

Postanowienie z dnia 20 maja 2011 r., III CO 5/11

1. W postępowaniu o unieważnienie prawomocnego orzeczenia wydanego w postępowaniu cywilnym (art. 64 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym Dz.U. Nr 240, poz. 1052 ze zm.) mają zastosowanie przez analogię przepisy kodeksu postępowania cywilnego o skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz – w zakresie przewidzianym w art. 424¹² k.p.c. – o skardze kasacyjnej.

2. Od postanowienia Sądu Najwyższego w przedmiocie unieważnienia prawomocnego orzeczenia (art. 64 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. Nr 240, poz. 1052 ze zm.) nie przysługuje skarga o wznowienie postępowania.

Sędzia SN Jacek Gudowski (przewodniczący, sprawozdawca)

Sędzia SN Irena Gromska-Szuster

Sędzia SN Marian Kocon

Sąd Najwyższy w sprawie z wniosku Prokuratora Generalnego o unieważnienie wyroku Sądu Wojewódzkiego w Krakowie z dnia 29 listopada 1991 r., wydanego w sprawie z powództwa Stanisława K. przeciwko Gminie Miasta K. o przeniesienie własności nieruchomości po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 maja 2011 r., na skutek skargi Gminy Miasta K. o wznowienie postępowania odrzucił skargę.

Uzasadnienie

Prawomocnym wyrokiem z dnia 29 listopada 1991 r. Sąd Wojewódzki w Krakowie zobowiązał pozwaną Gminę Miejską K. do zawarcia z powodem Stanisławem K. umowy przenoszącej na niego własność bliżej określonej nieruchomości.

Postanowieniem z dnia 16 września 2010 r. wydanym na posiedzeniu niejawnym Sąd Najwyższy oddalił wniosek o unieważnienie tego wyroku, złożony przez Prokuratora Generalnego na podstawie art. 64 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 240, poz. 1052 ze zm. – dalej: „u.S.N.”), a pozwana Gmina Miejska K. zaskarżyła to postanowienie skargą o wznowienie postępowania. W podstawach skargi wskazała naruszenie art. 45 Konstytucji, art. 9 w związku z art. 148 k.p.c. oraz § 104 ust. 1 regulaminu Sądu Najwyższego stanowiącego załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 1 grudnia 2003 r. w sprawie regulaminu Sądu Najwyższego (M.P. Nr 57, poz. 898 ze zm. – dalej „reg.SN”). Z uzasadnienia skargi wynika, że w postępowaniu o unieważnienie wyroku pozbawiono skarżącą Gminę możliwości obrony jej praw.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 64 u.S.N., Sąd Najwyższy unieważnia prawomocne orzeczenie wydane w sprawie, która w chwili orzekania ze względu na osobę nie podlegała orzecznictwu sądów polskich lub w której w chwili orzekania droga sądowa była niedopuszczalna, jeżeli orzeczenie to nie może być wzruszone w trybie przewidzianym w ustawach o postępowaniach sądowych. Sąd Najwyższy orzeka na wniosek Prokuratora Generalnego, który nie jest ograniczony jakimkolwiek terminem, może zatem zgłosić ten wniosek w każdym czasie, niezależnie od tego, jaka jest treść orzeczenia. Składając wniosek, Prokurator Generalny reprezentuje interes publiczny, oderwany od interesu stron oraz niezależny od ich postawy – aktywności albo zaniechań; chodzi o ochronę porządku prawnego, a w niektórych wypadkach o usunięcie skutków naruszenia norm prawa międzynarodowego. Należy podkreślić, że uprawnienie Prokuratora Generalnego ma charakter dyskrecjonalny, co wzmacnia tezę, że jest on eksponentem interesu publicznego, a sama instytucja unieważnienia orzeczenia stanowi – jak podniesiono w piśmiennictwie – gwarancję prawa publicznego.

