

Sygn. akt IV CNP 51/17

POSTANOWIENIE

Dnia 25 stycznia 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Karol Weitz (przewodniczący)

SSN Anna Owczarek

SSN Krzysztof Pietrzykowski (sprawozdawca)

w sprawie ze skargi strony powodowej
o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku
Sądu Okręgowego w S.
z dnia 22 listopada 2016 r., sygn. akt V Ca [...],
w sprawie z powództwa Stowarzyszenia [...] z siedzibą w J.
przeciwko Gminie M.
o zapłatę kwoty 48.715,22 zł,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 25 stycznia 2019 r.,

**odrzuca skargę i nie obciąża skarżącego kosztami
postępowania wywołanego wniesieniem skargi.**

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy w M., w sprawie z powództwa Stowarzyszenia [...] w J. przeciwko Gminie M. o zapłatę kwoty 48 715,22 zł tytułem dotacji, wyrokiem z dnia 30 maja 2016 r. zasądził od Gminy Miasta M. na rzecz Stowarzyszenia [...] w J. kwotę 44 845,08 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia 1 lutego 2016 r. do dnia zapłaty, w pozostałym zakresie oddalił powództwo oraz nakazał pobrać od pozwanej na rzecz Skarbu Państwa kwotę 2 241,12 zł tytułem części opłaty sądowej od pozwu, w pozostałym zakresie odstąpił od obciążania powoda kosztami procesu, od których był tymczasowo zwolniony.

Gmina M. wniosła apelację od wyroku Sądu Rejonowego.

Sąd Okręgowy w S. wyrokiem z dnia 22 listopada 2016 r. sprostował oczywistą niedokładność w komparycji w punktach I i III zaskarżonego wyroku w ten sposób, że oznaczenie pozwanej „Gmina Miasto M.” zastąpił oznaczeniem „Gmina M.”, zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że powództwo w całości oddalił i zasądził od powoda na rzecz pozwanej kwotę 2 417 zł tytułem kosztów procesu oraz zasądził od powoda na rzecz pozwanej kwotę 2 400 zł tytułem kosztów postępowania apelacyjnego i odstąpił od obciążania powoda kosztami postępowania apelacyjnego w pozostałym zakresie.

Powód wniósł skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego z dnia 22 listopada 2016 r., zarzucając naruszenie art. 90 ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (jedn. tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 2198 ze zm.; obecny jedn. tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 1457 ze zm.), uchylonego z dniem 1 stycznia 2018 r. przez art. 80 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2203), przez błędną wykładnię i przyjęcie, że roszczenie powoda o wypłatę dotacji na rzecz małoletniej I. Ś. nie jest zasadne i nie może być uwzględnione, podczas gdy prawidłowa wykładnia przepisu nie uzależnia wypłaty dotacji na niepełnosprawnego ucznia od wymagania wydania orzeczenia o potrzebie

kształcenia specjalnego na dzień 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Z art. 424¹ § 1 k.p.c. wynika, że jedną z przesłanek dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest wyczerpanie przez skarżącego wszystkich stawianych do dyspozycji przez system prawny mechanizmów (środków prawnych) umożliwiających korektę niezgodnego z prawem prawomocnego wyroku przez jego zmianę bądź uchylenie. Rozwiązanie to jest wyrazem subsydiarnego charakteru skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jako nadzwyczajnego środka prawnego, który nie służy uchyleniu albo zmianie prawomocnego orzeczenia, lecz inicjuje tylko 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). Odpowiedzialność ta może aktualizować się tylko wówczas, gdy poszkodowany uczynił wszystko celem wyeliminowania źródła szkody. Dopiero bezskuteczność dostępnych narzędzi procesowych lub ich brak może - w wypadku wystąpienia szkody - uzasadniać roszczenie o jej naprawienie, a tym samym dopuszczalność skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (por. druk sejmowy IV kadencji Sejmu nr 2696, pkt 4; w orzecznictwie zob. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 30 sierpnia 2018 r., III CNP 9/18, OSNC 2018, nr 12, poz. 121, i z dnia 20 grudnia 2018 r., III CNP 19/18, niepubl.).

Należy odróżnić niemożność zmiany lub uchylenia prawomocnego wyroku w drodze innych środków prawnych, która stanowi przesłanką dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424¹ § 1 k.p.c.), od wiążącego się z tą przesłanką wymagania skargi w postaci wykazania niemożności wzruszenia zaskarżonego wyroku w drodze innych środków prawnych, które stanowi jej element konstrukcyjny (art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c.). W konsekwencji odrzucenie skargi następuje nie tylko wtedy, gdy skarżący nie spełnił wskazanego wymagania, tj. nie zawarł w skardze wywodu mającego

wykazać, że wzruszenie zaskarżonego wyroku w drodze innych środków prawnych nie było i nie jest możliwe (art. 424⁸ § 1 k.p.c.), ale również wtedy, gdy zmiana lub uchylenie tego wyroku w drodze innych środków prawnych była lub jest możliwa (art. 424⁸ § 2 k.p.c.).

