

UZASADNIENIE

Ustawą z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98) została wprowadzona do polskiego systemu prawnego skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Została zaprojektowana jako nadzwyczajny środek zaskarżenia przysługujący do Sądu Najwyższego, pozwalający realizować w odniesieniu do prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawie konstytucyjną gwarancję wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 417¹ § 2 K.c.). Jak wynika z uzasadnienia projektu tej ustawy, a także z treści normatywnej art. 424¹ § 1 i 2 K.p.c., prejudykat w postaci rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego stwierdzającego niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia, umożliwiający dochodzenie odszkodowania od państwa, obejmował tylko prawomocne wyroki i postanowienia co do istoty sprawy wydane w postępowaniu nieprocesowym, a także postanowienia tzw. formalne kończące postępowanie w sprawie. Rozwiązanie to zostało podyktowane obawą przed ponownym badaniem prawomocnych orzeczeń co do istoty sprawy w postępowaniu „zwykłym”, w drodze powództwa o naprawienie szkody; stąd uzasadniona ostrożność ustawodawcy i poddanie kontroli ww. orzeczeń Sądowi Najwyższemu.

Przyjęte w art. 424¹ K.p.c. rozwiązanie nie wyłączało dochodzenia bezpośrednio od państwa naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie każdego innego orzeczenia; prejudykat chronił tylko orzeczenia prawomocnie kończące postępowanie w sprawie, pokrzywdzony mógł zatem wytoczyć powództwo przeciwko Skarbowi Państwa o odszkodowanie na zasadach ogólnych. W tym kierunku wypowiadało się piśmiennictwo.

Inny punkt widzenia na sposób dochodzenia szkody wyrządzonej przez wydanie niezgodnego z prawem orzeczenia sądowego zaprezentował Trybunał Konstytucyjny, który wyrokiem z dnia 1 kwietnia 2008 r., SK 77/06, stwierdził, że art. 424¹ § 1 i 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.) – w części obejmującej słowa „kończącego postępowanie w sprawie” – jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał uznał, chociaż orzecznictwo sądów powszechnych ani Sądu Najwyższego nie dostarczyło powodów do sformułowania takiego poglądu, że dochodzenie odszkodowania bezpośrednio od państwa

– bez uzyskania stosownego prejudykatu – nie jest możliwe, co oznacza, że sąd rozpoznający powództwo o naprawienie szkody nie może samodzielnie rozstrzygać o niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego. Skoro zatem skarga unormowana w art. 424¹ K.p.c. nie przysługuje od orzeczeń niekończących postępowania, to przepis ten – zdaniem Trybunału – uniemożliwia dochodzenie naprawienia szkód wyrządzonych wydaniem takiego orzeczenia.

W wyniku wymienionego wyroku powstała sytuacja, w której strona poszkodowana – niezależnie od wysokości szkody i rangi orzeczenia, którego wydaniem ją wyrządzono – jest zmuszona przed wytoczeniem powództwa o odszkodowanie uzyskać prejudykat przewidziany w art. 424¹ i n. K.p.c. W ten sposób doszło do obciążenia Sądu Najwyższego sprawami, które w zasadzie nie należą do jego ustrojowych i jurysdykcyjnych zadań.

