

SKARGA O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI Z PRAWEM PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA A SKARGA KASACYJNA W PROCESIE CYWILNYM

Rafał Dul

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

SKARGA O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI Z PRAWEM PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA A SKARGA KASACYJNA W PROCESIE CYWILNYM

Rafał Dul



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2015

Stan prawny na 1 lutego 2015 r.

Recenzenci

*Dr hab., prof. nadzw. Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy
Henryk Dolecki*

Wydawca

Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący

Joanna Cybulska

Opracowanie redakcyjne

Dagmara Wachna

Łamanie

Wolters Kluwer

Układ typograficzny

Marta Baranowska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN 978-83-264-8069-0

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Książkę tę swojej żonie Joannie
oraz córeczce Magdalence poświęcam

Spis treści

Wykaz skrótów / 11

Wstęp / 15

Rozdział I

Charakter prawny skarg oraz ich miejsce wśród środków prawnych w postępowaniu cywilnym / 19

1. Przyczyny wprowadzenia do postępowania cywilnego skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz skargi kasacyjnej / 19
2. Charakter prawny obu skarg / 29
3. Miejsce skarg wśród środków prawnych w postępowaniu cywilnym / 43

Rozdział II

Podmioty skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz skargi kasacyjnej / 59

1. Sąd Najwyższy / 59
2. Strony postępowania / 70
3. Prokurator Generalny oraz Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka / 96

Rozdział III

Zakres przedmiotowy skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz skargi kasacyjnej / 104

1. Zakres przedmiotowy skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia / 104
 - 1.1. Prawomocne wyroki i postanowienia sądu drugiej instancji kończące postępowanie w sprawie / 104

- 1.2. Wyroki i postanowienia sądu pierwszej instancji
kończące postępowanie w sprawie / 117
- 1.3. Nakazy wydane w postępowaniu procesowym / 123
2. Zakres przedmiotowy skargi kasacyjnej / 127
 - 2.1. Prawomocne wyroki sądowe / 127
 - 2.2. Prawomocne postanowienia sądu drugiej instancji
w przedmiocie odrzucenia pozwu i umorzenia
postępowania / 130

Rozdział IV

Tryb oraz terminy wnoszenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz skargi kasacyjnej / 135

1. Tryby i terminy skarg dla stron postępowania / 135
2. Tryb i termin skarg dla Prokuratora Generalnego oraz
Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw
Dziecka / 149

Rozdział V

Podstawy prawne skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz skargi kasacyjnej / 154

1. Podstawy prawne skargi o stwierdzenie niezgodności
z prawem prawomocnego orzeczenia / 154
 - 1.1. Naruszenie norm prawa materialnego / 154
 - 1.2. Naruszenie norm prawa procesowego / 161
2. Kwalifikowane podstawy prawne skargi o stwierdzenie
niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia / 166
3. Podstawy prawne skargi kasacyjnej / 171
 - 3.1. Naruszenie norm prawa materialnego / 171
 - 3.2. Naruszenie norm prawa procesowego / 178

Rozdział VI

Wymogi formalnoprawne skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz skargi kasacyjnej / 185

1. Ogólne wymagania formalne skarg / 185
2. Wymagania szczególne skarg niepodlegające
uzupełnieniu w trybie procesowym / 195

Rozdział VII

**Pojęcie orzeczenia niezgodnego z prawem w doktrynie
oraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego / 209**

Rozdział VIII

**Odpowiedzialność Skarbu Państwa w przypadku
stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego
orzeczenia / 219**

Rozdział IX

**Stosunek skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem
prawomocnego orzeczenia do skargi kasacyjnej / 225**

Wnioski / 237

Bibliografia / 251

Źródła prawa / 261

Orzecznictwo / 265

Wykaz skrótów

Akty prawne

- k.c.** ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
- k.p.a.** ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
- k.p.c.** ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
- k.p.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- o.p.** ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 749 z późn. zm.)
- p.p.s.a.** ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
- ustawa o SN** ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 499 z późn. zm.)

