarżone nią orzeczenie zostało wydane w pierwszej, czy drugiej instancji, albo to czy zaskarżone nią orzeczenie dotyczy istoty sprawy (jest orzeczeniem merytorycznym), czy też tylko formalnie kończy postępowanie (dotyczy np. odrzucenia pozwu lub wniosku, czy umorzenia postępowania), lecz także bez znaczenia jest wartość przedmiotu sporu, a do której to przesłanki nawiązuje ustawodawca, oznaczając z kolei dopuszczalność skargi kasacyjnej.

25. Podkreślenia jednocześnie wymaga, że pogląd przeciwny, sprowadzający się do uznania, że skarga nadzwyczajna – choć co do zasady wolna od ograniczeń natury *ratione valoris* – nie może być wnoszona w sprawach o „skrajnie niewielkiej wartości przedmiotu zaskarżenia”, nie znajduje oparcia w ustawie, a przy tym koliduje z systemowym spojrzeniem na problematykę dopuszczalności środków zaskarżenia. Opowiedzenie się za takim rozwiązaniem wprowadzałoby niepewność co do rzeczywistego zakresu przedmiotowego skargi nadzwyczajnej oraz wiązałoby się z trudną do przewidzenia uznaniowością, a także podważałoby systemowe założenia środka zaskarżenia i ograniczałoby rolę oraz znaczenie podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi, do których należy wstępna ocena ziszczenia się okoliczności, o których mowa w art. 89 i n. u.SN.

26. Znikoma (bagatelna) wartość przedmiotu zaskarżenia może mieć znaczenie przy ocenie stopnia pokrzywdzenia strony skutkami wydania zaskarżonego orzeczenia w kontekście oceny ziszczenia się w danej sprawie przesłanki funkcjonalnej skargi nadzwyczajnej, określonej w art. 89 § 1 *in principio* u.SN, powodując w konsekwencji konieczność oddalenia tej skargi. Wartość przedmiotu zaskarżenia jest zatem elementem oceny, czy uwzględnienie skargi nadzwyczajnej jest konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, zwłaszcza gdy interes prywatny strony wyraża się wyłącznie w aspekcie majątkowym (finansowym).

Nie ulega jednocześnie wątpliwości, że ilekroć podmiot inicjujący kontrolę nadzwyczajną uważa, że pomimo znikomej wartości przedmiotu zaskarżenia zachodzi jednak potrzeba przełamania zasady stabilności

prawomocnych orzeczeń sądowych, wpływającej z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, musi w tym zakresie przedstawić w skardze nadzwyczajnej spójną argumentację – oczywiście przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności konkretnej sprawy (por. wyroki Sądu Najwyższego: z 23 czerwca 2022., I NSNc 567/21, z 3 czerwca 2020 r., I NSNc 46/19).

27. W odniesieniu do drugiego zagadnienia sformułowanego w sprawie II NSNc 43/23 – sprowadzającego się do oceny skuteczności skierowanego do podmiotu uprawnionego do wniesienia skargi nadzwyczajnej pisma strony, zawierającego jej żądanie cofnięcia tego nadzwyczajnego środka prawnego – zachodziła konieczność wydania przez Sąd Najwyższy w składzie powiększonym postanowienia odmawiającego podjęcia uchwały w tym zakresie. Przedstawione zagadnienie nie rodzi bowiem żadnych wątpliwości interpretacyjnych.

28. Wymaga podkreślenia, że na gruncie prawa procesowego przez czynność procesową strony lub uczestnika postępowania rozumie się celowe i świadome zachowanie się (działanie) przed organem procesowym, podjęte na podstawie odpowiednich uprawnień lub obowiązków procesowych i w formie uregulowanej przez prawo procesowe dla wywołania określonych skutków prawnoprocesowych (por. W. Berutowicz, *Znaczenie prawne sądowego dochodzenia roszczeń*, Warszawa 1966, s. 47).