W tej sytuacji – w celu uporządkowania stanu normatywnego uwzględniającego skutki przytoczonego wyroku Trybunału Konstytucyjnego oraz przywrócenia właściwego kształtu systemowi dochodzenia wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie sądu – jest konieczna taka zmiana legislacyjna, która z jednej strony zachowa konieczność uzyskania prejudykatu w postaci rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego tylko w odniesieniu do prawomocnych orzeczeń korzystających z powagi rzeczy osądzonej wydanych w postępowaniach zapewniających wszechstronne granice prawidłowości rozstrzygnięcia, a w związku z tym mających najwyższą wartość jurysdykcyjną oraz pozostających pod szczególną ochroną prawa, a z drugiej – zmanifestuje i wyraźnie podkreśli możliwość domagania się odszkodowania bez konieczności uzyskania prejudykatu w tych wszystkich wypadkach prawomocnych orzeczeń, w których skarga do Sądu Najwyższego nie przysługuje. Projekt nawiązuje przy tym do treści art. 77 ust. 1 Konstytucji, który nie narzuca określonego trybu dochodzenia szkody wyrządzonej działaniem władzy publicznej, a tym samym nie stoi na przeszkodzie jego zróżnicowaniu w zależności od charakteru działania stojącego u podstaw konkretnego uszczerbku. Założenie takie jest akceptowane w judykaturze Trybunału Konstytucyjnego, w której stwierdza się przekonująco, że art. 77 ust. 1 Konstytucji sam przez się nie wskazuje wyczerpująco ani jaka szkoda ma podlegać naprawieniu, ani nie rozstrzyga co decyduje o wymaganej przesłance bezprawności, nie wspominając już o drodze, na jakiej realizacja uprawnienia odszkodowawczego ma nastąpić, a kwestie te muszą być regulowane co do zasady w ustawach zwykłych (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76 oraz z dnia 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03,

OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 3), a także w orzecznictwie Sądu Najwyższego (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2008 r., I CO 23/08, niepubl. i postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2008 r., I CO 26/08, niepubl.).

Przedstawionym celom służy niniejszy projekt, zawierający ponadto kilka innych niezbędnych unormowań towarzyszących proponowanej zmianie.

W projekcie przyjęto, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia przysługuje tylko od prawomocnych wyroków sądu drugiej instancji kończących postępowanie w sprawie, oraz postanowień co do istoty sprawy kończących postępowanie, wydanych przez sąd drugiej instancji w postępowaniu nieprocesowym, w postępowaniu o uznanie i stwierdzenie wykonalności orzeczeń sądów państw obcych oraz w postępowaniu o uznanie i stwierdzenie wykonalności wyroku sądu polubownego wydanego za granicą lub ugody zawartej przed sądem polubownym za granicą (art. 424¹, art. 519², art. 1148¹ § 3, art. 1151¹ § 3 i nowy art. 1215 § 3). Od innych prawomocnych orzeczeń, w tym w szczególności wydanych w postępowaniu egzekucyjnym oraz upadłościowym i naprawczym, skarga nie przysługuje (art. 767⁴ K.p.c. oraz art. 33 ust. 3 i art. 223¹ ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze), a jeżeli przez ich wydanie została wyrządzona szkoda, strona może dochodzić jej wynagrodzenia bez uprzedniego stwierdzenia niezgodności orzeczenia z prawem w postępowaniu ze skargi, czyli przed sądem powszechnym, bezpośrednio od Skarbu Państwa, w sprawie o odszkodowanie (art. 424^{1a} § 3). Konsekwencją wyraźnego uregulowania, że w tych wypadkach można dochodzić odszkodowania bez obowiązku uzyskania orzeczenia prejudycjalnego, o którym mowa w art. 417¹ § 2 zd. 1 K.c., jest zmiana w tym przepisie polegająca na zastrzeżeniu, że przepisy odrębne mogą stanowić inaczej.

W pozostałym zakresie unormowania dotyczące skargi utrzymuje się w dotychczasowym kształcie, gdyż przyjęte w 2004 r. rozwiązania sprawdziły się i nie wymagają zmian. Dotyczy to w szczególności założenia, że od orzeczeń sądu drugiej instancji, od których wniesiono skargę kasacyjną, oraz od orzeczeń Sądu Najwyższego skarga nie przysługuje, a orzeczenie Sądu Najwyższego wydane na skutek wniesienia skargi kasacyjnej traktuje się jak orzeczenie wydane w postępowaniu wywołanym wniesieniem skargi (art. 424^{1a} § 1 i 2).

W celu zachowania jak najszerszych gwarancji w dochodzeniu wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez wydanie niezgodnego z prawem orzeczenia, od którego skarga nie

przysługuje (czyli w dochodzeniu wynagrodzenia szkody bez konieczności uzyskania prejudykatu), ustalono, że sądem właściwym rzeczowo w pierwszej instancji jest sąd okręgowy (art. 17 pkt 4⁴), a ponadto, że skarga kasacyjna jest dopuszczalna niezależnie od wartości przedmiotu zaskarżenia, co zapewni jednolity nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego w tych sprawach (art. 398² § 1 zdanie trzecie). Zastępstwo procesowe Skarbu Państwa w tych sprawach przez Prokuratorię Generalną jest obowiązkowe niezależnie od wartości przedmiotu sporu (art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa).