Regulacja zawarta w art. 64 u.S.N. ma charakter uniwersalny w tym sensie, że dotyczy zarówno spraw cywilnych, jak i karnych. Wobec braku jakichkolwiek dalszych unormowań należy przyjąć, że jeżeli wniosek dotyczy orzeczenia wydanego w sprawie cywilnej, mają zastosowanie przepisy kodeksu postępowania cywilnego, ale nie odpowiednio na podstawie art. 13 § 2 – jak przyjął Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 12 września 2001 r., V CN 2/01 (OSNC 2002, nr

5, poz. 69) – gdyż przepis ten nie obejmuje spraw (postępowań) normowanych poza kodeksem (*verba legis*: „stosuje się odpowiednio do innych postępowań unormowanych w niniejszym kodeksie”), lecz w drodze analogii. Sąd Najwyższy rozpoznający niniejszą skargę przyjmuje, mimo zgłaszanych w dawnej judykaturze zastrzeżeń (por. np. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 6 października 1936 r., C.II. 1172/36, Zb.Urz. 1937, poz. 149), że stosowanie analogii *legis* w prawie procesowym jest dopuszczalne. Prawo procesowe – podobnie jak prawo materialne, dopuszczające analogię bez żadnych wątpliwości (por. np. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 11 października 1991 r., III CZP 37/91, OSNCP 1992, nr 4, poz. 50) – uwzględnia i reguluje w zasadzie przypadki normalne, standardowe, pozostawiając luki oraz nie obejmując sytuacji nietypowych, wykraczających poza ustaloną konwencję, a które w sposób oczywisty wymagają zastosowania przepisu ustawy. W tej sytuacji, a zwłaszcza w razie istnienia luk tetycznych (konstrukcyjnych), stosowanie analogii staje się koniecznością (por. np. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 1998 r., III CZP 69/97, OSNCP 1998, nr 7-8, poz. 111). Taki wypadek luki występuje właśnie w przypadku postępowania o unieważnienie prawomocnego orzeczenia, regulacja ma bowiem niewątpliwie charakter szczątkowy; jej mocą ustanowiono środek prawny, określono jego aspekty podmiotowe i przedmiotowe, ale – pominiawszy właściwość sądu – nie przewidziano jakichkolwiek przepisów procesowych, mających zastosowanie przy jego rozpoznawaniu, ani żadnego operacyjnego odesłania w tym względzie.

Stosowanie analogii w prawie procesowym nie jest proste. Niekiedy wystarczy sięgnięcie wprost do przepisu regulującego sytuację najbardziej zbliżoną i rozciągnięcie jego hipotezy na przypadek działaniem tego przepisu nieobjęty – wtedy podjęty zabieg interpretacyjny upodobnia się do wykładni rozszerzającej – w innych natomiast wypadkach niezbędne okazuje się zastosowanie dodatkowych przedsięwzięć adaptacyjnych i wówczas akt użycia analogii zbliża się do metody odpowiedniego stosowania prawa, wdrożonej nie na podstawie odesłania ustawowego, lecz mocą pozanormatywnej decyzji organu stosującego prawo.

Poszukiwanie w prawie procesowym cywilnym przepisów umożliwiających analogię w odniesieniu do skargi o unieważnienie prawomocnego orzeczenia jest ułatwione, gdyż w kodeksie postępowania cywilnego istnieją przepisy regulujące sytuacje pod istotnymi względami bardzo podobne, a w pewnych aspektach

identyczne. Chodzi o przepisy normujące skargę kasacyjną oraz – osadzoną na jej konstrukcji – skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, której celem jest także badanie przesłanek takich samych jak te, które ustanowiono w art. 64 u.S.N. (art. 424¹¹ § 3 k.p.c.). W tej sytuacji należy przyjąć, że przepisy dotyczące skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, a pośrednio skargi kasacyjnej (art. 424¹² k.p.c.), mają zastosowanie do wniosku Prokuratora Generalnego, dopełniając art. 64 u.S.N., chyba że są z nim sprzeczne. Teza ta zyskuje dodatkowe wsparcie systemowe w art. 172 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), nakazującym do rozpoznania analogicznego wniosku Prokuratora Generalnego dotyczącego orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowo-administracyjnym stosować odpowiednio przepisy o rozpoznaniu skargi kasacyjnej. W związku z tym należy odrzucić – proponowaną niekiedy, ale nieuzasadnioną – koncepcję sięgania przy rozpoznawaniu wniosku opartego na art. 64 u.S.N. do przepisów regulujących tzw. wytyki sędziowskie (art. 65 u.S.N. oraz art. 40 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm. – dalej: „Pr.u.s.p.” – w związku z art. 8 u.S.N.); różnice celów oraz skutków stosowania obu tych instytucji są oczywiste, zatem brak jakichkolwiek argumentów przemawiających za łączeniem ich analogią.