Czasopisma i wydawnictwa promulgacyjne

Apel.-W-wa	Apelacja. Orzecznictwo Sądu Apelacyjnego w Warszawie
Mon. Praw.	Monitor Prawniczy
M.P.	Monitor Polski
NP	Nowe Prawo
OSN	Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Cywilna (od 1995 r.)
OSNC-ZD	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna – Zeszyt Dodatkowy
OSNCP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Izba Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych (od 2003 r.)
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych (lata 1957–1989)
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego seria A
Pal.	Palestra
PiP	Państwo i Prawo
Prok. i Pr.	Prokuratura i Prawo
Pr. Sp.	Prawo Spółek
PS	Przegląd Sądowy

Inne

CBOSA	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (orzeczenia.nsa.gov.pl)
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny

SA	Sąd Apelacyjny
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wstęp

Z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, tj. od dnia 6 lutego 2005 r., trójinstancyjny system środków odwoławczych obowiązujący wówczas w postępowaniu cywilnym zastąpiono systemem dwuinstancyjnym, gdzie apelacja (jako zwyczajny środek odwoławczy) stanowi podstawowy środek prawny umożliwiający kwestionowanie orzeczenia wydanego przez sąd pierwszej instancji. Również z dniem wejścia w życie powyższej ustawy nowelizującej ówczesnie obowiązującą w kodeksie postępowania cywilnego kasację przekształcono w nadzwyczajny środek prawny, a do kodeksu wprowadzono nieznanym i niewystępującym dotąd w polskim ustawodawstwie środek prawny w postaci skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Po przeszło pięciu latach skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wprowadzono także do ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, której założenia odpowiadają skardze funkcjonującej w postępowaniu cywilnym.

Powyższe zmiany, dotyczące środków odwoławczych w postępowaniu cywilnym, zostały przeanalizowane w niniejszej książce, przy czym zakres problematyki związany ze środkami odwoławczymi jest na tyle szeroki, że postanowiono go przybliżyć w ujęciu historycznym (kompleksowo), zaś szczegółowo omówić tylko dwa występujące obecnie w kodeksie postępowania cywilnego środki prawne w postaci skargi kasacyjnej i skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

Z uwagi na istniejącą już znaczną ilość opracowań, zarówno w formie monografii, jak i artykułów naukowych poświęconych tylko skardze kasacyjnej i skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem

prawomocnego orzeczenia, podjęto próbę dokonania charakterystyki tych środków prawnych na tle porównawczym w celu opisanego występujących pomiędzy nimi różnic, jak i podobieństw. Mając na uwadze wzajemnie uzupełniający się stosunek obu skarg, stanowiący zasadnicze założenie ustawodawcy wprowadzającego do kodeksu postępowania cywilnego powyższe zmiany dokonane ustawą z dnia 22 grudnia 2004 r., poszukiwano odpowiedzi na pytanie, czy w praktyce te środki prawne rzeczywiście realizują założenia, jakie przyświecały ustawodawcy dokonującemu swoistej rewolucji w systemie środków odwoławczych w postępowaniu cywilnym.

Pracę podzielono na dziewięć rozdziałów, a każdy z nich poświęcony został odrębnemu zagadnieniu, analizowanemu na tle porównawczym skargi kasacyjnej i skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Za wyjątkiem rozdziału VII i VIII pozostałe rozdziały ściśle nawiązują do tematu monografii, jakim jest analiza porównawcza skarg w procesie cywilnym. Na tle problemów procesowych, jakie uwidoczniły się na gruncie analizy porównawczej skarg, przedstawiono propozycję ich rozwiązania, opisując jednocześnie skutek prawny ich niewprowadzenia.

