

Rafał Dul

Udział Skarbu Państwa w postępowaniu o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

Palestra 58/7-8(667-668), 113-118

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

UDZIAŁ SKARBU PAŃSTWA W POSTĘPOWANIU O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI Z PRAWEM PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA

Wejście w życie ustawy nowelizującej z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹, która weszła w życie 6 lutego 2005 r., doprowadziło do swoistej „rewolucji” na gruncie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną bezprawnością zachowania się organu władzy publicznej. Ustawą tą wprowadzano bowiem do ustawy Kodeks postępowania cywilnego² w tytule VI Księgi pierwszej części pierwszej Dział VIII, zatytułowany „Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia”, co z kolei było konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r.³, sygn. akt SK 18/00, stwierdzającego, że art. 417 ustawy Kodeks cywilny⁴ rozumiany w ten sposób, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, natomiast art. 418 k.c. jest niezgodny z art. 77 ust. 1 i nie jest niezgodny z art. 64 Konstytucji RP.

Powyższa skarga, uregulowana art. 424¹–424¹² k.p.c., służy ustaleniu istnienia przesłanki odpowiedzialności deliktowej Skarbu Państwa w postaci niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia⁵ i jest pierwszym etapem otwierającym drogę do uzyskania odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej. W doktrynie prawa poza sporem jest, że w obrębie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP mieści się także odpowiedzialność za uszczerbki spowodowane działalnością jurysdykcyjną sądów⁶. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest zatem instytucją, której zastosowanie warunkuje dopiero uzyskanie od Skarbu Państwa stosownej rekompensaty, co skutkuje tym, że jej istotą jest wykazanie, że kwestionowane (zaskarżone) orzeczenie zostało wydane niezgodnie z prawem i z tej bezprawności orzeczenia wynika szkoda⁷. Stwierdzenie przez Sąd Najwyższy, zgodnie z art. 424¹¹ § 2 k.p.c., że zaskarżony wyrok jest w zaskarżonym zakresie niezgodny z prawem, daje

¹ Dz.U. z 2005 r. nr 13, poz. 98.

² Ustawa z 17 listopada 1964 r. (Dz.U. nr 43, poz. 296), dalej: k.p.c.

³ Dz.U. nr 145, poz. 1638.

⁴ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. (Dz.U. nr 16, poz. 93), dalej: k.c.

⁵ T. Wiśniewski, (w:) H. Dolecki, T. Wiśniewski, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. II, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 324.

⁶ T. Grzegorzczak, *Dopuszczalność skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w sądowym postępowaniu egzekucyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 2, s. 44; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C. H. Beck, Warszawa 2009, s. 391.

⁷ Wyrok z 9 marca 2006 r., II BP 6/05, OSNP 2007, nr 3–4, poz. 42.

uprawnienie stronie postępowania do wszczęcia kolejnego, „nowego” postępowania przed sądem powszechnym o odszkodowanie.

W doktrynie⁸ prawa niezmiennie przyjmuje się, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia może być wniesiona wyłącznie przez podmiot będący stroną w postępowaniu, w którym zapadło orzeczenie będące przedmiotem skargi. Ogólnie rzecz ujmując, w postępowaniu cywilnym oznacza to tyle, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia może zostać wniesiona przez obydwie strony procesowe, którymi są powód oraz pozwany. Ustawodawca w postępowaniu o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, prowadzonego w trybie art. 424¹–424¹² k.p.c., nie uwzględnił udziału podmiotu państwowego, którego to udziału nie można również wywieść z odpowiedniego stosowania przepisów o skardze kasacyjnej (art. 424¹² k.p.c.). Dodatkowo, co istotne, w uchwale z 23 listopada 2005 r.⁹, której nadano moc zasady prawnej, Sąd Najwyższy wyraził pogląd, aktualny do dnia dzisiejszego, o nieuznawaniu Skarbu Państwa jako strony postępowania w sprawie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Także w piśmiennictwie¹⁰ prawniczym przyjmuje się, że Skarb Państwa nie jest stroną w przedmiotowym postępowaniu, co *de lege lata* bezsprzecznie oznacza, że Skarb Państwa – prezes właściwego sądu powszechnego – jest wyłączony od udziału w postępowaniu prowadzonym na podstawie przedmiotowej skargi.

Taki stan rzeczy powinien jednak ulec zmianie.