Przy okazji projekt porządkuje kwestię środków zaskarżenia w postępowaniu o uznanie lub stwierdzenie wykonalności wyroków sądów polubownych i ugód zawartych przed takimi sądami. W art. 1214 § 2 wprowadza się nowe zdanie drugie, które reguluje dopuszczalność zażalenia w sprawach o stwierdzenie wykonalności wyroków sądów polubownych i ugód zawartych przed takimi sądami. Dotychczasowa regulacja była bowiem niespójna – dopuszczalność zażalenia w sprawie o uznanie była uregulowana w art. 1214 § 1 zd. drugie, natomiast w wypadku stwierdzenia wykonalności było konieczne odwoływanie się do art. 795 § 1. Projekt rozstrzyga także kontrowersyjną kwestię dopuszczalności skargi kasacyjnej w sprawach o uznanie lub stwierdzenie wykonalności wyroków sądów polubownych i ugód zawartych przed takimi sądami. Z uwagi na różnice w funkcji postępowania w tym przedmiocie w zależności od tego czy wyrok wydano (ugodę zawarto) w Polsce, czy też za granicą, projekt przewiduje, że skarga kasacyjna ma być dopuszczalna tylko w sprawie o uznanie lub stwierdzenie wykonalności wyroku sądu polubownego wydanego za granicą lub ugody zawartej przed sądem polubownym za granicą (w tym kierunku wypowiedział się także SN w postanowieniu z dnia 4 lipca 2008 r., I CZ 139/07, Biul. SN 2008, nr 10, s. 13). Wreszcie projekt przewiduje, że w sprawie takiej będzie dopuszczalna skarga o wznowienie postępowania i skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. W ten sposób przedmiotowa regulacja staje się paralelna do rozwiązań w zakresie uznania lub stwierdzenia wykonalności orzeczeń sądów państw obcych.

W związku z faktem, że uregulowania projektu zaprowadzają sytuację korzystniejszą dla osób poszkodowanych, w projekcie nie zamieszczono przepisów intertemporalnych. Przepisy projektowanej ustawy będą zatem miały zastosowanie także do orzeczeń sądowych wydanych przed jej wejściem w życie.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Cel wprowadzenia ustawy

Projektowana nowelizacja uwzględnia skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06, którym TK stwierdził niekonstytucyjność przepisu art. 424¹ § 1 i 2 K.p.c. w części obejmującej wyrażenie „kończącego postępowanie w sprawie”.

2. Wskazanie podmiotów, na które oddziałuje ustawa

Projekt dotyczy podmiotów będących stronami postępowania cywilnego, dochodzących naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem.

3. Konsultacje

W ramach konsultacji społecznych projekt ustawy został przekazany do zaopiniowania: Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, Krajowej Radzie Sądownictwa, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa oraz Stowarzyszeniu Sędziów Polskich „Iustitia”.

Uwagi do projektu ustawy zgłosiła Prokuratura Generalna Skarbu Państwa. Wskazano na potrzebę dodania przepisu o charakterze przejściowym, który dawałby podstawę do rozpatrywania na „dotychczasowych zasadach” skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń sądów drugiej instancji innych niż wyroki. Postulat ten nie został uwzględniony, z uwagi na zasadność bezpośredniego zastosowania przepisów nowych. Nie uwzględniono uwagi dotyczącej wykładni projektowanych art. 1148¹ § 3, art. 1151¹ § 3 i art. 1215 § 3 K.p.c., albowiem powinna być ona dokonywana – z uwagi na art. 13 § 2 K.p.c. – przez pryzmat dodatkowych wymagań, które określa (w nowym brzmieniu) art. 424¹ K.p.c. Nie uwzględniono uwagi dotyczącej potrzeby doprecyzowania projektowanych art. 33 ust. 3 i art. 223¹ ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze, przez wskazanie prawomocnych orzeczeń, od których skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest niedopuszczalna. W postępowaniu upadłościowym bowiem wykluczenie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia ma być całkowite.