W odniesieniu do skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, powołując się na dane statystyczne gromadzone przez Sąd Najwyższy – Izbę Cywilną (za lata 2005–2012), wyjaśniono zasadnicze powody odrzucania wnoszonych skarg oraz niewielki procent ich uwzględniania. Pomimo niekorzystnych danych statystycznych potwierdzających nieznaczną ilość uwzględnianych skarg udowodniono również, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie jest martwą instytucją postępowania cywilnego, tylko rzeczywiście funkcjonującym środkiem prawnym, za pomocą którego można dochodzić rekompensaty (odszkodowania) za niezgodne z prawem działanie władzy sądowniczej w późniejszym procesie odszkodowawczym prowadzonym przed sądem powszechnym.

Pomimo bezpośredniego powiązania tematu pracy ze środkami odwoławczymi przy ich omawianiu niejednokrotnie nawiązywano do zagadnień odnoszących się nie tylko do środków odwoławczych, ale pełniących istotną funkcję w postępowaniu cywilnym, czego przykładem może być szeroko omówiona problematyka stron postępowania, terminów procesowych czy roli, jaką odgrywa Sąd Najwyższy sprawujący wymiar sprawiedliwości na terytorium RP.

Do opracowania poszczególnych rozdziałów oprócz literatury wykorzystano bogate orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz sądów administracyjnych, co pozwoliło dodatkowo wzbogacić książkę o stanowiska sądów różnych gałęzi prawa.

Rozdział I

Charakter prawny skarg oraz ich miejsce wśród środków prawnych w postępowaniu cywilnym

1. Przyczyny wprowadzenia do postępowania cywilnego skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz skargi kasacyjnej

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. w rozdziale II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, w art. 77 ust. 1 tytułu piątego „Środki ochrony wolności i prawa” wprowadziła zasadę, zgodnie z którą każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Wprowadzona w art. 77 zasada odszkodowawcza łączy zatem obowiązek naprawienia szkody z niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej. Tytułem wprowadzenia należy w tym miejscu przybliżyć pojęcie niezgodności z prawem, które w kontekście regulacji konstytucyjnej rozumieć należy jako zaprzeczenie postępowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej¹. Z kolei przez pojęcie władzy publicznej rozumieć należy wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – tj. ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą².

Zawarta w art. 77 Konstytucji RP zasada odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone działaniem organu władzy publicznej (niezgod-

¹ K. Pietrzykowski, *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, wyd. 4, Warszawa 2005, s. 1113.

² B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 391.

nym z prawem) formułuje minimalne granice ochrony prawnej udzielanej poszkodowanym wykonywaniem władzy publicznej. Oznacza to, że odpowiedzialność ta może być określona przez ustawodawcę w sposób bardziej szczegółowy, z uwzględnieniem granic wyznaczonych w art. 77 Konstytucji RP, co niejako daje pierwszeństwo stosowaniu przepisów normujących tę odpowiedzialność w sposób odrębny. Przepisy szczególne mogą zatem zawierać własne, korzystniejsze regulacje dotyczące odpowiedzialności państwa niż te, których minimalne granice określone zostały w art. 77 Konstytucji RP. Jako przykład można tu wskazać art. 161 § 3 k.p.a. czy art. 552 § 1 k.p.k., które w zakresie w nich określonym wyłączają stosowanie przepisów art. 417–417² k.c. Wynika to z ogólnej zasady prawnej *lex specialis derogat legi generali*, wyrażonej w tym wypadku w art. 421 k.c.

Do czasu wprowadzenia do kodeksu cywilnego zmian dokonanych ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw³, która weszła w życie z dniem 1 września 2004 r., podstawę materialnoprawną, dzięki której osoby poszkodowane mogły występować z roszczeniem odszkodowawczym za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, normowały przepisy art. 417–419 k.c. W myśl ówczesnie obowiązującego art. 417 k.c. istniała formuła, zgodnie z którą „Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności”. Cytowany przepis określał zatem ogólne przesłanki odpowiedzialności państwa, natomiast przepisy art. 418 i 419 k.c. stanowiły *lex specialis* w stosunku do zasady ogólnej wyrażonej w art. 417 k.c.