Zauważyć bowiem należy, o czym przesądził Sąd Najwyższy w postanowieniu z 18 kwietnia 2007 r.¹¹, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest środkiem prawnym, który wszczyna nowe, niezależne od poprzedniego postępowanie przed Sądem Najwyższym, co oznacza, że postępowanie ze skargi jest postępowaniem sytuującym się pomiędzy zakończonym prawomocnie postępowaniem a nowym postępowaniem prowadzonym w procesie odszkodowawczym. Postępowanie ze skargi wszczyna zatem sprawę odrębną od sprawy zakończonej prawomocnym orzeczeniem, którego zgodność z prawem jest kwestionowana. Cel jednak skargi oraz jej charakter prawny, uniemożliwiający Sądowi Najwyższemu dokonanie zmiany lub uchylenie zaskarżonego orzeczenia¹², może uzasadniać uczestnictwo „trzeciego” podmiotu, bezpośrednio zainteresowanego oddaleniem wniesionej skargi czy niedopuszczeniem jej do rozpoznania jeszcze na etapie przedsądu. Założeniem przedmiotowej skargi oraz jej skutkiem prawnym, co warto przypomnieć, nie jest wzruszenie zaskarżonego orzeczenia przez jego zmianę bądź uchylenie (z wyjątkiem art. 424¹¹ § 3 k.p.c.), lecz poddanie kontroli sądowej prawomocnego orzeczenia sądu i w dalszej kolejności zni-

⁸ G. Rząsa, (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, C. H. Beck, Warszawa 2011, s. 924.

⁹ Uchwała SN z 23 listopada 2005 r., sygn. akt III BZP 2/05.

¹⁰ L. Bagińska, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, C. H. Beck, Warszawa 2009, s. 27; P. Pogonowski, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w postępowaniu cywilnym. Problemy podstawowe (część I)*, „Rejent” 2005, nr 10 (174), s. 31.

¹¹ Sygn. akt V CZ 26/07, niepubl.

¹² Tylko wyjątkowo, na podstawie art. 424¹¹ § 3 k.p.c., Sąd Najwyższy, stwierdzając niezgodność wyroku z prawem, uchyla zaskarżony wyrok i wyrok sądu pierwszej instancji i odrzuca pozew albo umarza postępowanie.

weczenie niekorzystnych dla strony skutków prawnych¹³. W tym kontekście zauważyć należy, że strona postępowania, uzyskując korzystne dla siebie prawomocne orzeczenie, będące przedmiotem skargi (wniesionej przez stronę przeciwną), w zasadzie nie ma interesu w czynnym uczestnictwie w postępowaniu prowadzonym na podstawie tej skargi. Ewentualne ustosunkowanie się do zarzutów skargi i chęć odpiernia zarzutów przez stronę przeciwną mogłyby uzasadniać dopiero możliwość uchylenia lub zmiany zaskarżonego orzeczenia, które to procedowanie, z racji ściśle określonych możliwych rozstrzygnięć przed Sądem Najwyższym, zostało wyłączone. Jak zasadnie zauważył W. Sanetra, strona, która wygrała spór, nie ma w istocie interesu, by toczyć go nadal przed Sądem Najwyższym, skoro dające jej satysfakcję prawomocne orzeczenie nie może zasadniczo zostać już uchylone ani zmienione, celem jej przeciwnika procesowego jest zaś przede wszystkim uzyskanie odszkodowania od innego niż ona podmiotu, tj. od Skarbu Państwa¹⁴.

Odmienne uczestnictwo strony przeciwnej wygląda w przypadku postępowania kasacyjnego czy na podstawie skargi o wznowienie postępowania, gdzie ewentualne uwzględnienie przez sąd tych środków prawnych może rodzić skutek w postaci zmiany lub uchylenia zaskarżonego, prawomocnego orzeczenia. Możliwość zatem uchylenia lub zmiany prawomocnego orzeczenia motywuje stronę przeciwną (niewnoszącą skargi) do czynnego uczestnictwa w postępowaniu kasacyjnym czy w postępowaniu prowadzonym na podstawie skargi o wznowienie postępowania, dzięki czemu procedury te w praktyce realizują znaną w postępowaniu cywilnym zasadę dwustronności. Istotne przy tym także jest, że zarówno skarga kasacyjna, jak i skarga o wznowienie postępowania wraz ze skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia tworzą spójny system kontroli legalności prawomocnych orzeczeń sądowych¹⁵ i podobnie jak skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia również pełnią funkcję umożliwiającą dochodzenie, w osobnym procesie, naprawienia szkody wynikłej na skutek wydania lub wykonania orzeczenia sądu (art. 398¹⁵, art. 398¹⁶, art. 412 k.p.c. w zw. z art. 415 k.p.c.). Inny cel skarg, a co za tym idzie – również odmienne procedowanie w przypadku ich wniesienia, nie powinny różnicować udziału stron w postępowaniu w zależności od tego, który z omawianych nadzwyczajnych środków prawnych został złożony, co pomimo braku bezpośredniego wyłączenia drugiej strony od udziału w sprawie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia faktycznie ma miejsce. Efektem obecnej regulacji prawnej jest bowiem to, że z praktycznego punktu widzenia w postępowaniu prowadzonym na podstawie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia uczestniczy jedna ze stron ówczesnie prowadzonego postępowania, w którym zapadło zaskarżone orzeczenie, oraz Sąd Najwyższy rozpoznający skargę pod kątem jej zgodności z prawem. W postępowaniu tym brak jest podmiotu reprezentującego Skarb Państwa – prezesa