Niemożliwość zmiany lub uchylenia zaskarżonego prawomocnego wyroku w drodze innych środków prawnych jako przesłanka dopuszczalności skargi musi istnieć zarówno w przeszłości, jak i w chwili oceny dopuszczalności skargi (*verba legis* „zmiana lub uchylenie tego wyroku (...) nie było i nie jest możliwe”). Oznacza to, że skarga jest niedopuszczalna wtedy, gdy zmiana lub uchylenie wyroku było możliwe w przeszłości i nadal jest możliwe w chwili oceny dopuszczalności skargi, wtedy, gdy zmiana lub uchylenie wyroku było możliwe w przeszłości, ale nie jest możliwe w chwili oceny dopuszczalności skargi (wyjątek w tym zakresie przewiduje art. 424¹ § 2 k.p.c.) oraz wtedy, gdy zmiana lub uchylenie wyroku nie było możliwe w przeszłości, ale jest (stało się) możliwe w chwili oceny dopuszczalności skargi. Ta ostatnia sytuacja może wystąpić w przypadku zmiany normatywnej polegającej na wykreowaniu - po uprawomocnieniu się wyroku lub nawet wniesienia skargi od niego - przez ustawodawcę dodatkowego środka prawnego, który może doprowadzić do zmiany lub uchylenia tego wyroku.

Gdy chodzi o spełnienie wymagania określonego w art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. w rozważanym kontekście, to wykazanie przez skarżącego tego, że wzruszenie zaskarżonego wyroku w drodze innych środków prawnych nie było i nie jest możliwe, musi polegać na zawarciu w skardze wyводу prawnego, że niemożliwość zmiany lub uchylenia wyroku w drodze innych środków prawnych zachodziła w przeszłości i nadal istnieje w chwili wnoszenia skargi lub - w wypadku określonym w art. 424¹ § 2 k.p.c. - że niemożliwość zmiany lub uchylenia wyroku istnieje w chwili wnoszenia skargi. Z istoty rzeczy dochowanie omawianego wymagania nie może obejmować wykazywania, że niemożliwość zmiany lub uchylenia wyroku będzie (nadal) istniała po wniesieniu skargi, tj. w chwili oceny dopuszczalności skargi. Wymagania, o którym mowa w art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c., nie można więc odnosić do sytuacji, w której po wniesieniu skargi wprowadzony został nowy środek prawny, który umożliwia zmianę lub uchylenie prawomocnego wyroku objętego skargą.

W tej ostatniej sytuacji dezaktualizuje się - w odpowiednim zakresie - kwestia spełnienia wymagania określonego w art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c., jednak konieczna jest nadal ocena, czy - na skutek zmiany normatywnej po wniesieniu skargi - zmiana lub uchylenie zaskarżonego wyroku jest (stało się) możliwe, gdyż aktualna pozostaje w tym wypadku przesłanka dopuszczalności skargi w postaci niemożności zmiany lub uchylenia zaskarżonego wyroku zarówno w przeszłości, jak również w chwili oceny jej dopuszczalności.

Na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r., poz. 5 ze zm., dalej jako: „u.SN”) wprowadzono skargę nadzwyczajną - nowy nadzwyczajny środek zaskarżenia, o szerokich podstawach, obejmujących m.in. naruszenie zasad, wolności i praw określonych w Konstytucji oraz rażące naruszenie prawa przez błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie (art. 89 § 1 u.SN). Skarga ta może być wniesiona w terminie 5 lat od uprawomocnienia się orzeczenia (art. 89 § 3 u.SN), a w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy o Sądzie Najwyższym może służyć podważaniu prawomocnych orzeczeń sądowych wydanych przed wejściem tej ustawy w życie, lecz po dniu 17 października 1997 r. (art. 115 § 1 u.SN). Ustanowiono zatem kolejny instrument prawny pozwalający na uchylenie lub zmianę prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego kończącego postępowanie w sprawie (art. 89 § 1 w związku z art. 91 § 1 u.SN), obejmujący także - we wskazanych granicach czasowych - orzeczenia, które uprawomocniły się przed wejściem w życie ustawy o Sądzie Najwyższym, tj. przed dniem 3 kwietnia 2018 r.