Orzecznictwo sądowe⁴, jak i doktryna⁵ prawa przyjmowały, że konieczną przesłanką odpowiedzialności państwa, której podstawę stanowił art. 417 k.c., jest jej uzależnienie od winy jego funkcjonariusza. Przy ponoszeniu odpowiedzialności na podstawie art. 417 k.c. niewystarczające było obiektywne uchybienie obowiązującym regułom poprawnego zachowania (bezprawność), ale nieodzowne było też ustalenie podmio-

³ Dz. U. Nr 162, poz. 1692 z późn. zm.

⁴ Wyrok SN z dnia 19 kwietnia 1971 r., I CR 24/71, LEX nr 6910; wyrok SN z dnia 24 października 1969 r., I CR 340/69, LEX nr 6597; wyrok SN z dnia 26 września 1969 r., I CR 279/69, LEX nr 6564; wyrok SN z dnia 20 września 1974 r., I CR 455/74, LEX nr 7588.

⁵ K. Pietrzykowski, *Kodeks cywilny...*, s. 999.

towej, subiektywnej zarzucalności czynu⁶. Tak specyficzne rozumienie wspomnianego przepisu wynikało z ogólnej zasady odpowiedzialności deliktowej wyrażonej w art. 415 k.c., w myśl której „Kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia”. Znamienny w tym zakresie jest także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 grudnia 1970 r., w uzasadnieniu którego SN orzekł, iż art. 417–419 k.c. stanowią zespół przepisów regulujących w sposób kompleksowy wszystkie postacie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych i pozwalają na przyjęcie, że wina funkcjonariusza stanowi jedną z koniecznych przesłanek odpowiedzialności opartej na art. 417 k.c.⁷ W ocenie Sądu Najwyższego potwierdzała to również treść art. 418 i 419 k.c., które normowały szczególnie rodzaj odpowiedzialności. Wynikało z nich, że stwierdzenie winy funkcjonariusza publicznego stanowi przesłankę odpowiedzialności według zasady ogólnej.

Dokonana zatem w powyższym wyroku wykładnia systemowa art. 417 k.c., poparta uchwałą pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 1971 r.⁸, potwierdzała utrwaloną w latach 1960–1970 linię orzeczniczą, zgodnie z którą wina funkcjonariusza, chociaż niewymieniona w treści § 1 art. 417 k.c., stanowi obok bezprawności działania lub zaniechania funkcjonariusza państwowego niezbędną przesłankę odpowiedzialności opartej na tych przepisach.

Nie bez znaczenia dla dokonania zmian legislacyjnych w zakresie odpowiedzialności państwa za działalność władzy publicznej był istniejący pod rządami obowiązującej wówczas Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.⁹ stan prawny, który praktycznie nie określał prawnej procedury umożliwiającej obywatelom wykonywanie swoich praw i wolności w wypadku zaistnienia konfliktu na linii obywatel – państwo, co w znaczący sposób ograniczało obywatelom możliwość dochodzenia swoich konstytucyjnych praw w przypadku

⁶ M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa 2004, s. 17.

⁷ Wyrok SN z dnia 29 grudnia 1970 r., I PR 468/70, LEX nr 6847.

⁸ Uchwała SN z dnia 15 lutego 1971 r., III CZP 33/70, OSNCP 1971, nr 4, poz. 59 (wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych).

⁹ Dz. U. Nr 33, poz. 232 z późn. zm.

naruszenia ich przez odpowiednie władze państwowe¹⁰. Tak przyjęty stan prawny zmieniała dopiero Konstytucja RP, która w rozdziale II wprowadziła rozwinęty system instytucjonalnych gwarancji ochrony wolności i praw jednostki, „każdemu” zapewniając prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji RP).

