



**SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII KADENCJA**

---

Warszawa, dnia 15 października 2013 r.

**Druk nr 469**

---

**KOMISJA  
USTAWODAWCZA**

**Pan  
Bogdan BORUSEWICZ  
MARSZAŁEK SENATU  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

**o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym.**

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Andrzej Matusiewicz.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej  
(-) Piotr Zientarski

## U S T A W A

z dnia

### **o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2013 r. poz. 499) w art. 64 dotychczasową treść oznacza się jako § 1 i dodaje się § 2–6 w brzmieniu:

„§ 2. Wniosek, o którym mowa w § 1, powinien czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma procesowego i zawierać:

- 1) oznaczenie orzeczenia, od którego jest wniesiony, ze wskazaniem zakresu zaskarżenia;
- 2) przytoczenie podstaw wniosku oraz ich uzasadnienie;
- 3) wykazanie, że wzruszenie zaskarżonego orzeczenia w trybie przewidzianym we właściwej ustawie o postępowaniu sądowym nie jest możliwe;
- 4) wniosek o uchylenie w całości lub w części zaskarżonego orzeczenia, a jeżeli orzeczenie to zostało wydane przez sąd drugiej instancji – także poprzedzającego go orzeczenia sądu pierwszej instancji, oraz o odrzucenie pozwu bądź wniosku albo umorzenie postępowania.

§ 3. Do wniosku – oprócz jego odpisów dla doręczenia ich uczestniczącym w sprawie osobom – Prokurator Generalny dołącza dwa odpisy przeznaczone do akt Sądu Najwyższego.

§ 4. Sąd Najwyższy rozpoznaje wniosek na posiedzeniu niejawnym, chyba że Prokurator Generalny domagał się rozpoznania wniosku na rozprawie albo przemawiają za tym inne ważne względy.

§ 5. Postanowienie Sądu Najwyższego wraz z uzasadnieniem doręcza się Prokuratorowi Generalnemu oraz stronom bądź uczestnikom postępowania, w którym zostało wydane zaskarżone orzeczenie.

§ 6. W przypadkach nieuregulowanych przepisami niniejszego artykułu, do postępowania wywołanego wnioskiem o unieważnienie orzeczenia stosuje się odpowiednio przepisy ustawy – Kodeks postępowania cywilnego o skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia albo ustawy – Kodeks postępowania karnego o kasacji.”.

**Art. 2.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

### 1. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym ma na celu wypełnienie luki konstrukcyjnej występującej w ustawie z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2013 r., poz. 499; dalej jako: ustawa o SN) w zakresie regulacji dotyczącej postępowania o unieważnienie prawomocnego orzeczenia.

Projekt inspirowany jest wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2012 r. (sygn. akt U 3/11), stwierdzającym niezgodność § 104 regulaminu Sądu Najwyższego w zw. z § 1 uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 1 grudnia 2003 r. w sprawie regulaminu Sądu Najwyższego z art. 3 § 2 ustawy o SN. Sentencja powołanego orzeczenia została opublikowana w M. P. z 2012 r. poz. 968 (data publikacji: 14 grudnia 2012 r.). Rozstrzygnięcie to wraz z uzasadnieniem ukazało się ponadto w OTK ZU Nr 11A poz. 131.

### 2. Przedmiot i istota wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Poddany kognicji Trybunału § 104 regulaminu Sądu Najwyższego przewidywał, że postanowienie o unieważnieniu prawomocnego orzeczenia sądowego wydanego w sprawie, która ze względu na osobę lub przedmiot nie podlegała orzecznictwu sądów, Sąd Najwyższy może wydać na posiedzeniu niejawnym (ust. 1). Jednocześnie ust. 2 nakazywał doręczenie postanowienia zapadłego w takim trybie, a także jego uzasadnienia zarówno Prokuratorowi Generalnemu będącemu wnioskodawcą w sprawie, jak i stronom postępowania, w którym zapadło dane orzeczenie sądowe.

Przytoczone wyżej uregulowania odnosiły się do swoistego postępowania przed Sądem Najwyższym, które to postępowanie nie zostało wprost uregulowane w ustawach procesowych (dedykowanych rozpoznawaniu czy to spraw cywilnych, czy też karnych), a jedynie w art. 64 ustawy o SN. Aczkolwiek na gruncie Kodeksu postępowania cywilnego istnieje instrument w postaci skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, która to skarga może zostać uwzględniona m.in. z przyczyn odpowiadającym w istocie przesłankom wyróżnionym w powołanym art. 64 ustawy o SN, tj. w razie istnienia immunitetu sądowego lub w przypadku niedopuszczalności drogi sądowej w chwili orzekania przez sąd (art. 424<sup>11</sup> § 3 k.p.c.). Niemniej, co trzeba wyraźnie w tym miejscu podkreślić, postępowanie inicjowane

skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz postępowanie o unieważnienie prawomocnego orzeczenia to dwie odrębne ścieżki proceduralne. Poza tym to drugie może znajdować zastosowanie nie tylko w odniesieniu do rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu cywilnym, lecz również w stosunku do orzeczeń sądów karnych.

