

SKARGA (NAD)ZWYCZAJNA

**ŚRODEK PRZYWRÓCENIA
SPRAWIEDLIWOŚCI CZY ZAGROŻENIE
DLA PRAWORZĄDNOŚCI?**



Skarga (nad)zwyczajna. Środek przywrócenia sprawiedliwości czy zagrożenie dla praworządności?

Autorka

Barbara Grabowska-Moroz

*Postdoctoral research fellow na Central European University Democracy Institute w Budapeszcie;
w latach 2008-2018 r. prawnik i koordynator projektów w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.*

Projekt graficzny i skład

Marta Borucka

Zdjęcie na okładce

© Robert Łukaszewicz

Warszawa, grudzień 2021

Wydanie I

Publikacja dostępna na licencji Creative Commons uznanie autorstwa – na tych samych warunkach
4.0 (CC BY-SA 4.0)

Wydawca

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

ul. Wiejska 16

00-490 Warszawa

Raport powstał w ramach projektu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka „*Monitoring systemu ochrony praw człowieka w Polsce*”. Projekt jest realizowany z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy finansowanego z Funduszy EOG. W okresie 2020-2022 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka prowadzi kompleksowy monitoring funkcjonowania instytucji tworzących system ochrony praw człowieka w Polsce (w tym m.in. sądów, prokuratury, instytucji rzecznicych). W przygotowanych w ramach projektu raportach, analizach i dyskusjach HFPC przedstawia, jak kluczowe zmiany prawa wpływają na pracę tych instytucji oraz ochronę praw podstawowych.

Spis treści

Streszczenie	2
1. Wstęp	3
2. Czym jest skarga nadzwyczajna?	5
3. Status Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN	11
3.1. Ławnicy w Sądzie Najwyższym	15
4. Praktyka skargi nadzwyczajnej	19
4.1. Sprawa sędziego W. Żurka	25
4.2. Sprawa zwolnionej nauczycielki.....	25
4.3. Traktowanie pracownika transseksualnego	26
4.4. Wydanie dziecka ojcu.....	26
4.5. Marsz Niepodległości	27
4.6. Sprawa Wałęsa - Wyszkowski	28
5. Wnioski	29

Streszczenie

Utworzenie skargi nadzwyczajnej było jednym z elementów nowej ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r. Na etapie projektowania tej instytucji wskazywano, że w obrocie prawnym znajdują się orzeczenia niesprawiedliwe lub błędne, które należy usunąć z porządku prawnego. Nie dokonano jednak analizy z czego takie wadliwe orzeczenia wynikały. W konsekwencji skarga nadzwyczajna nie rozwiązała systemowych problemów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Pomimo sporego społecznego zainteresowania instytucją skargi, obawy o to, że jej wprowadzenie podważy stabilność obrotu prawnego nie potwierdziły się w praktyce. Z drugiej strony jednak, wątpliwości dotyczące statusu Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN stanowią okoliczność przemawiającą przeciwko uznaniu skargi nadzwyczajnej za skuteczny środek ochrony prawnej. Całkowicie niezrozumiała jest również udział ławników w rozpatrywaniu tak skomplikowanych spraw. Jednak obecnie największym zagrożeniem w funkcjonowaniu skargi nadzwyczajnej jest arbitralne używanie tego instrumentu przez Prokuratora Generalnego.

1. Wstęp

Zmiany w polskim wymiarze sprawiedliwości, zapowiedziane przez Ministra Sprawiedliwości w 2017 r.¹ i realizowane w kolejnych latach, są bezpośrednio związane z debatą o stanie praworządności w Polsce. Ten związek wynika z faktu, że głównym elementem wprowadzonych zmian były rozszady personalne w sądach powiązane z przyznaniem Ministrowi Sprawiedliwości nowych kompetencji w tym zakresie. Tymczasem niezależne sądy są podstawowym instrumentem służącym zagwarantowaniu, że obowiązujące prawo jest przestrzegane – przez obywateli i rządzących². Po nowelizacjach ustaw dotyczących sądownictwa powszechnego, ustawodawca wprowadził analogiczne zmiany w Sądzie Najwyższym (SN) (np. obniżenie wieku emerytalnego) uzupełnione o modyfikacje jego ustroju (m.in. utworzenie dwóch nowych izb³). Zdecydowano się również na wprowadzenie nowego instrumentu procesowego – skargi nadzwyczajnej – zaś kompetencję do jej rozpoznania przyznano jednej z dwóch nowych izb Sądu Najwyższego.

Celem niniejszej analizy jest weryfikacja, w oparciu o informacje publicznie dostępne⁴, czy założenia przyświecające wprowadzeniu skargi nadzwyczajnej zostały zrealizowane w praktyce. Poniższa publikacja nie podejmuje próby akademickiej analizy wpływu skargi

1 Założenia planowanej reformy sądownictwa, Komunikat MS z 20 stycznia 2017 r. - <https://www.arch.ms.gov.pl/pl/informacje/news,8989,zalozenia-planowanej-reformy-sadownictwa.html>.

2 Zob.: Venice Commission, Rule of law checklist, Adopted at 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016).

3 Sąd nad sądem. Zmiany wokół funkcjonowania Sądu Najwyższego w latach 2017-2021 r., Helsińska Fundacja Praw Człowieka, grudzień 2021 r.