29. Uwzględniając powyższą definicję czynności procesowej, nie ulega wątpliwości, że wystąpienie przez stronę (osobę, w interesie której skarga nadzwyczajna została wniesiona) do skarżącego (podmiotu, który wniósł tego rodzaju skargę do sądu) z wnioskiem o cofnięcie skargi nie może pociągać (i nie pociąga) za sobą żadnych skutków procesowych. Bez wątpienia tego rodzaju oświadczenie strony nie ma bowiem charakteru czynności procesowej choćby li tylko z tej racji, że nie jest skierowane do organu procesowego (organu sądowego), a jedynie do podmiotu, który w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej ma status strony w znaczeniu formalnym. Tym samym pozostaje ono bez wpływu na bieg postępowania ze skargi nadzwyczajnej. Należy jednocześnie mieć na uwadze, że na gruncie procedury cywilnej strony nie dysponują żadnymi prawnymi instrumentami, za pomocą których mogłyby wywierać wpływ na przebieg postępowania wywołanego wniesieniem nadzwyczajnego środka zaskarżenia

przez legitymowany podmiot, a ustawa o Sądzie Najwyższym nie reguluje nawet sposobu komunikacji stron postępowania zakończonego orzeczeniem z organem uprawnionym do wniesienia skargi nadzwyczajnej.

30. W kontekście powyższego należało uznać, że wniosek strony o cofnięcie skargi nadzwyczajnej, skierowany do podmiotu inicjującego kontrolę nadzwyczajną przed Sądem Najwyższym, może być kwalifikowany, co najwyżej, jako ukierunkowana na podjęcie określonego działania informacja o istnieniu przesłanek przemawiających za cofnięciem tego rodzaju skargi, nie wywołująca jednak żadnych skutków w sferze procesowej.

31. Za powyższą konkluzją przemawia również obowiązująca w aktualnym stanie prawnym procedura podejmowania decyzji w przedmiocie skierowania do Sądu Najwyższego skargi nadzwyczajnej w konkretnej sprawie przez podmiot do tego uprawniony na mocy art. 89 § 2 u.SN.

32. Przykładowo, w odniesieniu do Prokuratora Generalnego mechanizm podejmowania decyzji w przedmiocie skierowania do Sądu Najwyższego skargi nadzwyczajnej w danej sprawie szczegółowo został uregulowany w rozdziale 6. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (tekst jedn. Dz. U. 2023, poz. 1115; dalej: „Regulamin”). Zgodnie z § 335a ust. 1 Regulaminu, w razie uzyskania, na skutek pisma zawierającego prośbę o wniesienie skargi nadzwyczajnej lub wskazującego okoliczności mogące stanowić podstawę jej zarzutów, albo z urzędu, informacji uprawdopodobniających uchybienie uzasadniające wniesienie skargi nadzwyczajnej od prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub sądu wojskowego kończącego postępowanie w sprawie, które nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia, prokurator wykonujący czynności służbowe w Prokuraturze Krajowej zwraca się do prokuratora regionalnego o dokonanie oceny dopuszczalności i celowości wniesienia skargi nadzwyczajnej, chyba że uzna, iż nie jest to konieczne. Zgodnie przy tym z § 335a ust. 7 Regulaminu, prokurator wykonujący czynności służbowe w Prokuraturze Krajowej zawiadamia autora pisma o skargę nadzwyczajną o wniesieniu skargi nadzwyczajnej

przez Prokuratora Generalnego albo o pozostawieniu tego pisma bez biegu z uwagi na brak podstaw do jej wniesienia.

33. Podobny tryb podejmowania decyzji w przedmiocie skierowania do Sądu Najwyższego skargi nadzwyczajnej w danej sprawie istnieje w przypadku pozostałych podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi nadzwyczajnej.