Ścisły – zwłaszcza normatywny i teleologiczny – związek między postępowaniem o stwierdzenie nieważności prawomocnego orzeczenia a postępowaniem o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (postępowaniem kasacyjnym), a także charakter wniosku przewidzianego w art. 64 u.S.N. pozwala na sformułowanie tezy, że jest on nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia; środkiem ustanowionym poza kodeksem postępowania cywilnego, ale mającym w jego przepisach organiczne zakorzenienie, skierowanym przeciwko prawomocnemu orzeczeniu, zmierzającym do jego eliminacji z porządku prawnego, adresowanym do Sądu Najwyższego i ulokowanym – z motywów publicznoprawnych – wyłącznie w gestii Prokuratora Generalnego oraz poddanym jego dyskrejonalnym decyzjom. Należy zaznaczyć, że choć ustawodawca posłużył się w art. 64 u.S.N. formą „unieważnienie orzeczenia” i taką formę powinny przybierać orzeczenia Sądu Najwyższego uwzględniające wniosek, to jednak w istocie – z punktu widzenia systematyki kodeksu postępowania cywilnego – orzeczenia te oznaczają uchylene (skasowanie) zaskarżonego orzeczenia

wydanego w granicach nieważności postępowania (art. 379 pkt 1, art. 1099 i 1113 k.p.c.), bez potrzeby jednak odrzucania pozwu (wniosku) (por. zaskarżone niniejszą skargą o wznowienie postępowania postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2010 r., III CN 1/10, OSNC 2011, nr 3, poz. 37).

Odszukanie analogii i bliskich podobieństw między art. 64 u.S.N. a przepisami kodeksu postępowania cywilnego dotyczącymi skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz skargi kasacyjnej nie wyczerpuje wszystkich związków tej instytucji z postępowaniem cywilnym. Do postępowania toczącego się na skutek wniosku Prokuratora Generalnego mają zastosowanie *per analogiam* także inne przepisy, np. o formie czynności procesowych (art. 424⁵ oraz 126 i nast. k.p.c.), o doręczeniach (art. 131 i nast. k.p.c.), o zawieszeniu postępowania (art. 174 nast. k.p.c.) itd. W razie potrzeby – co ilustruje niniejsza sprawa – konieczne jest także sięgnięcie do przepisów o wznowieniu postępowania (art. 399 i nast. k.p.c.).

Zgodnie z art. 399 k.p.c., można żądać wznowienia postępowania, które zostało zakończone prawomocnym wyrokiem, a więc orzeczeniem co do istoty sporu, także zatem postanowieniem co do istoty sprawy wydanym w postępowaniu nieprocesowym. W ramach swoistej koncesji, na podstawie przewidzianej w art. 401¹ k.p.c., postępowanie może być wznowione również w razie zakończenia go postanowieniem o charakterze formalnym. Nie ulega wątpliwości, że orzeczenie Sądu Najwyższego w przedmiocie unieważnienia prawomocnego orzeczenia – uwzględniające lub oddalające wniosek Prokuratora Generalnego – nie jest orzeczeniem co do istoty sprawy; nie rozstrzyga sporu zawisłego między stronami sporu ani nie wskazuje, do której strony należy racja, lecz bez względu na treść prawomocnego orzeczenia, z przyczyn czysto formalnych (dopuszczalność drogi sądowej lub bezwzględna przeszkoda procesowa w postaci immunitetu), eliminuje je z obrotu prawnego. Jak wspomniano, choć w warstwie werbalnej dotyczy „unieważnienia” orzeczenia, w istocie jest rozstrzygnięciem kasatoryjnym, wywołującym skutki od chwili jego wydania. Jest przy tym oczywiste, że przesłanka uzasadniająca unieważnienie orzeczenia, istniejąca w chwili wydawania orzeczenia będącego przedmiotem wniosku, uzasadniałaby, w razie wniesienia w swoim czasie właściwego środka zaskarżenia – zwyczajnego (apelacji) lub nadzwyczajnego (skargi kasacyjnej) – skasowanie zaskarżonego orzeczenia i odrzucenie pozwu (wniosku), względnie umorzenie postępowania.