4 Sąd Najwyższy rozpoznając wniosek z 19 października 2021 r. o dostęp do informacji publicznej dotyczący danych statystycznych o złożonych skarg nadzwyczajnych i sposobu ich rozstrzygnięcia, wskazał, że do uzyskania takich informacji niezbędne jest wykazanie, że udostępnienie tych informacji ma szczególne znaczenie dla interesu publicznego. Postępowanie w przedmiocie wniosku jest nadal prowadzone.

nadzwyczajnej na procedurę cywilną czy karną⁵, jak również nie stanowi całościowego komentarza do orzecznictwa w sprawach skarg nadzwyczajnych, m.in. z uwagi ich daleką różnorodność wymagającą wiedzy eksperckiej z wielu różnych dziedzin prawa. Rozważania są prowadzone z perspektywy oceny skutków dla wymiaru sprawiedliwości, debaty o stanie praworządności w Polsce oraz wpływu na poziom przestrzegania praw i wolności obywatela.

5 Zob.: T. Ereciński, K. Weitz, Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych, *Przegląd Sądowy* 2/2019, s. 7-19; T. Zembrzuski, Skarga nadzwyczajna w polskim postępowaniu cywilnym, *Państwo i Prawo* 2019/6 /123-138; J. Kluza, Skarga nadzwyczajna w postępowaniu karnym, *Ius Novum* 1/2019, s. 45-64; K. Dziga, Czy możliwe jest merytoryczne rozpoznanie skargi nadzwyczajnej w sprawach karnych?, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* 2/2019, s. 143-160.

2. Czym jest skarga nadzwyczajna?

Skarga nadzwyczajna została wprowadzona do polskiego porządku prawnego na mocy ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym⁶, która weszła w życie 3 kwietnia 2018 r. Propozycja jej wprowadzenia została umieszczona w projekcie ustawy o Sądzie Najwyższym przedstawionym przez Prezydenta RP we wrześniu 2017 r.⁷ W uzasadnieniu projektu wskazano, że w obrocie prawnym pojawiają się prawomocne, rażąco niesprawiedliwe orzeczenia. Skarga nadzwyczajna miała służyć zniwelowaniu skutków, które takie orzeczenia powodują. Pomysł skargi nadzwyczajnej był ściśle związany z polityczną agendą Prezydenta RP, który w uzasadnieniu projektu wskazał, że wprowadzenie skargi nadzwyczajnej „stanowi realizację jednego z ważnych zobowiązań społecznych Prezydenta”⁸. Wpływ wewnętrznej polityki był widoczny również w pierwotnej wersji projektu która zakładała, że skargę nadzwyczajną mogli składać również politycy – grupa posłów lub senatorów. Uzasadnienie wskazywało, że „[c]elem projektodawcy jest stworzenie instytucji umożliwiającej przywrócenie elementarnego ładu prawnego zgodnego z zasadą sprawiedliwości społecznej.”⁹ Wydaje się, że propozycja wprowadzenia skargi nadzwyczajnej było niejako kontynuacją akcji prowadzonej w trakcie kampanii wyborczej przez Prezydenta RP (tzw. „DudaPomoc”), podczas której ogromna liczba osób, w tym także wyborców, szukała pomocy prawnej. Prawdopodobnie akcja „DudaPomoc” była inspiracją do stworzenia nowego środka procesowego, który pozwoliłby na weryfikację prawomocnych rozstrzygnięć sądów.

6 Dz.U. 2018 poz. 5.

7 Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o Sądzie Najwyższym, druk sejmowy nr 2003 (Sejm VIII kadencji).

8 Uzasadnienie projektu, s. 7. W trakcie kampanii prezydenckiej dużym zainteresowaniem cieszyła się „DudaPomoc”. „Przez niespełna 5 miesięcy działalności „DudaPomocy” przyjęto blisko cztery tysiące osób. Interweniowano w sądach, prokuraturach i urzędach w ponad 1200 sprawach” (O Biurze Interwencyjnej Pomocy Prawnej, Prezydent.pl: <https://www.prezydent.pl/kancelaria/interwencyjna-pomoc-prawna/o-biurze/>).

9 Ibidem, s. 8.

Z uzasadnienia projektu nie wynikało, jakie konkretne wydarzenia lub procesy zachodzące w ostatnich latach spowodowały za przyjęciem tezy o konieczności wprowadzenia nowego nadzwyczajnego środka zaskarżenia. Projektodawca nie wskazał, dlaczego dotychczas istniejące nadzwyczajne środki zaskarżenia były niewystarczające do osiągnięcia zakładanego celu, tj. usuwania z obrotu prawnego orzeczeń niesprawiedliwych lub nieprawidłowych¹⁰. Z drugiej strony pomysł utworzenia nadzwyczajnej instytucji procesowej pozwalającej na uchylanie prawomocnych orzeczeń sądowych był krytykowany jako stanowiący poważny wyłom w zasadzie stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych¹¹. Wątpliwości wyraziła również Komisja Europejska. We wniosku do Rady złożonym w grudniu 2017 r. na podstawie artykułu 7(1) TUE wyraziła obawy co do pewności prawa, wartości fundamentalnej z perspektywy wymogów praworządności.¹² Powołując się na wcześniejszą opinię Komisji Weneckiej¹³, Komisja Europejska wyraziła obawę, że skarga nadzwyczajna „umożliwi ponowne rozpoznanie każdej sprawy, w której sąd wydał orzeczenie w ciągu ostatnich dwudziestu lat, praktycznie na dowolnej podstawie, i że taki system mógłby doprowadzić do sytuacji, w której żadne orzeczenie sądu nigdy już nie będzie prawomocne”.¹⁴ Komisja nie skierowała jednak w tej sprawie skargi do TSUE, zaś przebieg posiedzeń Rady w sprawie postępowania z artykułu 7 TUE również nie doprowadził do żadnych zmian w funkcjonowaniu skargi¹⁵.