34. Z powyższego wynika zatem, że strona zainteresowana złożeniem w jej interesie skargi nadzwyczajnej – jako podmiot, któremu nie przysługuje samodzielna legitymacja do wniesienia tego rodzaju środka do Sądu Najwyższego – może co najwyżej skierować odpowiedni wniosek (pismo) w tym zakresie do podmiotu legitymowanego do wniesienia tego rodzaju skargi w rozumieniu art. 89 § 2 u.SN, lub nawet do kilku z nich (por. przykładowo § 335f Regulaminu). Wymaga jednocześnie wyraźnego podkreślenia, że wniosek strony w tym zakresie nie jest wiążący dla podmiotu, o którym mowa w art. 89 § 2 u.SN. Wprawdzie podmiot legitymowany ustawowo do wniesienia skargi nadzwyczajnej ma generalnie obowiązek oceny dopuszczalności i celowości wniesienia tego środka do sądu w konkretnej sprawie, niemniej jednak decyzja o wniesieniu w indywidualnym przypadku skargi nadzwyczajnej stanowi jego dyskrecyjne uprawnienie. Oznacza to, że organ uprawniony do wniesienia skargi nadzwyczajnej może wniosek strony o wystąpienie do Sądu Najwyższego ze skargą nadzwyczajną uwzględnić, ale może też tego rodzaju wniosek strony rozpatrzeć negatywnie. Podmiot legitymowany czynnie może wreszcie złożyć skargę nadzwyczajną do Sądu Najwyższego nawet wbrew woli strony postępowania (z urzędu). Jakkolwiek przy tym w piśmiennictwie tego rodzaju rozwiązanie bywa krytykowane z perspektywy kolizji z dążeniem do „urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej”, to jednak nawet w takim wypadku zwraca się uwagę na brak formalnych przeciwwskazań do takiego rozwiązania.

35. Powyższe prowadzi do konkluzji, że skoro podmiot, któremu przysługuje legitymacja czynna do wniesienia skargi nadzwyczajnej, nie jest nawet związany wnioskiem strony o wystąpienie ze skargą nadzwyczajną w danej sprawie, to brak jest zarazem racjonalnych argumentów do uznania, że jest on związany wnioskiem strony o cofnięcie skargi nadzwyczajnej. Inaczej mówiąc, skoro organ uprawniony do wniesienia skargi nadzwyczajnej nie jest związany żądaniem strony o wszczęcie

postępowania ze skargi nadzwyczajnej, to tym samym trudno doszukiwać się logicznych argumentów, mogących prowadzić do uznania, że organ ten jest jednak zobowiązany respektować i uwzględniać przeciwne żądanie strony, tj. dotyczące niewszczywania kontroli nadzwyczajnej, ewentualnie zakończenia wszczętego wcześniej postępowania ze skargi.

36. W konsekwencji należało uznać, że skoro możliwe jest wniesienie skargi nadzwyczajnej nawet wbrew woli strony, to również możliwe jest podtrzymanie żądania jej rozpoznania przez Sąd Najwyższy – wbrew woli tejże strony.

37. Co więcej, z formalnego punktu widzenia za bezskuteczny (nie wywołujący skutków prawnoprocesowych) należałoby uznać również wniosek strony (tj. osoby, na rzecz której podmiot uprawniony wniósł skargę nadzwyczajną), zawierający żądanie cofnięcia tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia, jeżeli zostałby on skierowany do sądu (organu procesowego). Jakkolwiek bowiem – co do zasady – cofnięcie skargi nadzwyczajnej jest dopuszczalną czynnością procesową na podstawie art. 398²¹ k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.SN, niemniej zgodnie z zasadą dyspozycyjności, uprawnienie w tym zakresie przysługuje jedynie podmiotowi legitymowanemu do jej wniesienia.