Z tych względów należy uznać, że skarga o wznowienie postępowania wniesiona w niniejszej sprawie, mająca za przedmiot orzeczenie o charakterze formalnym, jest niedopuszczalna. Niedopuszczalność tej skargi wynika także z faktu, że zaskarżone orzeczenie zostało wydane w wyniku rozpoznania wniosku mającego charakter nadzwyczajnego środka zaskarżenia przysługującego wyłącznie Prokuratorowi Generalnemu; jest on jedynym dysponentem postępowania o unieważnienie orzeczenia, tylko jemu także mogłoby więc przysługiwać prawo wniesienia skargi o wznowienie postępowania, która w niniejszej sprawie – niezależnie od tego, czy jest dopuszczalna – musiałaby być uznana za zmodyfikowaną formę złożonego już wcześniej wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia, przysługującego wyłącznie Prokuratorowi Generalnemu.

Odrzucenie skargi pozwanej Gminy wynika także z braku podstaw wznowienia; zostały one wprawdzie podniesione w skardze i przyobleczone w wymaganą ustawowo formę, ale w rzeczywistości nie występują (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 29 stycznia 1968 r., I CZ 122/67, OSNCP 1968, nr 8-9, poz. 154, z dnia 28 października 1981 r., I CO 5/81, OSNCP 1982, nr 5-6, poz. 77, z dnia 26 marca 1999 r., III AO 5/99, OSNAPUS 2000, nr 14, poz. 564, z dnia 7 lipca 2005 r., IV CO 6/05, „Biuletyn SN” 2005, nr 9, s. 14, z dnia 16 października 2007 r., V CO 27/07, nie publ. lub z dnia 23 stycznia 2008 r., V CZ 133/07, nie publ.; odmiennie, ale nietrafnie np. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 7 listopada 1996 r., I PKN 9/96, OSNAPUS 1997, nr 11, poz. 196 i z dnia 14 stycznia 1999 r., II UKN 417/98, OSNAPUS 2000, nr 6, poz. 254).

Skarżąca Gmina zarzuciła naruszenie jej praw, gdyż zaskarżone orzeczenie zapadło na posiedzeniu niejawnym z naruszeniem art. 45 Konstytucji oraz art. 9 w związku z art. 148 k.p.c. W ocenie skarżącej, przepis § 104 ust. 1 reg. SN, przewidujący możliwość odbycia posiedzenia niejawnego w sprawie zainicjowanej wnioskiem złożonym na podstawie art. 64 u.S.N., jest niezgodny z Konstytucją, gdyż wyłączenie jawności postępowania może nastąpić tylko mocą ustawy.

Podniesiono na wstępie, że regulacja ujęta w art. 64 u.S.N. ma charakter uniwersalny, a w związku z tym syntetyczny i otwarty, pozwalający na zastosowanie – w drodze analogii lub innych niezbędnych i możliwych zabiegów interpretacyjnych – odpowiednich przepisów prawa procesowego, cywilnego lub karnego. Wykazano, że w sprawach o unieważnienie prawomocnego orzeczenia wydanego w

postępowaniu cywilnym mają zastosowanie przepisy normujące skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, przewidujące m.in. eliminację prawomocnych orzeczeń ze względu na wystąpienie przesłanek określonych w art. 64 u.S.N. Rozwiązanie przyjęte w art. 424¹¹ § 3 k.p.c. stwarza więc – mimo nieco odmiennego podłoża aksjologicznego – alternatywną drogę „unieważniania” prawomocnych orzeczeń wydanych mimo niedopuszczalności drogi sądowej lub istnienia immunitetu. W tej sytuacji, skoro zgodnie z art. 424¹⁰ zdanie drugie k.p.c., skarga podlega rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, co koresponduje z unormowaniem zawartym w art. 398¹¹ § 1 *in principio*, to również, a nawet tym bardziej, rozpoznanie omawianego wniosku opartego na art. 64 u.S.N. może nastąpić poza rozprawą.