¹³ M. Manowska, *Zmiany w kodeksie postępowania cywilnego wprowadzone w 2004 r.*, „Przeгляд Sądowy” 2005, nr 5, s. 37–38.

¹⁴ W. Sanetra, *Uwagi o skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia – ze szczególnym uwzględnieniem spraw z zakresu prawa pracy*, „Przeгляд Sądowy” 2005, nr 9, s. 11.

¹⁵ T. Zembrzowski, *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, t. 47, s. 314.

właściwego sądu powszechnego – który, chociaż w sposób teoretyczny, broniłby kwestionowanego, prawomocnego orzeczenia. Taka luka procesowa doprowadza do sytuacji, w której w przypadku uwzględnienia przez Sąd Najwyższy skargi Skarb Państwa, jako podmiot zobowiązany do rekompensaty szkody powstałej w wyniku wydania orzeczenia niezgodnego z prawem, nie jest uprawniony do udziału w tym postępowaniu, które bezpośrednio dotyczy jego interesu majątkowego.

Takie praktyczne założenie powinno *de lege ferenda* ulec odpowiedniemu, ustawowemu uregulowaniu. W tym kontekście należy również zauważyć, że ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁶ ustawodawca wprowadził do ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁷ instytucję skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, której regulacje prawne normują art. 285a–285l p.p.s.a. w postępowaniu, w którym udział Skarbu Państwa – organu administracji publicznej – jest zagwarantowany. Z analizy przepisów prawnych normujących to postępowanie bez wątpienia wynika, że uprawnienie do wniesienia skargi przysługuje stronie postępowania, którą w myśl art. 32 p.p.s.a. jest skarżący oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Powyższe oznacza, że w przypadku wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przez stronę skarżącą organ administracji publicznej ma interes w tym, aby czynnie uczestniczyć w zainicjowanym przez stronę przeciwną postępowaniu ze skargi, tym bardziej że genezy powstania szkody dopatrywać się należy właśnie w działaniu tego organu, który wydał merytoryczne rozstrzygnięcie, a nie sądu administracyjnego, którego konstytucyjnym i ustawowym założeniem jest kontrola legalności zaskarżonych orzeczeń administracji. Jak wyjaśnił H. Dolecki¹⁸, sądy administracyjne odnoszą się do ustaleń dokonanych przez organy administracji oraz wydanych przez te organy rozstrzygnięć, dokonując kontroli pod względem zgodności z prawem. Jest to zasadnicza różnica w odniesieniu do postępowania ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w postępowaniu cywilnym, gdzie powstania szkody można dopatrywać się w działaniach sądu powszechnego pierwszej bądź drugiej instancji (art. 424¹ k.p.c.). Różnice te niewątpliwie wynikają z dwóch odmiennych postępowań sądowych, jednak konsekwencją tak przedstawionych różnic jest to, że *de facto* w postępowaniu ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym udział organu administracji – który w obrocie cywilnoprawnym zasadniczo reprezentuje Skarb Państwa, wykonując w ramach przyznanych mu kompetencji swoje władztwo, działając w przydzielonym mu obszarze kompetencji¹⁹ – jest zapewniony.

Takiej sytuacji prawnej nie można doszukać się w postępowaniu prowadzonym na podstawie Działu VIII Kodeksu postępowania cywilnego. Prowadzi to do różnicowania postępowań w zależności od tego, w którym to postępowaniu (cywilnym czy sądowo-

¹⁶ Dz.U. nr 36, poz. 196.

¹⁷ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270), dalej: p.p.s.a.

¹⁸ H. Dolecki, *Stosowanie przepisów procedury cywilnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, rok VI, z. 5–6 (32), s. 95.