38. Odniesienie się do powyższej kwestii wymagało na wstępie odwołania się do jednej z podstawowych zasad zaskarżania orzeczeń obowiązujących w postępowaniu cywilnym, jaką jest zasada skargowości. Na zasadzie tej opiera się bowiem system zaskarżenia w sprawach cywilnych (zob. T. Ereciński, 4.4. *Zasada skargowości* [w:] *System Prawa Procesowego Cywilnego. Tom III. Środki zaskarżenia*, red. T. Ereciński, J. Gudowski, Warszawa 2013).

39. Zasada skargowości na gruncie postępowania cywilnego oznacza, że kontrola sądu może zostać uruchomiona jedynie na skutek inicjatywy uprawnionego podmiotu, a nie z urzędu. Innymi słowy, zasada skargowości w odniesieniu do systemu zaskarżania oznacza, że zaskarżenie orzeczenia może być dokonane wyłącznie przez legitymowany do tego podmiot, tj. powołany do dokonania zaskarżenia.

40. Z zasadą skargowości nieodzownie łączy się pojęcie „legitymacji do wniesienia środka zaskarżenia”. Legitymacja ta oznacza uprawnienie

do dokonania czynności procesowej, polegającej na zaskarżeniu określonego orzeczenia celem jego wzruszenia (uchylenia lub zmiany), względnie wywołania innych skutków. Legitymację tę zawsze określa się na podstawie przepisów prawa procesowego. Nie jest ona zatem tożsama z legitymacją procesową, którą w zasadzie wyznaczają przepisy prawa materialnego. Istnienie legitymacji do zaskarżenia orzeczenia nie zależy więc od relacji danego podmiotu do przedmiotu sporu, ale od relacji skarżącego do postępowania, w którym wydano zaskarżone orzeczenie (zob. T. Ereciński, 4. *Legitymacja do zaskarżenia orzeczenia* [w:] *System Prawa Procesowego Cywilnego. Tom III. Środki zaskarżenia*, red. T. Ereciński, J. Gudowski, Warszawa 2013).

41. Legitymacja do zaskarżenia orzeczenia nie ogranicza się do uprawnienia do wniesienia środka zaskarżenia, ale obejmuje także uprawnienie do określenia zakresu zaskarżenia, a tym samym zakresu kontroli, jaką ma przeprowadzić sąd odwoławczy (kontrolny). Podmiot legitymowany do zaskarżenia orzeczenia uprawniony jest także do cofnięcia wniesionego środka zaskarżenia, na co nie jest wymagana zgoda strony przeciwnej (zob. T. Ereciński, 4. *Legitymacja do zaskarżenia orzeczenia* [w:] *System Prawa Procesowego Cywilnego. Tom III. Środki zaskarżenia*, red. T. Ereciński, J. Gudowski, Warszawa 2013).

42. W świetle ugruntowanego orzecznictwa Sądu Najwyższego, cofnięcie środka prawnego, będące przejawem odwołalności czynności procesowych, traktowane jest przy tym jako działanie danego podmiotu realizujące procesowe uprawnienie do pozbawienia (co istotne) własnej czynności procesowej jej skuteczności prawnej; stanowi ono realizację zasady dyspozycyjności (rozporządzalności) i oznacza rezygnację wnoszącego dany środek prawny z jego rozpoznania w danym procesie (por. wyrok Sądu Najwyższego z 28 czerwca 2007 r., IV CSK 110/07, dotyczący cofnięcia pozwu).

43. Z powyższego można wyprowadzić wniosek, że w przypadku złożenia do sądu przez podmiot legitymowany stosownego środka zaskarżenia – to ten podmiot jest dysponentem postępowania wszczętego na skutek wniesienia tego środka.