Po wejściu w życie Konstytucji RP pojawił się problem zgodności art. 417 i 418 k.c. z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, który ostatecznie rozstrzygnął Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 4 grudnia 2001 r.¹¹ Samo bowiem wejście w życie Konstytucji RP nie doprowadziło do derogacji art. 417 i 418 k.c., które nadal stanowiły materialnoprawną podstawę odpowiedzialności władzy publicznej.

W przedłożonych Trybunałowi dwóch skargach konstytucyjnych skarżący wniesli o stwierdzenie niezgodności art. 417 i 418 k.c. z art. 77 ust. 1 w zw. z art. 64 Konstytucji RP, podnosząc, iż przepisy te w interpretacji przyjętej w orzecznictwie sądowym były przyczyną nieuwzględnienia przez sądy ich roszczeń odszkodowawczych.

Po dokonaniu analizy złożonych w sprawie skarg konstytucyjnych wraz z opiniami uczestników postępowania Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności z art. 77 Konstytucji RP art. 417 k.c., rozumianego w ten sposób, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, oraz o niezgodności art. 418 k.c. z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. W powyższym wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał, że wykładnia systemowa art. 417 k.c., wprowadzająca przesłanki winy jako koniecznego elementu, którego wystąpienie mogło dopiero uruchomić roszczenie odszkodowawcze od Skarbu Państwa, w zestawieniu z treścią art. 77 ust. 1 Konstytucji RP w znaczący sposób ogranicza odpowiedzialność Skarbu Państwa i to pomimo przyjęcia w orzecznictwie sądowym konstrukcji tzw. winy anonimowej.

Trybunał Konstytucyjny uznał również, że usunięcie z systemu prawnego art. 418 k.c. stworzy taki stan prawny, w którym odpowiedzialność Skarbu Państwa powstała na skutek działania władz publicznych w postaci wydania orzeczeń niezgodnych z prawem opierać się

¹⁰ J. Wawrzyniak, *Zarys polskiego ustroju konstytucyjnego*, Bydgoszcz 1999, s. 53 i 96.

¹¹ SK 18/00, Dz. U. Nr 145, poz. 1638.

będzie na zasadzie ogólnej, wyrażonej w art. 417 k.c., gdzie nie występuje wina funkcjonariusza jako konieczny element odpowiedzialności państwa. Podstawą odpowiedzialności na zasadzie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP jest wyłącznie „niezgodne z prawem” działanie władzy publicznej i nie ma znaczenia, czy działanie to było subiektywnie zawinione. Wobec powyższego, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyroku, konieczne stało się wprowadzenie do systemu prawnego wyraźnego ustawowego uregulowania kwestii ustalania niezgodności z prawem indywidualnych rozstrzygnięć, które mogą stanowić podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej państwa.

Tak więc w myśl Konstytucji RP, według której przesłanką odpowiedzialności jest „niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”, jak też pod przemożnym wpływem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a w szczególności wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r., konieczne stało się dokonanie przez ustawodawcę w kodeksie cywilnym takich zabiegów legislacyjnych i wprowadzenie takich przepisów prawa, które stanowiłyby materialnoprawną podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa (zgodną z normami konstytucyjnymi mającymi własne znaczenie normatywne) z tytułu szkody wyrządzonej bezprawnością zachowania się organu władzy publicznej. Dokonana bowiem przez Trybunał Konstytucyjny wykładnia art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, jak i art. 417 k.c. oraz usunięcie art. 418 k.c. z systemu prawa nie stworzyło *per se* wystarczającej podstawy do dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej.

Wypełniając powyższy obowiązek, wspomnianą powyżej ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw wprowadzono do kodeksu cywilnego nowe uregulowania w zakresie odpowiedzialności Skarbu Państwa i samorządowych osób prawnych za wyrządzone szkody. Mając na uwadze, iż z dniem opublikowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r. art. 418 k.c. utracił moc obowiązującą, ustawodawca w ustawie nowelizującej uchylił dotychczasowe przepisy kodeksu cywilnego, tj. art. 417, 419, 420, 420¹, 420², i wprowadził nowe zasady odpowiedzialności zawarte w art. 417, 417¹ oraz 417² k.c., które w zmienionym brzmieniu normują odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej.

