



**Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze  
(druk nr 900)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze została uchwalona przez Sejm w dniu 10 czerwca 2010 r.

Ustawa reguluje zasadniczo dwie kwestie: dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem oraz reguluje dopuszczalność wnoszenia środków zaskarżenia w sprawach o uznanie lub stwierdzenie wykonalności wyroków sądów polubownych i ugód zawartych przed takimi sądami.

Przedłożona Senatowi ustawa realizuje dwa wyroki Trybunału Konstytucyjnego dotyczące instytucji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia – wyrok z dnia 1 kwietnia 2008 r. (sygn. akt 77/06) oraz wyrok z dnia 8 grudnia 2009 r. (sygn. akt SK 34/08).

Art. 77 ust. 1 Konstytucji gwarantuje każdej osobie prawo do wynagrodzenia szkody jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Procedury, które pozwalają przyznać odszkodowanie i stwierdzić niezgodność z prawem działania organu władzy publicznej określone są przepisami Kodeksu cywilnego i Kodeksu postępowania cywilnego.

Przepis art. 417<sup>1</sup> § 2 K.c. stanowi, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po uprzednim stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem.

Takim "właściwym postępowaniem" jest postępowanie ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przewidziane w art. 424<sup>1</sup> i następnych Kodeksu postępowania cywilnego. Przepisy te są proceduralnym wypełnieniem normy materialnej zawartej w art. 417<sup>1</sup> § 2 K.c., pozwalają one na uzyskanie orzeczenia, które staje się prejudykatem umożliwiającym wystąpienie z powództwem odszkodowawczym przeciwko Skarbowi Państwa.

Instytucja skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia została wprowadzona do systemu prawa cywilnego ustawą z dnia 22 grudnia 2004 r. Przewidywała ona możliwość wniesienia do Sądu Najwyższego skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnych orzeczeń sądu drugiej instancji kończących postępowanie w sprawie. Przepis art. 424<sup>1</sup> § 2 wprowadzał możliwość, w wyjątkowych wypadkach, wniesienia skargi od prawomocnych orzeczeń, kończących postępowanie w sprawie, wydanych przez sąd pierwszej lub drugiej instancji – gdy niezgodność z prawem wynikała z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego lub konstytucyjnych wartości albo praw człowieka i obywatela.

W wyroku z dnia 1 kwietnia 2008 r. (sygn. akt SK 77/06) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 424<sup>1</sup> § 1 i 2 Kodeksu postępowania cywilnego, w części obejmującej słowa "kończącego postępowanie w sprawie", jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Trybunał uznał, że w wypadkach wydania prawomocnych orzeczeń, które nie kończyły postępowania w sprawie, które naruszały jednak prawa strony i prowadziły do powstania szkody, strona nie mogła dochodzić odpowiedniego odszkodowania od Skarbu Państwa (co naruszało art. 77 ust. 1 Konstytucji). Przepis art. 424<sup>1</sup> zamykając drogę sądową dochodzenia prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez prawomocne orzeczenie niekończące postępowania w sprawie naruszał również art. 77 ust. 2 oraz 32 ust. 1 Konstytucji.

Ustawa uchwalona przez Sejm zawiera całkowicie nowe propozycje dotyczące możliwości dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem.

Znowelizowane brzmienie art. 417<sup>1</sup> § 2 K.c. przewiduje wyodrębnienie dwóch sposobów dochodzenia takich roszczeń.

Pierwszy z nich, przed wystąpieniem do sądu z żądaniem odszkodowania będzie wymagał uzyskania prejudykatu w postaci orzeczenia Sądu Najwyższego wydanego w przedmiocie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia i dotyczył będzie:

- prawomocnych wyroków sądu drugiej instancji kończących postępowanie w sprawie (art. 424<sup>1</sup> § 1 i 2 K.p.c.),
- prawomocnych postanowień co do istoty sprawy wydanych w postępowaniu nieprocesowym, kończących postępowanie w sprawie (art. 519<sup>2</sup> § 1 i 2 K.p.c.),
- prawomocnych postanowień w przedmiocie ustalenia, że orzeczenie sądu państwa obcego podlega albo nie podlega uznaniu (art. 1148<sup>1</sup> § 3 K.p.c.),
- prawomocnych postanowień w przedmiocie stwierdzenia wykonalności orzeczeń państw obcych sprawach cywilnych, nadających się do wykonania w drodze egzekucji (art. 1151<sup>1</sup> § 3 K.p.c.) oraz
- prawomocnych postanowień w przedmiocie uznania lub stwierdzenia wykonalności wyroku sądu polubownego wydanego za granicą (art. 1215 § K.p.c.).