2.2. § 104 regulaminu SN został skonfrontowany z art. 3 § 2 ustawy o SN. W myśl tego ostatniego przepisu, do zakresu spraw przekazanych do uregulowania w drodze regulaminu uchwalonego przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego należą: wewnętrzna organizacja Sądu Najwyższego, szczegółowy podział spraw między izby, jak również zasady wewnętrznego postępowania.

Trybunał Konstytucyjny zbadał zaskarżony § 104 tylko pod względem formalnym. Nie oceniał natomiast merytorycznej zawartości norm prawnych zeń wywodzonych, pozostawiając poza zakresem swoich rozważań w szczególności kwestię konstytucyjności rozwiązania z ust. 1 polegającego na wyłączeniu jawności wewnętrznej w postępowaniu o stwierdzenie nieważności prawomocnego orzeczenia sądowego.

2.3. Zdaniem Trybunału, postanowienia zawarte w § 104 regulaminu Sądu Najwyższego wykraczają poza materię, którą ustawodawca przekazał Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów Sądu Najwyższego do unormowania. W ustawie o SN wskazać można bowiem zaledwie dwa przepisy określające zakres kwestii przekazanych do regulowania przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Sądu Najwyższego, a mianowicie: wymieniony już wcześniej art. 3 § 2 oraz art. 51 § 2, który stanowi, że szczegółowy zakres i sposób wykonywania czynności przez asystentów sędziego określa regulamin Sądu Najwyższego. Nie ulega przy tym wątpliwości, że § 104 regulaminu Sądu Najwyższego nie pozostaje w jakimkolwiek związku z upoważnieniem zawartym w drugim z tych przepisów jako odnoszącym się do czynności asystentów sędziego. Przepis art. 3 § 2 ustawy o SN także nie upoważnia Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego do regulowania trybu rozpatrzenia wniosku Prokuratora Generalnego złożonego na podstawie art. 64 ustawy o SN, a w każdym razie – nie upoważnia do regulowania tego trybu w takim zakresie i tak dalece, jak to nastąpiło przez uchwalenie kwestionowanego § 104 regulaminu Sądu Najwyższego.

Jak ostatecznie więc skonstatował Trybunał Konstytucyjny, przepis § 104 regulaminu Sądu Najwyższego nie normuje ani wewnętrznej organizacji Sądu Najwyższego, ani podziału spraw między izby, ani tym bardziej zasad wewnętrznego postępowania Sądu Najwyższego. Przeciwnie: dopuszczając rozpoznanie wniosku na posiedzeniu niejawnym oraz ustanawiając

obowiązek doręczenia postanowienia stronom oraz Prokuratorowi Generalnemu, kontrolowany przepis odnosi się de facto do podmiotów zewnętrznych wobec Sądu Najwyższego, a zarazem kształtuje ich sytuację prawną. Tymczasem akt prawa wewnętrznego, za jaki uznać należy regulamin Sądu Najwyższego, nie może samoistnie nakładać materialnych lub procesowych obowiązków na strony postępowania, ani operacjonalizować obowiązków nałożonych przez ustawę na te podmioty. Co oczywiste, nie może też pozbawiać ich uprawnień. Respektując to założenie, ustawodawca ograniczył rolę Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego do unormowania w regulaminie Sądu Najwyższego wyłącznie postępowania wewnętrznego. Ponieważ § 104 regulaminu Sądu Najwyższego wykraczał poza te ramy, Trybunał orzekł, że kwestionowany przepis narusza art. 3 § 2 ustawy o SN.

### **3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym**

Regulacja ujęta w art. 64 ustawy o SN ma charakter syntetyczny i jednocześnie otwarty. Przepis ten stanowi podstawę prawną dla unieważnienia prawomocnego orzeczenia zapadłego 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, pod warunkiem wszakże iż zaskarżone orzeczenie nie może zostać wzruszone w trybie przewidzianym w ustawach o postępowaniach sądowych. Art. 64 ustawy o SN nie normuje jednak bliżej żadnych kwestii związanych z procedowaniem przez Sąd Najwyższy ani nawet nie określa, jakim wymogom musi sprostać wniosek Prokuratora Generalnego w tego typu sprawie.