Jak szczegółowo wyjaśnił to M. Safjan, „pierwszy z tych przepisów zawiera podstawę ogólną odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej, drugi reguluje wypadki szczególne szkody powstałej w związku z wydaniem (niewydaniem) aktu normatywnego oraz orzeczenia sądowego lub decyzji, trzeci – odpowiedzialność na zasadach słuszności, w wypadku gdy szkoda na osobie powstała w związku z wykonywaniem władzy publicznej zgodnie z prawem”¹².

Zauważyć należy, iż wprowadzone do kodeksu cywilnego zmiany stanowiły *novum* w zakresie odpowiedzialności Skarbu Państwa, czyniąc jednocześnie zadość normom konstytucyjnym określającym obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem organów władzy publicznej oraz zasadzie przyjętej przez Komitet Ministrów Rady Europy 18 września 1984 r. w rekomendacji nr R(84)15 w sprawie odpowiedzialności władzy publicznej. W myśl tej zasady w razie naruszenia powinności określonych w przepisach prawa i wyrażenia tym szkody poszkodowany powinien otrzymać odszkodowanie od władzy publicznej niezależnie od odpowiedzialności jej funkcjonariuszy powodujących szkodę¹³. Z uwagi na to, iż w kodeksie cywilnym znalazły się podstawy prawne odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez niewydanie orzeczenia lub decyzji administracyjnej (art. 417¹ § 2 k.c.), art. 2 ustawy nowelizacyjnej uchylono art. 153 i 160 k.p.a., zawierające te podstawy prawne, które regulowały zasadę odszkodowawczości za szkodę powstałą na skutek wydania decyzji z naruszeniem art. 145 § 1 k.p.a. albo uchylenia takiej decyzji w wyniku wznowienia postępowania oraz wydania decyzji nieważnej lub wydanej z naruszeniem prawa.

Znowelizowany art. 417¹ § 2 k.c. stanowi: „Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem (...). Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą”. Treść uchwalonego przepisu zarówno w zdaniu pierwszym, jak i drugim wyraźnie wskazuje

¹² M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 26.

¹³ J. Kremis (w:) E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2008, s. 701.

na to, że naprawienie wyrządzonej szkody powstałej z powodu prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji uzależnione jest od uprzedniego stwierdzenia we „właściwym postępowaniu” ich niezgodności z prawem. Oznacza to, że dopiero stwierdzenie we „właściwym postępowaniu” niezgodności prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji z prawem może stanowić podstawę wystąpienia z odpowiednim roszczeniem odszkodowawczym za szkodę powstałą w wyniku wydania niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia.

O ile w sprawie stwierdzenia niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą sam ustawodawca już w zamierzeniu znajdującym swój wyraz w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 1 września 2004 r. przyjął, że przez „właściwe postępowanie” w tym zakresie rozumieć należy postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (co wynika z art. 188 Konstytucji RP oraz art. 2 i 41–45 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym¹⁴), gdzie stosownym prejudykatem będzie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, o tyle w procedurze cywilnej konieczne stało się wprowadzenie takiej regulacji procesowej, która urzeczywistniała będzie normę prawną wyrażoną w zdaniu pierwszym art. 417¹ § 2 k.c.¹⁵ Jak słusznie zauważyła K. Flaga Gieruszyńska, w ówczesnym stanie prawnym nie było takiego „właściwego postępowania”, którego materialnoprawną podstawę stanowi art. 417¹ § 2 k.c.¹⁶ W obowiązującej przed nowelizacją cywilnej ustawie procesowej jedynym bowiem środkiem prawnym umożliwiającym dochodzenie naprawienia szkody było postępowanie o wznowienie postępowania (art. 415 zdanie drugie k.p.c.). Podstawy prawne tej instytucji były na tyle ograniczone, że nie realizowałyby w pełni dyspozycji art. 417¹ k.c., tzn. niemożliwe w wielu przypadkach byłoby uzyskanie prejudykatu stwierdzającego niezgodność orzeczenia z prawem, o którym mowa w art. 417¹ k.c.