¹⁹ Z. Gawlik, (w:) A. Kidyba, *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, część ogólna, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 162.

administracyjnym) została wniesiona skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, czego nie można zaaprobować, tym bardziej że wprowadzenie omawianej skargi w postępowaniu sądownoadministracyjnym również nastąpiło na kanwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r.²⁰ Utrzymywanie takiej sytuacji prawnej świadczy o niespójnym systemie prawnym dotyczącym tych samych instytucji, posiadających ten sam cel procesowy.

Rozwiązując tak przedstawiony problem, można zaproponować, aby w postępowaniu ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w postępowaniu cywilnym udział Skarbu Państwa był ustawowo zagwarantowany, chociażby poprzez odpowiednie odesłanie do przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2005 r.²¹ o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 pkt 1 oraz art. 4 ust. 2 wskazanej ustawy do zadań Prokuraturii Generalnej należy między innymi wyłączone zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym w sprawach, w których Skarb Państwa jest lub powinien być stroną powodową albo pozwaną, albo też uczestnikiem postępowania przed sądem (...), co mogłoby bezsprzecznie odpowiadać udziałowi tego podmiotu w postępowaniu prowadzonym ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w postępowaniu cywilnym, i rozważenia wymagałoby tylko rozszerzenie takiego udziału na postępowanie sądownoadministracyjne w celu ujednoczenia postępowania w przypadku tych instytucji. Argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem jest również fakt, o czym przesądził Sąd Najwyższy²², że przepis art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o Prokuraturii Generalnej zawiera normę szczególną w stosunku do art. 87¹ § 2 k.p.c., stanowiącego o konieczności zastępstwa stron przed Sądem Najwyższym przez adwokatów lub radców prawnych, o czym również stanowi § 3 art. 87¹ k.p.c.

Tak też w postępowaniu cywilnym można zaproponować, aby obecny art. 424² k.p.c. został zrehabilitowany poprzez podzielenie go na dwa paragrafy, którego obecna treść stanowiłaby § 1 art. 424² k.p.c., zaś nowo powstały § 2 art. 424² k.p.c. mógłby otrzymać brzmienie: „W postępowaniu ze skargi mają również odpowiednio zastosowanie przepisy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w zakresie udziału w tym postępowaniu Skarbu Państwa”.

Zmodyfikowanie tego przepisu niewątpliwie doprowadziłoby do urzeczywistnienia możliwości wzięcia udziału Skarbu Państwa w postępowaniu prowadzonym na podstawie przedmiotowej skargi i zbliżyłoby je do postępowania ze skargi, prowadzonego w postępowaniu o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Do samego reprezentanta (przedstawiciela) Skarbu Państwa należałoby tylko podjęcie decyzji o udziale w postępowaniu ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Niewzięcie wtedy udziału i niepodjęcie obrony w odpiernaniu zarzutów postawionych przez stronę przeciwną, zmierzających do podważenia prawomocności zaskarżonego orzeczenia i ustalenia jego niezgodności z prawem, należałoby do dyskrecjonalnej decyzji samej Prokuraturii Generalnej (przedstawiciela Skarbu Państwa) czy prezesa właściwego sądu

²⁰ Wyrok TK z 22 grudnia 2009 r., Dz.U. z 2001 r. nr 145, poz. 1638.

²¹ Dz.U. nr 169, poz. 1417, dalej również: ustawa o Prokuraturii Generalnej.

²² Postanowienie SN z 20 listopada 2009 r., sygn. akt II CSK 353/09, LEX nr 570127.

powszechnego, przy czym możliwość wzięcia udziału w tym postępowaniu podmiotu reprezentującego interesy Skarbu Państwa powinna być zagwarantowana poprzez odpowiednie regulacje ustawowe.

S u m m a r y

Rafał Dul

STATE TREASURY IN PROCEEDINGS FOR RECOGNITION
OF INCONSISTENCE OF A VALID COURT DECISION
WITH THE APPLICABLE LAW

This article describes issues related to proceedings carried out upon an action for stating legal inconsistency of a valid judgment, with the Treasury being a part of such procedure. In the contents of the article it has been shown that, according to the procedure where the subject action is lodged (civil or court-administrative one), different are the manners in which the participation of the State factor is provided in the procedure for stating legal inconsistency of the valid judgment. This reveals lack of consistency on the part of the legislator and certain need to make uniform the legal regulations for these institutions in a manner so as to avoid existence of procedural differences between these appellate instruments within this field.

KEY WORDS: state treasury, claim for recognition of inconsistency of a valid court decision with the applicable law, party of the proceedings, participant of the proceedings, state administration body, State Treasury Solicitor's Office

POJĘCIA KLUCZOWE: Skarb Państwa, skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, strona postępowania, uczestnik postępowania, organ administracji, Prokuratura Generalna