44. Generalnie legitymacja do zaskarżenia orzeczenia przysługuje stronom (uczestnikom) postępowania. Ustawa może jednak przyznawać szczególną

legitymację do wniesienia środka zaskarżenia podmiotom, których nie dotyczy wprawdzie wynik postępowania, lecz których udział w postępowaniu odwoławczym (kontrolnym) jest uzasadniony ze względów ogólnospołecznych. Przyznanie niektórym podmiotom, np. Prokuratorowi Generalnemu, uprawnienia do wystąpienia na drogę sądową nie narusza zasady skargowości. W tych wypadkach, gdy środek zaskarżania mogą wnieść Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich lub inne określone w ustawach podmioty, ich legitymacja - realizując funkcje publiczne - wynika z zezwolenia ustawy procesowej (zob. T. Ereciński, 4.4. *Zasada skargowości* [w:] *System Prawa Procesowego Cywilnego. Tom III. Środki zaskarżenia*, red. T. Ereciński, J. Gudowski, Warszawa 2013; podobnie na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego zob. D. Zalewski, 6. *Wymogi skarg na decyzje i postanowienia o nałożeniu kar pieniężnych i porządkowych* [w:] *Kary pieniężne nakładane przez KAS i ich zaskarżanie*, red. D. Zalewski, Warszawa 2021).

45. Dopuszczalne jest zatem ustawowe pozbawienie strony uprawnienia do wniesienia środka prawnego na rzecz przyznania legitymacji do jego wniesienia innym podmiotom. Wolą ustawodawcy mechanizm ten został odniesiony również do skargi nadzwyczajnej. W art. 89 § 2 u.SN ustawodawca przewidział bowiem, że legitymacja do wniesienia skargi nadzwyczajnej przysługuje (wyłącznie) Prokuratorowi Generalnemu i Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz, w zakresie swojej właściwości, Prezesowi Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznikowi Praw Dziecka, Rzecznikowi Praw Pacjenta, Przewodniczącemu Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznikowi Finansowemu, Rzecznikowi Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

46. Wykładnia literalna art. 89 § 2 u.SN wskazuje jednoznacznie, że decyzja o sporządzeniu nadzwyczajnego środka zaskarżenia nie leży w gestii stron. Podnosi się, że pozbawienie stron realnego wpływu na możliwość wniesienia tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia miało być czynnikiem istotnie ograniczającym liczbę sporządzanych skarg.

47. Takie ukształtowanie legitymacji do wniesienia skargi nadzwyczajnej oznacza, że strona, która kwestionuje orzeczenie rozstrzygające o jej prawach

i obowiązkach, występuje wyłącznie w roli wnioskodawcy względem organów państwa. Powyższe prowadzi do wniosku, że w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej stroną w znaczeniu formalnym jest organ wnoszący i dysponujący skargą nadzwyczajną (skarżący), a podmiot, w interesie którego skarga ta została wniesiona (którego dotyczą normy prawa materialnego występujące w konkretnej sprawie), ma w tym postępowaniu jedynie status strony w znaczeniu materialnym.

48. Opisana wyżej szczególna (ograniczona) sytuacja procesowa podmiotu, w interesie którego zostaje wszczęte postępowanie ze skargi nadzwyczajnej – ukształtowana poprzez pozbawienie tego podmiotu (strony) legitymacji do wnoszenia skargi nadzwyczajnej we własnym imieniu – przemawia za uznaniem, że podmiot ten (strona) nie jest dysponentem postępowania ze skargi nadzwyczajnej. Podmiot taki (strona) nie może więc swobodnie dysponować przedmiotem postępowania zainicjowanym skargą nadzwyczajną. Dysponentem tego postępowania jest bowiem jedynie podmiot, który wniósł skargę nadzwyczajną i któremu przysługuje prawna legitymacja do wniesienia tego rodzaju środka zaskarżenia.

49. Okoliczność, że podmiot, w interesie którego wniesiona została skarga nadzwyczajna, nie jest dysponentem postępowania zainicjowanego tą skargą, przemawia jednocześnie za uznaniem, że podmiot ten jest pozbawiony możliwości samodzielnego cofnięcia skargi nadzwyczajnej, stanowiącego akt dyspozytywny, wyrażający wolę rezygnacji z dochodzenia w danym postępowaniu ochrony prawnej. Jak już bowiem wyżej wskazano, uprawnienie do tego rodzaju czynności procesowej (cofnięcia wniesionego środka zaskarżenia) immanentnie związane jest z pojęciem legitymacji do zaskarżenia orzeczenia, co jest z kolei przejawem zasady dyspozycyjności. Skutecznie cofnąć środek prawny (w tym przypadku skargę nadzwyczajną) – w myśl zasady odwołałości czynności procesowych – może zatem jedynie podmiot, który wniósł ten środek (skargę nadzwyczajną) do sądu.