10 W. Jasiński, Sąd Najwyższy [w:] Jak przywrócić państwo prawa? (red. T. Zalasinski), Fundacja Batorego, Warszawa 2019, s. 128.

11 Zob.: Opinia HFPC - <https://www.hfhr.pl/prezydenckie-ustawy-o-sn-i-krs-w-senacie/>; Opinia RPO - <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/RPO%20do%20Marsza%C5%82ka%20Senatu%20w%20sprawie%20KRS%20i%20SN,%2011.12.2017.pdf>; opinie ekspertów BAS: <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2003>. Odmieniona ocena skargi – zob.: J. Kil, W obronie skargi nadzwyczajnej w sprawach karnych, *Roczniki Administracji i Prawa Annuals of The Administration and Law* 2020, XX, z. 3: s. 275-292.

12 Komisja Europejska, Wniosek w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności COM/2017/0835 final - 2017/0360 (NLE).

13 Opinion on the Draft Act amending the Act on the National Council of the Judiciary; on the Draft Act amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts, adopted by the Commission at its 113th Plenary Session (Venice, 8-9 December 2017), CDL-AD(2017)031-e.

14 Komisja Europejska, Wniosek ..., pkt 130.

15 L. Pech, From “Nuclear Option” to Damp Squib?: A Critical Assessment of the Four Article 7(1) TEU Hearings to Date, *Verfassungsblog*, 13 listopada 2019, <https://verfassungsblog.de/from-nuclear-option-to-damp-squib/>.

Skarga nadzwyczajna została przewidziana jako szczególny środek pozwalający uchylić prawomocne orzeczenia sądowe, jeśli spełnione zostały określone przesłanki. Aby jednak odróżnić skargę nadzwyczajną od istniejących już wcześniej innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia (np. kasacji, skargi kasacyjnej, skargi na stwierdzenie nieważności prawomocnych orzeczeń) ustawodawca nieco odmiennie określił przesłanki do złożenia takiej skargi¹⁶. Podstawy złożenia skargi nadzwyczajnej zostały oparte o dość ogólnie sformułowaną podstawową przesłankę: konieczność zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Takie sformułowanie przesłanki zdaje się stwarzać wrażenie, że skarga nadzwyczajna została pomyślana, jako skarga „w obronie praworządności”. Ustawa sformułowała jednak dodatkowe (szczególne) przesłanki dopuszczalności takiej skargi: 1) orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji, lub 2) orzeczenie w sposób rażąco narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, lub 3) zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego. Z jednej strony podstawowa przesłanka skargi jest bardzo ogólna, z drugiej natomiast skarga może zostać zatem oparta na argumentach błędnego zastosowania prawa, ale również błędów co do faktów. Jest to poważny wyjątek od dotychczasowej roli Sądu Najwyższego w zakresie rozpatrywania nadzwyczajnych środków zaskarżenia, a także istotny wyłom w funkcjonowaniu kluczowych zasad postępowania, w tym m.in. zasady bezpośredniości.

Na poziomie formalnym ustawa wymaga, aby zaskarżone orzeczenie nie mogło być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Co do zasady, skargę nadzwyczajną można wnieść w terminie 5 lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia. Od tej zasady ustawa wprowadziła jednak szereg wyjątków (m.in. w sprawach karnych). Dodatkowo możliwość złożenia skargi została ograniczona w również w inny sposób. Nie można jej wnieść „od tego samego orzeczenia w interesie tej samej strony” czy oprzeć na zarzutach, które były przedmiotem rozpoznania

16 W kontekście spraw karnych, por.: D. Gruszecka, Podstawy skargi nadzwyczajnej w sprawach karnych – uwagi w kontekście „wypełniania luk w systemie środków zaskarżenia”, *Palestra* 9/2018: <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/9-2018/arttykul/podstawy-skargi-nadzwyczajnej-w-sprawach-karnych-uwagi-w-kontekscie-wypelniania-luk-w-systemie-srodkow-zaskarzenia>.

w postępowaniu kasacyjnym. Wniesienie skargi nadzwyczajnej niemożliwe jest również w niektórych kategoriach spraw.¹⁷

Ponadto, ustawa o Sądzie Najwyższym w pierwotnym brzmieniu wskazywała, że w sprawach, które uprawomocniły się po dniu 17 października 1997 r. [tj. wejściu w życie Konstytucji RP] skargi nadzwyczajne mogły być składane przez 3 lata od wejścia w życie ustawy, tj. do kwietnia 2021 r. W lutym 2021 r. Prezydent RP skierował do Sejmu projekt ustawy, w którym zaproponował wydłużenie tego terminu o kolejne 2 lata, tj. do kwietnia 2023 r.¹⁸ Potrzebę tę uzasadniono „ilością i stanem spraw dotyczących wniesienia skargi nadzwyczajnej, rozpatrywanych w szczególności przez Prokuratora Generalnego”. Wskazano również na „aktualną sytuację epidemiczną w kraju”. Ostatecznie Sejm wydłużył ten termin o 3 lata, tj. do kwietnia 2024 r.¹⁹ Dopuszczalność skarżenia wyroków nawet sprzed 20 lat skutkowałą problemami z archiwizacją akt przez sądy²⁰. Po nowelizacji art. 115 ustawy o SN obowiązek przechowywania akt został również wydłużony²¹.