W następstwie uwzględnienia skargi nadzwyczajnej dojść może do zmiany lub uchylenia objętego nią orzeczenia (art. 91 § 2 u.SN) ewentualnie - w określonych wypadkach - do stwierdzenia wydania tego orzeczenia z naruszeniem prawa (art. 89 § 4 i art. 115 § 2 u.SN).

Wprowadzenie skargi nadzwyczajnej ma duże znaczenie dla dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Dotyczy to nie tylko orzeczeń, które uprawomocniły się w dniu 3 kwietnia 2018 r. lub po tym dniu, lecz także orzeczeń, które uprawomocniły się przed dniem 3 kwietnia 2018 r. Skoro wprowadzono dodatkową, nieprzewidzianą

wcześniej, gwarancję zgodności z prawem orzeczeń sądowych, otwierając drogę do zmiany lub uchylenie wadliwego orzeczenia poza trybem skargi kasacyjnej i skargi o wznowienie, to skorzystanie z niej - na równi ze skorzystaniem ze skargi kasacyjnej i skargi o wznowienie - musi wyprzedzać dochodzenie ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Gwarancja ta zakłada możliwość usunięcia źródła szkody w postaci wydania orzeczenia, co może uczynić odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa bezprzedmiotową (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 30 sierpnia 2018 r., III CNP 9/18, OSNC 2018, nr 12, poz. 121, i z dnia 20 grudnia 2018 r., III CNP 19/18, niepubl.).

Oceny tej nie zmienia okoliczność, że wyłączna legitymacja do wniesienia skargi nadzwyczajnej przysługuje podmiotom określonym w art. 89 § 2 u.SN, a w odniesieniu do orzeczeń, które uprawomocniły się przed dniem 3 kwietnia 2018 r. - podmiotom określonym w art. 115 § 1a u.SN. Strona nie może wprowadzić wniesić skargi nadzwyczajnej samodzielnie, jednak może zwrócić się do legitymowanego podmiotu o jej wniesienie (por. w odniesieniu do Prokuratora Generalnego § 335a - 335m rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. - Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, jedn. tekst: Dz. U. z 2017 r., poz. 1206). Wystąpienie do uprawnionego podmiotu nie obliguje go do wniesienia skargi, aktywność ta jest jednak nieodzowna, gdyż strona czyni w ten sposób zadość wymaganiu wykorzystania wszelkich dostępnych dla niej prawnych mechanizmów służących wzruszeniu prawomocnego orzeczenia, co warunkuje dopuszczalność skargi o stwierdzenie jego niezgodności z prawem i uruchomienie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Negatywna ocena podmiotu uprawnionego do wniesienia skargi nadzwyczajnej i wynikająca z niej obiektywna niemożność - z punktu widzenia strony - uchylenia lub zmiany prawomocnego orzeczenia w drodze skargi nadzwyczajnej, otwiera drogę do żądania stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 30 sierpnia 2018 r., III CNP 9/18, OSNC 2018, nr 12, poz. 121, i z dnia 20 grudnia 2018 r., III CNP 19/18, niepubl.).

O subsydiarnym charakterze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w stosunku do skargi nadzwyczajnej przesądza nie

tylko to, że jest ona dopuszczalna tylko wtedy, 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 (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 listopada 2018 r., I CNP 43/17, niepubl.), ale również treść art. 89 § 4 i art. 115 § 2 u.SN. Przepisy te przewidują - w określonych w nich 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 zatem 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. Inicjowane skargą nadzwyczajną postępowanie przed Sądem Najwyższym staje się wtedy jednym z postępowań, o których mowa w art. 417¹ § 2 zdanie pierwsze k.c. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 2018 r., III CNP 19/18, niepubl.).

Dodać należy, że 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 *in fine* u.SN). W grupie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia, o których mowa, nie mieści się skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, skoro nie zmierza ona do zmiany lub uchylenia zaskarżonego orzeczenia i w związku z tym jej kwalifikacja do kategorii środków zaskarżenia w ogólności jest wątpliwa (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 listopada 2018 r., I CNP 43/17, niepubl.).

W stanie prawnym obowiązującym po wprowadzeniu skargi nadzwyczajnej, tj. od dnia 3 kwietnia 2018 r., oceniając kwestię dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, należy uwzględniać istnienie skargi nadzwyczajnej. Dotyczy to zarówno zaskarżania orzeczeń, które stały się prawomocne przed dniem 3 kwietnia 2018 r. (art. 115 u.SN), jak i orzeczeń, które stały się prawomocne w dniu 3 kwietnia 2018 r. lub po tym dniu (art. 89 u.SN), a także ma znaczenie niezależnie od tego, czy skarga