Powyższe okoliczności skłoniły zatem ustawodawcę do dokonania zmian w procedurze cywilnej i ustanowieniu „właściwego postępowania”, mającego na celu uzyskanie prejudycjalnego stwierdzenia niezgodności orzeczenia z prawem.

¹⁴ Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.

¹⁵ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw z 1 września 2004 r., druk sejmowy nr 2007.

¹⁶ K. Flaga-Gieruszyńska (w:) A. Zieliński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2006, s. 1212.

Realizując swoją powinność ustawą z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁷, która weszła w życie 6 lutego 2005 r., ustawodawca wprowadził do kodeksu postępowania cywilnego w tytule VI księgi pierwszej części pierwszej dział VIII zatytułowany „Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia”. Uregulowana w art. 424¹–424¹² k.p.c. skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest właśnie tym „właściwym postępowaniem”, o którym mowa w art. 417¹ § 2 k.c. i którego przeprowadzenie jest pierwszym koniecznym etapem otwierającym stronie drogę do uzyskania orzeczenia warunkującego otrzymanie od państwa odszkodowania, w sytuacji gdy szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem.

W samym uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. przyjęto, że stwierdzenie niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem, warunkujące prawo żądania naprawienia szkody przez Skarb Państwa, musi nastąpić we „właściwym postępowaniu”, co wynika z samej treści nowo projektowanego art. 417¹ § 2 k.c.¹⁸ Wprowadzając jednak do postępowania cywilnego system stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń, w pierwszej kolejności przyjęto, że system ten w zasadzie może dotyczyć tylko prawomocnych wyroków oraz postanowień co do istoty sprawy wydanych w postępowaniu nieprocesowym (art. 417¹ § k.c.), a także postanowień formalnych kończących postępowanie w sprawie, jeżeli przez ich wydanie stronie została wyrządzona szkoda, oraz że stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia może nastąpić tylko wtedy, gdy wzruszenie tego orzeczenia w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych, tj. środków zwyczajnych i nadzwyczajnych, nie było i nie jest już możliwe¹⁹. Nie podano przy tym w wątpliwość, że obowiązkiem strony jest wykorzystanie wszystkich istniejących narzędzi procesowych, których

¹⁷ Dz. U. Nr 13, poz. 98.

¹⁸ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych z 22 grudnia 2004 r., druk sejmowy nr 2696.

¹⁹ *Ibidem*.

bezskuteczność może dopiero – w wypadku wystąpienia szkody – uzasadniać odpowiedzialność państwa²⁰.

W uzasadnieniu projektu wspomnianej ustawy zwrócono nadto uwagę na występowanie już w postępowaniu cywilnym środka prawnego mającego na celu kontrolę orzeczeń sądów powszechnych z punktu widzenia ich legalności, tj. zgodności z prawem, którym jest kasacja przysługująca do Sądu Najwyższego od wyroków i niektórych postanowień wydanych przez sąd drugiej instancji, przy czym jednocześnie podkreślono, że względy pragmatyczne oraz zasady konstruowania procedur sądowych niedopuszczalnym czynią mnożenie środków prawnych zmierzający do tego samego lub podobnego celu²¹.