Drugi sposób dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem dotyczył będzie wszystkich innych prawomocnych orzeczeń, w tym zwłaszcza niekończących postępowania w sprawie, których wydanie spowodowało szkodę, a co do których skarga nie przysługuje, a stronie nie przysługują inne środki prawne umożliwiające zmianę lub uchylenie tego orzeczenia.

W tych wypadkach ustalenie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa oraz stwierdzenie, że orzeczenie, które spowodowało szkodę jest niezgodne z prawem dokonywane są przez sąd okręgowy (art. 17 pkt 4<sup>4</sup> K.p.c.), w sprawie o odszkodowanie, bez potrzeby uzyskania orzeczenia o niezgodności z prawem w uprzednim postępowaniu ze skargi.

Do orzeczeń tych należeć będą przede wszystkim postanowienia wydawane w postępowaniu egzekucyjnym i upadłościowym.

Ustawa modyfikuje również przepisy dotyczące kwestii dopuszczalności wnoszenia środków zaskarżenia w sprawach o uznanie lub stwierdzenie wykonalności wyroków sądów polubownych i ugód zawartych przed takimi sądami.

Zmiana polega na dodaniu zdania, które stanowi, że na postanowienie sądu w przedmiocie stwierdzenia wykonalności wyroku sądu polubownego lub ugody przed nim zawartej przysługuje zażalenie.

Ustawa przyznaje prawo wniesienia skargi kasacyjnej od postanowień sądu drugiej instancji w sprawach o uznanie lub stwierdzenie wykonalności wyroków sądów polubownych i ugód zawartych przed sądem polubownym za granicą. Można również żądać wznowienia postępowania oraz stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego postanowienia w

przedmiocie uznania lub stwierdzenia wykonalności wyroków sądów polubownych i ugód zawartych przed sądem polubownym za granicą.

Przepisy art. 4 ustawy służą realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2009 r. (sygn. akt 34/08), który dotyczył ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 5 ustawy w zakresie, w jakim wyłącza skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem wyrażającego szkodę orzeczenia sądu, które stało się prawomocne po dniu wejścia w życie Konstytucji jest niezgodny z art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Problemem rozważanym przez Trybunał Konstytucyjny była ocena faktu zamknięcia drogi sądowej w okresie od dnia wejścia w życie Konstytucji (17.10.1997) do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej Kodeks cywilny (1.09.2004) dla dochodzenia roszczeń z tytułu szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem orzeczenie sądu cywilnego, które uprawomocniło się przed 1 września 2004 r. Zaskarżony przepis ograniczał prawo do wniesienia skargi jedynie do orzeczeń, które stały się prawomocne po 1 września 2004 r. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego poszkodowani nie mogli korzystać z przysługującego im prawa do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sądu odszkodowawczego (art. 77 ust. 1 Konstytucji) z powodu braku prawidłowo ukształtowanej procedury sądowej, w związku z tym nie mogli również efektywnie korzystać z prawa do sądu.

Uchwalony przez Sejm art. 4 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze stanowi wykonanie wyroku TK przyznając prawo wnoszenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem wyrażającego szkodę orzeczenia sądu, które stało się prawomocne po dniu wejścia w życie Konstytucji. Przepisy art. 4 otwierają na nowo terminy przedawnienia roszczeń oraz określają nowy termin na wniesienie skargi – są to dwa lata od dnia wejścia w życie ustawy.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Przedłożona Senatowi ustawa została uchwalona przez Sejm w efekcie rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze (druk nr 2525).

I czytanie projektu miało miejsce na 56. posiedzeniu Sejmu, w dniu 17 grudnia 2009 r.

Projekt stał się przedmiotem prac Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach, która skierowała go do podkomisji stałej.

Komisja Nadzwyczajna przyjęła projekt z poprawkami w dniu 29 kwietnia 2010 r. Przedmiotem najważniejszej zmiany było dodanie art. 4 ustawy.

Na etapie II czytania, które miało miejsce na 67. posiedzeniu Sejmu, w dniu 20 maja 2010 r. zgłoszono dwie poprawki. Poprawka nr 1 proponowała zmianę terminologiczną, zaś poprawka nr 2 zmierzała do usunięcia z ustawy art. 4.

Komisja Nadzwyczajna do spraw zmian w kodyfikacjach poparła pierwszą z poprawek.