50. Za uznaniem, że w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej uprawnienie strony do cofnięcia skargi nadzwyczajnej podlega ograniczeniu (a w istocie wyłączeniu) na rzecz podmiotu legitymowanego do wniesienia skargi nadzwyczajnej, przekonują również takie względy, jak szczególny cel

i funkcja skargi nadzwyczajnej. Należy bowiem jeszcze raz podkreślić, że w przypadku skargi nadzwyczajnej cel tego środka odrywa się od prywatnego interesu strony postępowania. Intencją ustawodawcy jest to, aby skarga nadzwyczajna przede wszystkim służyła zapewnieniu zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. W przypadku skargi nadzwyczajnej pierwszorzędne znaczenie ma zatem funkcja publiczna tego środka.

51. Powyższe oznacza, że w świetle art. 398²¹ k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.SN cofnięcie skargi nadzwyczajnej jest generalnie dopuszczalną czynnością procesową, niemniej w myśl zasady dyspozycyjności, uprawnienie w tym zakresie przysługuje jedynie podmiotowi legitymowanemu do jej wniesienia.

52. Mając na uwadze całokształt powyższych okoliczności, Sąd Najwyższy w składzie powiększonym, na podstawie art. 86 § 1 *in principio* u.SN i art. 87 § 1 *in fine* u.SN, w zakresie pierwszego z przedstawionych pytań prawnych, podjął uchwałę o treści określonej w punkcie pierwszym sentencji.

53. Sąd Najwyższy w składzie powiększonym postanowił jednocześnie nadać niniejszej uchwale moc zasady prawnej z chwilą jej podjęcia (art. 87 § 1 *in fine* u.SN) z następujących względów.

54. Po pierwsze, nadanie mocy zasady prawnej uchwale rozstrzygającej wskazane zagadnienie prawne ma służyć ujednoliceniu orzecnictwa samego Sądu Najwyższego, tym bardziej, że jak wyżej dostrzeżono, w dotychczasowym orzecnictwie tego Sądu zarysowała się rozbieżność odnośnie do traktowania znikomej wartości przedmiotu zaskarżenia jako przesłanki dopuszczalności skargi nadzwyczajnej.

55. Po drugie, nadanie mocy zasady prawnej niniejszej uchwale z dniem jej podjęcia służy również zapewnieniu pewności prawa. Bez wykorzystania art. 87 § 1 u.SN rozstrzygnięcie znaczenia wartości przedmiotu zaskarżenia w kontekście oceny dopuszczalności skargi nadzwyczajnej zależałoby od indywidualnego stanowiska (wrażliwości konstytucyjnej) poszczególnych składów Sądu Najwyższego orzekających w sprawach ze skarg nadzwyczajnych. Skutkowałoby to zróżnicowaniem standardu prawa do sądu w poszczególnych sprawach w zależności od składu osobowego. Natomiast – jak wyjaśniono

w orzecznictwie – uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego mająca moc zasady prawnej wiąże inne składy orzekające Sądu Najwyższego co do wykładni przepisu, którego dotyczy (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 17 maja 2019 r., V CZ 23/19).

56. Uznając, że drugie z przedstawionych zagadnień prawnych w sprawie II NSNc 43/23 nie wymaga wyjaśnienia, Sąd Najwyższy w składzie powiększonym odmówił podjęcia uchwały w tym zakresie, na podstawie art. 86 § 1 zdanie drugie u.SN

57. Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.
(K.B.)

[ms]