Skargę mogą wnieść określone instytucje publiczne (przede wszystkim Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich²²). W konsekwencji sama strona nie ma wpływu na to czy skarga zostanie wniesiona czy nie, przy czym może oczywiście wnioskować do tych organów o jej wniesienie²³. Wniesienie skargi nadzwyczajnej

17 M.in. w sprawach wyroku ustalającego, orzekającego unieważnienie małżeństwa albo rozwód, sprawy o wykroczenia i wykroczenia skarbowe.

18 W tym samym czasie, tj. w lutym 2021 r., prace ustawodawce nad analogicznym projektem zmian ustawodawczych podjęto w Senacie, druk senacki nr 328.

19 Art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, Dz.U. 2021 poz. 611.

20 P. Rojek-Socha, Skarga nadzwyczajna topi sądowe archiwa, prawo.pl 18.03.2021, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/sadowe-archiwa-pekaja-w-szwach-skutek-skargi-nadzwyczajnej,507145.html>.

21 P. Rojek-Socha, Skarga nadzwyczajna wydłuża przechowywanie akt w sądowych archiwach – jest rozporządzenie, Prawo.pl 25.06.2021, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/skarga-nadzwyczajna-wydluza-przechowywanie-akt-w-sadowych,509048.html>.

22 Ponadto, w zakresie swojej właściwości: Prezes Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców i Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

23 Wydaje się również, że sam wniosek strony zakończonego postępowania też nie jest wymagany, aby RPO czy PG skierowali skargę nadzwyczajną w jej sprawach.

nie wymaga wniesienia opłaty²⁴ oraz nie jest uzależnione od wartości przedmiotu sporu²⁵.

Odpowiednie stosowanie procedur cywilnych i karnych powoduje jednak, że w zależności od przedmiotu sprawy do rozpoznania skargi stosuje się inną procedurę. W sprawach cywilnych skargę nadzwyczajną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie, zaś w sprawach karnych bezpośrednio do SN. Co więcej, w sprawach cywilnych skargę rozpoznaje się, co do zasady, na posiedzeniu niejawnym, w sprawach karnych – na rozprawie. Biorąc pod uwagę fakt, że zaskarżone orzeczenie w sprawie cywilnej mogło być prawomocne nawet od kilkunastu lat, istotne znaczenie ma również możliwość wniesienia przez strony postępowania odpowiedzi na skargę nadzwyczajną w zaledwie dwutygodniowym terminie od chwili doręczenia skargi²⁶.

W wyniku uwzględnienia skargi nadzwyczajnej Sąd Najwyższy ma możliwość nie tylko uchylić zaskarżone orzeczenie (w całości lub w części), ale również orzec co do istoty sprawy, jak również przekazać sprawę do ponownego rozpoznania lub umorzyć postępowanie. Sąd Najwyższy oddala skargę nadzwyczajną, jeżeli stwierdzi brak podstawy do uchylenia zaskarżonego orzeczenia. Ustawa przewiduje również możliwość ograniczenia orzeczenia SN do deklaratywnego „stwierdzenia wydania zaskarżonego orzeczenia z naruszeniem prawa”. Taka możliwość aktualizuje się w sytuacji, gdy „zaskarżone orzeczenie wywołało nieodwracalne skutki prawne, w szczególności, jeżeli od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia upłynęło 5 lat, a także jeżeli uchylenie orzeczenia naruszyłoby międzynarodowe zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej”. Jednak od takiego wyjątku przewidziano kolejny wyjątek: jeśli „zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji przemawiają za wydaniem rozstrzygnięcia”.

24 Postanowienia z dnia 17 kwietnia 2019 r., I NSNc 8/19, oraz z dnia 28 maja 2019 r., I NSNp 1/19.

25 W wyroku z dnia 8 maja 2019 r., I NSNc 2/9, Sąd Najwyższy przyjął, że w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej nie ma zastosowania art. 398 § 1 k.p.c., uzależniającego dopuszczalność skargi – co do zasady – od wartości przedmiotu zaskarżenia. Wniesienie skargi nadzwyczajnej jest wobec powyższego dopuszczalne od każdego orzeczenia, wskazanego w art. 89 § 1 u.SN bez względu na wartość przedmiotu zaskarżenia. Przyjęcie poglądu przeciwnego skutkowałoby natomiast koniecznością odrzucenia rozpatrywanej skargi nadzwyczajnej. Stanowisko to Sąd Najwyższy powtórzył w wyroku z dnia 24 lipca 2019 r., I NSNc 9/19.

26 K. Szczucki, Komentarz do art 95 [w:] Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz, wyd. II, WKP 2021.

Ponadto, ustawodawca nałożył na Sąd Najwyższy obowiązek skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego, jeśli „uzna, że przyczyną naruszenia przez orzeczenie zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji, jest niezgodność ustawy z Konstytucją”.

Co istotne, rozstrzygnięcie Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego w przedmiocie skargi nadzwyczajnej nie podlega zaskarżeniu.