III czytanie ustawy miało miejsce na 68 posiedzeniu Sejmu. Ustawa została uchwalona w dniu 10 czerwca 2010 r., po przyjęciu popartej przez Komisję poprawki.

### **III. Uwagi szczegółowe**

1. Jak wskazano w pierwszej części opinii ustawa uchwalona przez Sejm zawiera całkowicie nowe propozycje dotyczące możliwości dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem. Nowelizowane brzmienie art. 417<sup>1</sup> § 2 K.c. przewiduje wyodrębnienie dwóch sposobów dochodzenia takich roszczeń, z których jeden przewiduje konieczność uprzedniego przeprowadzenia postępowania ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia – przed wystąpieniem z żądaniem odszkodowania, drugi zaś umożliwi bezpośrednie występowanie do sądu okręgowego, który w ramach jednego postępowania będzie władny przyznać odszkodowanie i dokonać oceny czy orzeczenie było zgodne z prawem.

Nowelizacja przepisów art. 424<sup>1</sup> i następnych Kodeksu postępowania cywilnego nie odzwierciedla jednak tych zmian w sposób zrozumiały dla adresata normy.

Nowe rozwiązanie dotyczące możliwości przyznania odszkodowania, bez uprzedniego stwierdzenia niezgodności orzeczenia z prawem w odrębnym postępowaniu zostało ujęte w przepisie art. 424<sup>1a</sup> § 3. Art. 424<sup>1a</sup> § 1 i 2 dotyczą wyroków sądów drugiej instancji, od których wniesiono skargę kasacyjną oraz orzeczeń Sądu Najwyższego – od których skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem nie przysługuje.

Nieco enigmatyczna treść § 3 omawianego artykułu stanowi, że w wypadkach gdy skarga nie przysługuje odszkodowania można domagać się bez uprzedniego stwierdzenia niezgodności orzeczenia z prawem. Z takiej redakcji dodawanego art. 424<sup>1a</sup> § 3 można wnioskować, że odnosi się on jedynie do orzeczeń Sądu Najwyższego (o których mowa w § 1 i 2), podczas gdy zgodnie z argumentacją wskazaną w uzasadnieniu projektu ustawy jest to przepis o znaczeniu kardynalnym, mającym zastosowanie do wszystkich prawomocnych orzeczeń od których skarga nie przysługuje, wydanych na podstawie Kodeksu postępowania cywilnego (oraz ustawy - Prawo upadłościowe i naprawcze).

Mając na uwadze powyższe rozumowanie oraz treść § 55 Zasad techniki prawodawczej, który stanowi, że *każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębny artykuł* proponuje się następującą poprawkę:

1) w art. 2 w pkt 5:

- a) w zdaniu wstępnym po wyrazach "art. 424<sup>1a</sup>" dodaje się wyrazy "i 424<sup>1b</sup>",
- b) w art. 424<sup>1a</sup> skreśla się § 3,
- c) dodaje się art. 424<sup>1b</sup>, w brzmieniu:

"Art. 424<sup>1b</sup>. W wypadku prawomocnych orzeczeń od których skarga nie przysługuje, odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem można domagać się bez uprzedniego stwierdzenia niezgodności orzeczenia z prawem w postępowaniu ze skargi, chyba że strona nie skorzystała z przysługujących jej środków prawnych.";

2. Dodawany niniejszą nowelizacją przepis, który stanowi, że w wypadkach gdy skarga nie przysługuje, odszkodowania można domagać się bez uprzedniego stwierdzenia niezgodności orzeczenia z prawem w postępowaniu ze skargi odnosi się do przypadków gdy "skarga nie przysługuje". Takim wyrażeniem posługuje się przepis art. 424<sup>1a</sup> § 1 oraz art. 767<sup>4</sup> § 3 K.p.c. (sprawy egzekucyjne). Tymczasem przepisy ustawy - Prawo upadłościowe i naprawcze odnosząc się do skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia stawia, że skarga jest "niedopuszczalna". Należy rozważyć czy nie należy ujednolicić terminologii obu ustaw, gdyż pozostawienie przepisów w brzmieniu uchwalonym przez Sejm zrywa związek pomiędzy przepisami ustawy Prawo upadłościowe i naprawcze a przepisem art. 424<sup>1a</sup> § 3 K.p.c.

***Propozycja poprawki:***

- 1) w art. 3 w pkt 1 i 2 wyrazy "jest niedopuszczalna" zastępuje się wyrazami "nie przysługuje";

*Beata Mandylis*

*Główny legislator*