Ustanawiając w postępowaniu cywilnym nowy środek odwoławczy w postaci skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, ustawodawca realizując założenia zawarte w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizacyjnej z dnia 22 grudnia 2004 r., dokonał również gruntownej zmiany środka odwoławczego, jakim była kasacja²², dotychczas uregulowana w kodeksie postępowania cywilnego w art. 392–393²⁰, zastępując ją środkiem odwoławczym określonym mianem skargi kasacyjnej²³. Należy pamiętać, że przed nowelizacją kasacja, obok apelacji i zażalenia, należała do zwyczajnych środków odwoławczych²⁴, służących do zaskarzania orzeczeń wydanych przez sąd drugiej instancji, tworząc tym samym postępowanie cywilne trójinstancyjnym. Nowelizacja kodeksu postępowania cywilnego dokonana powyższą ustawą zastąpiła obowiązującą wówczas kasację nadzwyczajnym środkiem odwoławczym, konsekwencją czego było uchylenie w dziale V tytułu VI książki pierwszej części pierwszego kodeksu postępowania cywilnego rozdziału 1¹ zatytułowanego „Kasacja” i dodanie nowego, osobne-

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

²² Wprowadzona do kodeksu postępowania cywilnego ustawą z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej – Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 43, poz. 189 z późn. zm.).

²³ „Od strony formalnej przywrócono właściwą nazwę tego środka odwoławczego – jako skargę kasacyjną użytą już w k.p.c. z 1932 r. i nie wiadomo dla czego zaniechaną w nowelizacji z 1996 r.”, za: A. Zieliński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2008, s. 628.

²⁴ W. Siedlecki (w:) W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, wyd. 3 zaktualizowane, Warszawa 2001, s. 302 i 316.

go działu Va w tytule VI księgi pierwszej części pierwszej kodeksu postępowania cywilnego zatytułowanego „Skarga kasacyjna”. O przekształcenie dotychczasowej kasacji w nadzwyczajny środek zaskarżenia od dawna apelowano w doktrynie prawa, wskazując, iż zarówno konstrukcja procesowa podstaw kasacyjnych, jak i zakres kontroli kasacyjnej upodabniały kasację do środka zaskarżenia typu nadzwyczajnego²⁵.

Argumentem przemawiającym za dokonaniem w postępowaniu cywilnym zmian prawnych dotychczasowej kasacji było również ściśle zbliżenie jej nowo uchwalonej (przybranej) formy do zasad konstrukcyjnych kasacji w postępowaniu karnym (519 i n. k.p.k.) i upodobnienie jej do unormowań europejskich, gdzie jak podnoszono w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r., „utrzymywanie dotychczasowych istotnych różnic między tymi, tożsamymi środkami odwoławczymi nie znajduje uzasadnienia”²⁶.

Z wyżej wskazanych przyczyn z dniem 6 lutego 2005 r., tj. z datą wejścia w życie ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r., wprowadzono do kodeksu postępowania cywilnego skargę kasacyjną uregulowaną przepisami art. 398¹–398²¹ k.p.c., na podstawie których przeprowadzane postępowanie kasacyjne wszczęte wniesieniem skargi kasacyjnej jest również tym „właściwym postępowaniem”, o którym mowa w art. 417¹ § 2 k.c.²⁷ Podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa w takiej sytuacji tworzy również art. 417¹ § 2 k.c., natomiast oba nowo utworzone w postępowaniu cywilnym postępowania wszczęte na podstawie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz skargi kasacyjnej są w stosunku do siebie komplementarne²⁸. Intencją ustawodawcy dokonującego zmian w procedurze cywilnej, jak spostrzeżono w doktrynie, było takie ukształtowanie skargi kasacyjnej, aby wraz ze skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia stanowiły zharmonizowany, spójny i uzupełniający się system kontroli legalności prawomocnych orzeczeń²⁹. Ustawodawca, wprowadzając do cywilnej ustawy procesowej dwa uzupełniające się wzajemnie

²⁵ T. Wiśniewski (w:) H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. II, Warszawa 2010, s. 159.

²⁶ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy..., druk sejmowy nr 2696.

²⁷ L. Bagińska, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, Warszawa 2009, s. 3.

²⁸ M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 71.

²⁹ M.P. Wójcik (w:) A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Praktyczny komentarz*, Kraków 2005, s. 531.