o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia została wniesiona przed dniem 3 kwietnia 2018 r., czy też w dniu 3 kwietnia 2018 r. lub po tym dniu. W ustawie o Sądzie Najwyższym nie zawarto żadnej regulacji intertemporalnej dotyczącej wpływu wprowadzenia do systemu prawnego skargi nadzwyczajnej na dopuszczalność skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wniesionych przed dniem 3 kwietnia 2018 r. Oznacza to, że ustawę tę należy w tym zakresie stosować od chwili jej wejścia w życie, tj. uwzględniać istnienie skargi nadzwyczajnej także w wypadku, w którym skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia została wniesiona przed dniem 3 kwietnia 2018 r. Jest to rozwiązanie uzasadnione interesem publicznym, któremu odpowiada założenie, że pierwszeństwo przed ewentualną odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa za niezgodne z prawem prawomocne orzeczenie musi mieć procesowa możliwość usunięcia źródła szkody, tj. zmiany lub uchylecia tego orzeczenia. U jego podłoża leży ponadto także decyzja ustawodawcy, aby objąć skargą nadzwyczajną orzeczenia, które stały się prawomocne po dniu 17 października 1997 r., a przed dniem 3 kwietnia 2018 r. (art. 115 § 1 u.SN).

Różnica między skargami, które zostały wniesione przed dniem 3 kwietnia 2018 r., a skargami, które zostały złożone w dniu 3 kwietnia 2018 r. lub po tym dniu, polega na tym, że w wypadku pierwszych skarg - 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 - wskazać również na niemożność skorzystania ze skargi nadzwyczajnej, gdyż ta została wprowadzona do systemu prawnego po wniesieniu przezeń skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Można natomiast takie wymaganie stawiać skarżącemu, który wnosi skargę po tym, jak skarga nadzwyczajna została wprowadzona do systemu prawnego, tj. w dniu 3 kwietnia 2018 r. lub po tym dniu (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 30 sierpnia 2018 r., III CNP 9/18, OSNC 2018, nr 12, poz. 121, i z dnia 20 grudnia 2018 r., III CNP 19/18, niepubl.).

Niezależnie od tego, czy skarga została wniesiona przed dniem 3 kwietnia 2018 r., czy w dniu 3 kwietnia 2018 r. lub po tym dniu, oceniając jej

dopuszczalność, Sąd Najwyższy musi uwzględnić to, że wprowadzenie skargi nadzwyczajnej sprawiło, iż pojawiła się dodatkowa możliwość zmiany lub uchylenia wyroku objętego skargą, tj. doszło do następczego zaistnienia okoliczności powodującej niedopuszczalność skargi (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 listopada 2018 r., I CNP 43/17, niepubl.), która pozostaje aktualna dopóty, dopóki skarżący nie wystąpi do uprawnionego organu z wnioskiem o wniesienie skargi nadzwyczajnej i nie zostanie on załatwiony negatywnie.

Pozostaje do przesądzenia treść decyzji procesowej Sądu Najwyższego, który ocenia dopuszczalność skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wniesionej przed dniem 3 kwietnia 2018 r. w sytuacji następczego zaistnienia - wskutek wprowadzenia skargi nadzwyczajnej - niedopuszczalności wniesionej skargi. Ogólne reguły procesowe przemawiałyby za tym, aby w takiej sytuacji nastąpiło umorzenie postępowania wywołanego wniesieniem skargi (art. 355 § 1 w związku z art. 391 § 1, art. 398²¹ i art. 424¹² k.p.c., por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 grudnia 2010 r., II CNP 76/10, niepubl.). Uwzględnić jednak trzeba szczególną regulację zawartą w art. 424⁸ § 2 k.p.c., w której świetle w razie stwierdzenia, że zmiana zaskarżonego wyroku w drodze innych środków prawnych była lub jest możliwa, następuje odrzucenie skargi. Przepis ten nie różnicuje tego, czy określona w nim aktualna możliwość zmiany lub uchylenia wyroku istniała w chwili wniesienia skargi, czy też powstała dopiero po jej wniesieniu. Uzasadnia to wniosek, że następcza niedopuszczalność skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia spowodowana powstaniem w toku postępowania wywołanego jej wniesieniem nowej możliwości zmiany lub uchylenia zaskarżonego wyroku wskutek wprowadzenia dodatkowego środka prawnego powoduje odrzucenie skargi.

W okolicznościach sprawy skarżący w dniu 21 sierpnia 2017 r. złożył skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku z dnia 22 listopada 2016 r. Skarżący może wystąpić z wnioskiem do jednego z organów określonych w art. 115 § 1a u.SN o złożenie skargi nadzwyczajnej od tego wyroku. Oznacza to, że jego skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia stała się z dniem 3 kwietnia 2018 r. niedopuszczalna i jako taka podlega odrzuceniu (art. 424⁸ § 2 k.p.c.).

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

jw