3. Status Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN

Rozpoznaniem skarg nadzwyczajnych zajmuje się nowo powołana Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (IKNiSP), która formalnie powstała w kwietniu 2018 r. wraz z wejściem w życie nowej ustawy o SN, zaś członkowie IKNiSP regularne orzekanie rozpoczęli od grudnia 2018 r.²⁷ Zakres spraw rozpoznawanych przez IKNiSP obejmuje sprawy z zakresu prawa publicznego,²⁸ ochrony konkurencji, regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego, odwołań od decyzji Przewodniczącego KRRiT. Ponadto IKNiSP rozpoznaje skargi na przewlekłość postępowania przed sądami powszechnymi i wojskowymi oraz Sądem Najwyższym.²⁹

Uczestnictwo nowej Krajowej Rady Sądownictwa w procedurze powołania sędziów IKNiSP spowodowało liczne pytania o legalność tak dokonanych nominacji sędziowskiej. Stworzyło również wątpliwości dotyczącą niezależności Izby. Zagadnienie to było po części przedmiotem postępowań zawisłych przed Trybunałem Sprawiedliwości UE. W oparciu o wyrok w sprawie *A.K.*³⁰ trzy izby Sądu Najwyższego 23 stycznia 2020 r. podjęły uchwałę, w której orzekły, że udział w składzie sądu osoby powołanej przez nową KRS stanowi, w zależności od postępowania, bezwzględną przyczynę odwoławczą albo powód do stwierdzenia nieważności postępowania. W uchwale tej SN wskazał, że „[n]ie bez

27 Informacja o działalności Sądu Najwyższego i Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w roku 2019, Warszawa 2020, s. 223.

28 (rozpoznawanie protestów wyborczych i protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdzanie ważności wyborów i referendum)

29 Art. 26 ustawy o SN.

30 Wyrok z 19 listopada 2019 r., C585/18, C624/18 i C625/18

znaczenia jest (...) to, że do wyłącznej kompetencji Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpatrywanie odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa dotyczących kandydatów na stanowiska sędziów sądów powszechnych, wojskowych i administracyjnych. Oznacza to, że Izba w całości złożona z wadliwie powołanych sędziów kontroluje prawidłowość powołania – na wniosek tak samo ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa – innych sędziów.”³¹ W kwietniu 2020 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł na wniosek Prezesa Rady Ministrów, że uchwała trzech izb SN z 23 stycznia 2020 r. jest niekonstytucyjna.³²

Przed podjęciem uchwały przez trzy izby SN, Izba Kontroli Nadzwyczajnej w składzie 7 sędziów podjęła uchwałę, w której dopuściła możliwość rozpoznania odwołania od uchwały KRS o wyborze sędziego w oparciu o kryteria określone w wyroku A.K. Stwierdziła, że uchylenie uchwały KRS jest możliwe „jeżeli odwołujący się wykaże, że brak niezależności Krajowej Rady Sądownictwa miał wpływ na treść tej uchwały lub jeżeli – uwzględniając konstytucyjny zakaz badania skuteczności aktu ustrojowego powołania sędziego oraz wynikającego z niego stosunku ustrojowego – odwołujący się wykaże (...) okoliczności wymienione w (...) wyroku [A.K.] (...), wskazujące, że sąd, w składzie którego taki sędzia będzie zasiadał nie będzie niezależny i bezstronny”. Jednocześnie IKNiSP odrzuciła możliwość kontroli „w jakimkolwiek postępowaniu przed sądem lub innym organem państwowym” aktu powołania sędziego przez Prezydenta RP.³³

W postanowieniu z 12 kwietnia 2021 r. powołując się na wyrok TK dotyczący Krajowej Rady Sądownictwa z 25 marca 2019³⁴, Izba Kontroli uznała, że wyklucza on „dopuszczalność badania tego, czy Krajowa Rada Sądownictwa jest ukształtowana zgodnie z Konstytucją RP, skoro zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP orzeczenia Trybunału mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne”.³⁵ W postanowieniu z 15 września 2021 r. również powołując się na decyzje Trybunału Konstytucyjnego³⁶ IKNiSP wskazała, że Sąd Najwyższy „nie ma kompetencji do sprawowania nadzoru nad wykonywaniem przez

31 Uchwała składu połączonych Izb Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r. (sygn. BSA I-4110-1/20).

32 Wyrok z 20 kwietnia 2020 r., sygn. U 2/20.

33 Uchwała siedmiu sędziów SN z 8 stycznia 2020 r., sygn. akt I NOZP 3/19.

34 Sygn. K 12/18.

35 Sygn. I NZP 1/21.

36 Por.: Wyrok z 20 kwietnia 2020 r., U 2/20 oraz postanowienie z 21 kwietnia 2020 r., Kpt 1/20.

Prezydenta RP jego uprawnień [powołania sędziego – przyp. aut.], w tym dokonywania wiążącej wykładni przepisów prowadzącej do określenia warunków skuteczności wykonywania przez Prezydenta RP tej kompetencji³⁷.

W grudniu 2020 r. RPO poinformował, że jedną ze skarg nadzwyczajnych skierował do Izby Cywilnej SN zamiast do IKNiSP³⁸, z uwagi na skutki, jakie wywołania uchwała trzech izb SN z 23 stycznia 2020 r.³⁹ IKNiSP oceniła taką decyzję jako uchybienie rocie ślubowania składanego przez RPO⁴⁰. Jednocześnie ponownie powołała się na ww. orzeczenie TK, uznając, że „nie sposób wywodzić (...) ze wspomnianej uchwały Sądu Najwyższego jakichkolwiek konsekwencji normatywnych, w tym, w zakresie wykładni przepisów ustawowych”.