W tej sytuacji postanowienie § 104 ust. 1 reg.SN, mającego podstawę w art. 3 § 2 Pr.u.s.p. oraz ogólne oparcie w art. 93 Konstytucji, w pełni odpowiada unormowaniu ustawowemu; stanowi tylko jego potwierdzenie, spełniając w ramach przepisów regulaminowych funkcję czysto porządkową i deklaratywną. Należy przy tym wyjaśnić, że choć zasadniczo regulaminy (uchwały wydawane na podstawie ustawy) nie powinny powtarzać unormowań ustawowych, to jednak – ze względów użytecznych, pragmatycznych lub innych – takie powtórzenia są niekiedy nieuniknione. Ich stosowanie wymusza systematyka tych aktów i ich wewnętrzna logika (bez powtórzeń niektóre unormowania regulaminowe pozostawałyby niezrozumiałe lub „zawieszane w próżni”), rzecz tylko w tym, aby – jeżeli są niezbędne – były ograniczone do minimum oraz odpowiadały w pełni regulacji ustawowej. Tak właśnie jest w wypadku § 104 ust. 1 reg.SN, w którym są także inne postanowienia powtarzające ustawę, w tym ustawę o Sądzie Najwyższym; stają się one zrozumiałe i tworzą komplementarną całość normatywną tylko wtedy, gdy towarzyszą im powtórzenia niektórych unormowań ustawowych lub wyraźne do nich nawiązania, polegające na użyciu słów ustawy. Podobnie jest w regulaminie wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego (załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2010 r., M.P. Nr 86, poz. 1007), a także w regulaminie Trybunału Konstytucyjnego (załączniku do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r., M.P. Nr 72, poz. 720), w którym powtórzenie niektórych unormowań ustawowych, zwłaszcza zaczerpniętych z kodeksu postępowania cywilnego, stosowanego na podstawie art. 20 ustawy z

dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), np. dotyczących formy orzeczeń, wezwań stron do usunięcia braków, zażaleń, doręczeń itp., było nieuniknione i uzasadnione.

Niezależnie od tego należy podkreślić, że rozpoznanie sprawy, w której wydano zaskarżone orzeczenie, nastąpiło na posiedzeniu niejawnym nie na podstawie § 104 ust. 1 reg.SN, mającego charakter wyłącznie porządkujący, lecz na podstawie art. 424¹⁰ zdanie drugie w związku z art. 398¹¹ § 1 k.p.c. Także na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego nastąpiło doręczenie odpisów orzeczenia (art. 357 § 2 w związku z art. 391 § 1, art. 398²¹ i 424¹² k.p.c.). Podobnie, jest oczywiste, że w sytuacjach unormowanych w § 107 ust. 1, § 131, 132 i innych rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2007 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. Nr 38, poz. 249 ze zm.) przewodniczący wyznacza posiedzenie niejawne nie na podstawie – przewidujących to – przepisów Regulaminu, lecz odpowiednich przepisów kodeksu postępowania cywilnego, których istota została w Regulaminie powtórzona. Oczywiście, Sąd Najwyższy może, rozpoznając wniosek Prokuratora Generalnego – gdy przemawiają za tym ważne względy (art. 424¹⁰ *in fine* k.p.c.) – wyznaczyć rozprawę, decyzja w tym przedmiocie ma jednak charakter dyskrecyjny i nie podlega kontroli.

Trzeba w końcu wyraźnie zaakcentować, że Sąd Najwyższy – w ramach realizacji postulatu rzetelnego postępowania – doręczył stronom (także następcom powoda) uczestniczącym w sprawie, w której wydano zaskarżony wyrok, odpis wniosku Prokuratora Generalnego, odraczając posiedzenie i umożliwiając w ten sposób zajęcie stanowiska co do żądania unieważnienia wyroku. Następcy powoda złożyli stosowne pismo procesowe, jednak pozwana Gmina tego nie uczyniła. W tej sytuacji zarzut naruszenia możliwości obrony jej praw („prawa czynnego udziału w przedmiotowym postępowaniu”), stawiany w skardze o wznowienie, jest nie tylko bezzasadny, ale stanowi wyraz nadużycia prawa procesowego.

W konsekwencji Sąd Najwyższy skargę o wznowienie postępowania odrzucił (art. 410 § 1 k.p.c.).