Opisywany stan rzeczy można określić mianem luki tetycznej, którą Sąd Najwyższy wypełnia przez stosowanie analogii legis. Nade wszystko wiodącą rolę w tym procesie mają przepisy o skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, gdyż rozwiązanie przyjęte w art. 424<sup>11</sup> § 3 k.p.c. stwarza – mimo nieco odmiennego podłoża aksjologicznego – alternatywną drogę „unieważniania” prawomocnych orzeczeń wydanych w warunkach niedopuszczalności drogi sądowej lub istnienia immunitetu sądowego. Notabene takie właśnie rozumowanie doprowadziło Sąd Najwyższy do przyjęcia, że funkcja § 104 regulaminu Sądu Najwyższego była „czysto porządkowa i deklaratywna”, jako że z art. 424<sup>10</sup> zdanie drugie k.p.c. wynika, iż skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia podlega rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym (co koresponduje skądinąd z unormowaniem zawartym w art. 398<sup>11</sup> § 1 in principio, dotyczącym rozpoznania skargi kasacyjnej). Co więcej: w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto, że do postępowania

toczącego się na skutek wniosku Prokuratora Generalnego zastosowanie znajdują również inne przepisy procedury cywilnej, np. o formie czynności procesowych (art. 424<sup>5</sup> oraz 126 i nast. k.p.c.), o doręczeniach (art. 131 i nast. k.p.c.) czy o zawieszeniu postępowania (art. 174 nast. k.p.c.) – zob. postanowienie z dnia 20 maja 2011 r., sygn. akt III CO 5/11.

Tyle że możliwość stosowania analogii nie przesądza automatycznie braku potrzeby zamieszczenia w ustawie konkretnych postanowień. I chodzi tu nie tylko o to, że „stosowanie analogii w prawie procesowym nie jest proste” (tak Sąd Najwyższy w przywołanym powyżej orzeczeniu), ale też o to, że o ile poszukiwanie w prawie procesowym cywilnym przepisów dających się odpowiednio zastosować do skargi o unieważnienie prawomocnego orzeczenia jest ułatwione, to już bardziej skomplikowane jest korzystanie z analizowanej metody wykładni w przypadku spraw karnych. Nie da się poza tym ukryć, że uzupełnianie luki prawnej przy pomocy takich zabiegów jak analogia legis jest co do zasady rozwiązaniem mniej pewnym niż ustanowienie miarodajnych norm prawnych przez ustawodawcę. Na marginesie warto też nadmienić, że w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.) wprost zostało wskazane, że do rozpoznania wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego, wydanego w sprawie, która ze względu na osobę lub przedmiot nie podlegała orzecznictwu sądu administracyjnego w chwili orzekania stosuje się odpowiednio przepisy o rozpoznaniu skargi kasacyjnej (art. 172). Tym bardziej więc razić musi szczątkowa regulacja z art. 64 ustawy o SN.

Proponuje się zatem uregulowanie w ustawie o SN szeregu zagadnień o charakterze proceduralnym, dotyczących postępowania o unieważnienie prawomocnego orzeczenia (§ 2–6). Projektowane jednostki redakcyjne wzorowane są na przepisach k.p.c. (art. 424<sup>5</sup> § 1 i 2, art. 424<sup>10</sup> zd. 2), a zarazem na § 104 ust. 2 regulaminu Sądu Najwyższego. Dodatkowo § 6 wyraża *expressis verbis* zasadę odpowiedniego stosowania przepisów o skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (w sprawach cywilnych) lub o kasacji (w sprawach karnych).

#### **4. Skutki projektowanej ustawy**

Przedkładany projekt ustawy o zmianie ustawy o SN, ze względu na przedmiot zawartych w nim regulacji, oddziałuje przede wszystkim na Sąd Najwyższy, a także na Prokuratora Generalnego jako organ wyposażony w prawo inicjowania wskazanego postępowania. Istotną

konsekwencją uchwalenia proponowanej ustawy będzie – o czym była już wyżej mowa – uzupełnienie luki konstrukcyjnej cechującej obowiązujący stan prawny. Jest to niewątpliwie pożądanym zabieg legislacyjny z punktu widzenia pewności prawa oraz zasad sprawiedliwości i przejrzystości procedur sądowych.

Ustawa nie rodzi skutków finansowych dla budżetu państwa. Projektowane rozwiązania nie wpłyną także na dochody i wydatki pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, w tym budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Projektowana nowelizacja nie będzie miała również wpływu na konkurencyjność gospodarki i funkcjonowanie przedsiębiorstw.

## **5. Konsultacje**

Projekt został przygotowany po zasięgnięciu opinii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego co do potrzeby uchwalenia regulacji odnoszących się do postępowania o unieważnienie prawomocnego orzeczenia sądowego. W piśmie z dnia 8 sierpnia 2013 r. Prezes ustosunkował się pozytywnie do idei zmiany ustawy o SN w omawianym zakresie i zaproponował doprecyzowanie zasad postępowania przez przyjęcie analogicznych rozwiązań do tych, które funkcjonują na gruncie Kodeksu postępowania cywilnego, a dotyczą skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Regulacje zawarte w projekcie czynią zadość powyższym sugestiom.

## **6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Przedmiot projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.