W lipcu 2021 r. Trybunał Sprawiedliwości UE wydał środki zabezpieczające zawieszające funkcjonowanie tzw. ustawy kagańcowej⁴¹. Obok zmian w postępowaniu dyscyplinarnym sędziów przyznała ona nowe kompetencje Izbie Kontroli Nadzwyczajnej. W orzeczeniu tym Trybunał Sprawiedliwości nakazał Polsce zawieszenie przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym, które przekazały do wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego rozpoznawanie zarzutów braku niezawisłości sędziego lub braku niezależności sądu.⁴²

6 października 2021 r. TSUE wydał wyrok odpowiadający na pytanie prejudycjalne zadane w sprawie sędziego Waldemara Żurka. Dotyczyła ona odwołanie od uchwały nowej KRS wniesionego do Sądu Najwyższego. Sama uchwała odnosiła się zaś do decyzji o przeniesieniu sędziego Żurka do innego wydziału. W postępowaniu w przedmiocie odwołania od uchwały KRS SSN Aleksander Stępkowski, powołany przez Prezydenta do IKNiSP oddalił (bez dostępu do akt sprawy) wnioski sędziego Żurka o wyłączenie wszystkich sędziów IKNiSP i odrzucił jego odwołanie. Izba Cywilna, której sprawa została przekazana

37 Sygn. I NSP 98/21.

38 Zob.: Skarga nadzwyczajna RPO w sprawie pomyłonych mieszkań, Komunikat BRPO z 31 grudnia 2020 r. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/skarga-nadzwyczajna-rpo-pomylone-mieszkania-spadek>.

39 Sygn. BSA I-4110-1/20.

40 Postanowienie z 2 grudnia 2020 r., sygn. akt I NSNc 102/20.

41 Ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 190).

42 Postanowienie wiceprezes Trybunału z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja przeciwko Polsce, C204/21 R.

(i która dysponowała aktami sprawy) skierowała sprawę w trybie prejudycjalnym do TSUE. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że Artykuł 19 TUE pozwala aby „uznać za niebyłe postanowienie, na mocy którego organ orzekający w ostatniej instancji i w składzie jednego sędziego odrzucił to odwołanie, jeżeli z całokształtu warunków i okoliczności, w jakich został przeprowadzony proces powołania tego sędziego orzekającego jednoosobowo, wynika, że owo powołanie nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych norm stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania rozpatrywanego systemu sądownictwa oraz że zagrożona jest prawidłowość skutku, do którego doprowadził wspomniany proces, przez co w przekonaniu jednostek mogły powstać uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności sędziego, o którym tu mowa, wobec czego owego postanowienia nie można uznać za wydane przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu (...) art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE”⁴³

Z kolei 8 listopada 2021 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) wydał wyrok w sprawie *Dolińska-Ficek oraz Ozimek przeciwko Polsce*,⁴⁴ w którym uznał, że IKNiSP nie spełnia kryterium „sądu ustanowionego przez ustawę”, o którym mowa w art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Trybunał w swoim orzeczeniu odniósł się m.in. do wyroku TK z 20 kwietnia 2020 r. który uznał uchwałę trzech izb SN ze stycznia 2020 r. za niekonstytucyjną. ETPC wskazał, że w wyroku TK brak jest „kompleksowej, wyważonej i obiektywnej analizy” w kategoriach Konwencji, zaś „ocena Trybunału Konstytucyjnego musi być uznana za arbitralną”⁴⁵ Natomiast w odniesieniu do samej IKNiSP wskazał na istotne naruszenie prawa w zakresie nominacji sędziów do IKNiSP. W ocenie ETPC nowa regulacja KRS nie gwarantuje jej niezależności od legislatywy ani egzekutywy. Ponadto, powołanie przez Prezydenta RP członków IKNiSP pomimo środka zabezpieczającego wydanego przez NSA wstrzymującego dalszą procedurę nominacyjną stanowiło „oczywiste zlekceważenie praworządności”⁴⁶

Legalność IKNiSP ma przy tym istotne znaczenie dla realizacji prawa jednostek do rzetelnego postępowania przed niezależnym, bezstronnym sądem ustanowionym zgodnie

43 Wyrok z 6 października 2021 r., W.Ż., case C-487/19.

44 Wyrok z 8 listopada 2021 r., skargi nr 49868/19 and 57511/19.

45 Ibidem, para. 317.

46 Ibidem, para. 352.

z prawem⁴⁷. Nie można zatem wykluczyć, że strona postępowania, niezadowolona z rozstrzygnięcia SN w przedmiocie skargi nadzwyczajnej wniesionej w jej sprawie (którym np. uchylono korzystny dla niej prawomocny wyrok sądu powszechnego sprzed kilku-nastu lat) będzie takie postępowanie kwestionować przed Trybunałem w Strasburgu, tak jak miało to miejsce w przypadku sprawy *Dolińska-Ficek oraz Ozimek przeciwko Polsce*. W świetle omawianego wyżej orzeczenia, ryzyko takie jest bardzo wysokie. Z drugiej strony, skarga nadzwyczajna „może stanowić instrument wzruszania prawomocnych orzeczeń cywilnych na skutek wydania wyroku przez ETPCz”⁴⁸ dlatego prawidłowość mianowania sędziów IKNiSP ma fundamentalne znaczenie również z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Jednocześnie wyrok TSUE z 6 października 2021 r. w sprawie Waldemara Żurka wskazuje na możliwe konsekwencje dla orzeczeń, gdy decyzje wydawane są przez osoby nieprawidłowo powołane na urząd sędziego. TSUE dopuścił w takiej sytuacji możliwość uznania takich orzeczeń za niebyłe.⁴⁹

3.1. ŁAWNICY W SĄDZIE NAJWYŻSZYM

Nowością wprowadzoną w ramach zmian w ustawie o Sądzie Najwyższym jest wprowadzenie udziału ławników w rozpatrywaniu skarg nadzwyczajnych.⁵⁰ W uzasadnieniu projektu wskazano, że „[u]dział ławników w składach orzekających w sprawach skarg nadzwyczajnych wprowadzi bardzo ważny element kontroli społecznej w sprawach, w których mogły zostać naruszone podstawowe elementy zasady sprawiedliwości społecznej.” Standard taki nie jest gwarantowany przy rozpoznawaniu żadnego innego nadzwyczajnego środka zaskarżenia.