Za zasadną uznano uwagę podnoszącą konieczność uwzględnienia w projekcie zmian wprowadzonych ustawą z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 79, poz. 660), uwagę odnoszącą się do treści projektowanego art. 48 § 1 pkt 6 K.p.c. oraz uwagę redakcyjną dotyczącą proponowanej treści przepisu określającego wejście w życie ustawy.

Pozostałe podmioty, którym w ramach prowadzonych konsultacji społecznych przekazano projekt do zaopiniowania, nie wniosły do niego uwag ani zastrzeżeń.

Projektowana ustawa została zamieszczona w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości (www.ms.gov.pl) zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.). W trybie wyżej wymienionej ustawy żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania udziałem w pracach nad przedmiotowym projektem.

4. Skutki społeczno-gospodarcze oraz finansowe ustawy

4.1. Wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Wejście w życie projektowanej nowelizacji może powodować skutki finansowe dla budżetu państwa w części 15 „Sądy powszechne”. Projektowana ustawa zawiera bowiem rozwiązanie wskazujące na możliwość dochodzenia naprawienia szkody wyrządzonej także przez pozostałe prawomocne orzeczenia niekończące postępowania w sprawie (projektowany art. 424^{1a} § 3 K.p.c.). Sprawy o odszkodowanie z tytułu wyrządzenia szkody przez wydanie prawomocnego orzeczenia (niekończącego postępowania) niezgodnego z prawem będą należeć do właściwości sądów okręgowych (projektowany art. 17 § 4⁴ K.p.c.). Trudno w chwili obecnej oszacować wysokość skutków finansowych wejścia w życie projektowanej regulacji. Nie wiadomo bowiem, czy w związku z projektowanym rozwiązaniem wprowadzającym możliwość dochodzenia wynagrodzenia szkody wyrządzonej wskutek wydania prawomocnego orzeczenia niekończącego postępowania w sprawie, zwiększy się, a jeżeli tak to o ile, liczba spraw rozpoznawanych przez sądy okręgowe. Wypada zauważyć, że liczba nowych spraw odszkodowawczych będzie zależała od jakości (zgodności z prawem) orzeczeń niekończących postępowania w sprawie. Nie można wykluczyć pewnego zwiększenia wpływu spraw do sądu okręgowego, co mogłoby powodować dodatkowe koszty związane z prowadzeniem przedmiotowych spraw. Nie wiadomo również i nie sposób czynić

jakichkolwiek przypuszczeń, jakie rozstrzygnięcia sądu zapadną w ewentualnych, przyszłych postępowaniach oraz w jakiej wysokości będą zasądzone odszkodowania. W tej sytuacji trudno nawet orientacyjnie określić ewentualne skutki finansowe wejścia w życie projektowanej regulacji. W istocie jednak, ze skutkami finansowymi związanymi z wejściem w życie projektowanych regulacji można liczyć się dopiero w 2010 r. Związane jest to, po pierwsze, z długością okresu potrzebnego do zakończenia procesu legislacyjnego oraz wynikającym z projektowanego art. 4 *vacatio legis*, po drugie, z czasem potrzebnym do przeprowadzenia procesu cywilnego zmierzającego do wydania i uprawomocnienia się rozstrzygnięcia w przedmiocie żądania naprawienia szkody wyrządzonej wydaniem prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem (niekończącego postępowania w sprawie). Wszelkie wydatki związane z wejściem w życie projektowanej regulacji będą realizowane w ramach kwot przewidzianych w budżecie państwa w części 15 „Sądy powszechne”.

Wejście w życie ustawy nie spowoduje skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

4.2. Wpływ na rynek pracy

Regulacja nie będzie miała wpływu na rynek pracy.

4.3. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Regulacja nie wpłynie na konkurencyjność gospodarki.

4.4. Wpływ na sytuację i rozwój regionalny

Regulacja nie wpłynie na sytuację i rozwój regionalny.

5. Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Materia objęta przedmiotowym projektem nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.