47 M. Balcerzak, Skarga nadzwyczajna do Sądu Najwyższego w kontekście skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, *Palestra* 1-2/2018.

48 Ibidem.

49 W listopadzie 2021 r. IKNiSP skierowała do TSUE pytanie prejudycjalne w sprawie związanej z kredytem we frankach szwajcarskich, zatem jest szansa że również przy okazji tej sprawy status IKNiSP będzie przedmiotem postępowania przed TSUE (postanowienie z 17 listopada 2021 r., sygn. I NSNc 260/21).

50 Skargę nadzwyczajną rozpoznaje Sąd Najwyższy w składzie 2 sędziów Sądu Najwyższego orzekających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz 1 ławnika Sądu Najwyższego. Jeżeli skarga nadzwyczajna dotyczy orzeczenia zapadłego w wyniku postępowania, w którego toku orzeczenie wydał Sąd Najwyższy, sprawę rozpoznaje Sąd Najwyższy w składzie 5 sędziów Sądu Najwyższego orzekających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz 2 ławników Sądu Najwyższego.

Ławników do SN wybiera Senat na 4-letnią kadencję. Pierwsza grupa ławników została zaprzysiężona 30 maja 2019 r., a ich kadencja miała się pierwotnie skończyć 21 grudnia 2021 r.⁵¹ Ustawodawca nie sformułował kryteriów formalnych ograniczających grono kandydatów na ławników SN. Kandydaci na ten urząd muszą legitymować się co najmniej wykształceniem średnim lub średnim branżowym, a także mieścić się w przedziale wieku pomiędzy 40 a 60 rokiem życia. Natomiast każdy wybrany ławnik po zaprzysiężeniu odbywa szkolenie. Taki mechanizm powoływania ławników wydaje się dalece niewystarczający, w szczególności w kontekście ogromnej różnorodności spraw objętych skargami nadzwyczajnymi⁵². Nawet pobieżny przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach z skargi nadzwyczajnej wskazuje, że niezbędna jest znajomość szczegółowych uregulowań rządzących daną dziedziną prawa. Co więcej, sprawy te dotyczą stanu prawnego sprzed kilku czy kilkunastu lat, co dodatkowo komplikuje ich weryfikację i ocenę.

Z drugiej strony w literaturze podkreśla się, że zadaniem ławnika nie jest „dublowanie sędziego”⁵³. Przy skomplikowanych sprawach trudno jednak uznać, że najważniejszą wartością dodaną udziału ławnika w postępowaniu w sprawie skargi nadzwyczajnej (np. w której wcześniej kilkakrotnie orzekały już sądy) jest „społeczna wrażliwość przy orzekaniu” czy „intuicyjne poczucie sprawiedliwości”⁵⁴. Z tego względu pogląd o tym, że udział ławników, w orzekaniu o skargach nadzwyczajnych, stanowi przejaw „kontroli społecznej” jest chybiony⁵⁵. Nie jest zatem jasne jaka jest wartość dodana udziału ławników w orzekaniu w sprawach skarg nadzwyczajnych. Obecność ławników w składzie orzeczniczym staje się niezrozumiała również w kontekście możliwości ustanowienia w trakcie postępowania rzecznika interesu publicznego, w wypadkach, gdy uzasadnia to „ochrona

51 Prezydent zaproponował więc zmianę i wydłużenie w tym zakresie do 31 grudnia 2022 r. (Por.: Ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, Dz.U. 2021 poz. 611).

52 Por. pkt 4 niniejszej publikacji

53 M. Gorazdowski, Ocena pracy ławników polskich w świetle badań [w:] Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, red. R. Piotrowski, Warszawa 2021.

54 K. Żączkiewicz-Zborska, P. Rojek-Socha, Ławnikowi w Sądzie Najwyższym pod górkę, a prezydent chce wydłużenia kadencji, prawo.pl 25 lutego 2021 – <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/lawnicy-w-sadzie-najwyzszym-prezydent-chce-wydłużenia-ich,506706.html>.

55 Na marginesie należy wskazać że innym z kolei argumentem, którym pojawił się w kontekście debaty o ławnikach SN jest to, że „warto, by sędziowie wiedzieli o tym, jak zwykli ludzie mogą postrzegać ich wyroki” (K. Żączkiewicz-Zborska, P. Rojek-Socha, Ławnikowi w Sądzie Najwyższym pod górkę ...). To z kolei sprowadzałoby rolę ławników do wewnętrznych, społecznych recenzentów wyroków w sprawach skarg nadzwyczajnych, którzy podpisują się pod orzeczeniem, które „recenzują”.

praworządności i sprawiedliwości społecznej”⁵⁶. Choć oczywiście, nie jest tak, że tylko prawnicy mogą zapewniać ochronę praworządności, to należy mieć na uwadze ogromne skutki społeczne i prawne, które niesie za sobą rozpoznanie skargi nadzwyczajnej. Warto by było, żeby rozstrzygnięcia te podejmowano w oparciu o ekspercką wiedzę z zakresu prawa, a nie jedynie „intuicyjne poczucie sprawiedliwości”⁵⁷.

Założeniem wprowadzenia ławników do Sądu Najwyższego było uczynienie instytucji skargi nadzwyczajnej „pro-obywatelską”. Od początku jednak ławnicy nie otrzymali realnego wpływu na rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego. W każdej rozpoznawanej sprawie stanowili mniejszość składu sędziowskiego, która z łatwością mogła być przegłosowana.

Art. 182 konstytucji, gwarantujący udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, nie wyłącza możliwości aby ławnik brał udział w rozpoznawaniu spraw przez SN. Należy jednak zadać pytanie, czy takie rozwiązanie koresponduje z ustawowymi przesłankami do wniesienia skargi nadzwyczajnej⁵⁸. Ponadto rozważenia wymaga wpływ udziału ławnika w rozpoznawaniu skomplikowanych prawnie spraw na ogólną rzetelność postępowania⁵⁹. Co więcej, oceny pomysłu wprowadzenia ławników do SN nie sposób oderwać od tego jak instytucja ta wygląda w zwyczajnym postępowaniu sądowym. W 2007 r. ustawodawca znacznie ograniczył udział ławników w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości⁶⁰. Obecnie nie dopuszcza się ich w ogóle do orzekania w postępowaniu przed

56 Ustawa określa jego funkcję jako zmierzanie „do urzeczywistnienia się zasad praworządności i sprawiedliwości społecznej”. Rzecznik interesu społecznego może składać oświadczenia na piśmie, uczestniczyć w posiedzeniu i wypowiadać się.

57 Zob.: K. Żaczekiewicz-Zborska, Św. Józef, czy pierwszy prezes SN? Ławnicy szukają dla siebie patrona, Prawo.pl 25 maja 2021 r. - <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/swiety-jako-patron-dla-lawnikow-sadu-najwyzszego-w-tle-problem-z,508478.html>.

58 A. A. Sławiński, Udział czynnika ludowego w Sądzie Najwyższym, realizacja gwarancji konstytucyjnej czy ochłokracja [w:] Udział obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, red. R. Piotrowski, Warszawa 2021. Autor mimo ogólnie pozytywnej oceny wprowadzenia instytucji ławników do SN wskazuje że ten jeden rodzaj spraw (skargi nadzwyczajne) nie powinien być rozpatrywany przez ławników.

59 M. Basa, Instytucja ławników Sądu Najwyższego, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny Rok LXXXII – zeszyt 1 – 2020. Autor argumentuje, że „przyjęte rozwiązanie jest niekonsekwentne i dowodzi asymetrii preferencji aksjologicznych prawodawcy, który powierza kontrolę orzeczeń wydanych w składach ławniczych sędziom zawodowym, wyłącznie po to, by orzeczenie składu zawodowego poddać kontroli składu ławniczego”.

60 Ustawa z 15 marca 2007 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego, ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 89, poz. 556.

sądem II instancji⁶¹. W efekcie wydaje się, że pomysł wprowadzenia ławników do składów sędziowskich Sądu Najwyższego był skoncentrowany na korzyściach wizerunkowych, a nie na realnym polepszeniu funkcjonowania tego sądu. Z pewnością takie rozwiązanie nie korespondowało ze skomplikowanym charakterem spraw rozpoznawanych w ramach skargi nadzwyczajnej. Należało raczej poszukiwać innych rozwiązań służących realizacji założenia o obywatelskich udziale w wymiarze sprawiedliwości, np. poprzez wzmocnienie udziału organizacji społecznych przed SN i możliwości przedstawiania przez nie opinii *amicus curiae*⁶².

61 M. Basa, Instytucja ławników Sądu Najwyższego, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny* Rok LXXXII – zeszyt 1 – 2020. s. 88.

62 *Ibidem*, s. 95.

4. Praktyka skargi nadzwyczajnej

W uzasadnieniu projektu wskazano, że skarga nadzwyczajna „jest odpowiedzią na pojawiające się postulaty przywrócenia rozwiązania podobnego do rewizji nadzwyczajnej”. Ponadto, projektodawca zapewniał, że „nie zachodzi kolizja z instytucją kasacji”. Skarga nadzwyczajna, inaczej niż skarga kasacyjna czy kasacja, będzie przysługiwała także od tych prawomocnych orzeczeń, od których nie złożono wcześniej środka zaskarżenia. Sama Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych wskazała, że „rolą kontroli nadzwyczajnej nie jest eliminowanie wszystkich wadliwych orzeczeń. Ekstraordynaryjne orzekanie w ramach skargi winno dotyczyć tylko tych z nich, które nie dadzą się pogodzić z podstawowymi zasadami demokratycznego państwa prawnego, będąc *prima facie* orzeczeniami w sposób elementarnie niesprawiedliwymi”.⁶³ IKNiSP w wyroku z 24 czerwca 2020 r. (sygn. I NSNc 41/19) stwierdził że „[s]karga nadzwyczajna nie może być uznana za kolejny nadzwyczajny środek zaskarżenia prawomocnego orzeczenia, nie może prowadzić do postrzegania jej jako instrumentu zainicjowania kolejnej instancji kasacyjnej”.

Wyjątkowość skargi nadzwyczajnej znajduje odzwierciedlenie w stosunkowo niewielu sprawach z tej procedury. W 2018 r. wpłynęły 2 skargi⁶⁴, zaś w 2019 r. - 78 skarg⁶⁵. Dla porównania w 2019 r. do IKNiSP wpłynęło łącznie 897 spraw. Skarga nadzwyczajna pozostaje zatem w zdecydowanej mniejszości spraw należących do jurysdykcji izby, mimo iż ta kategoria spraw tworzy nazwę izby. Sprawy ze skarg nadzwyczajnych zostały podzielone na 5 kategorii (sygnatur) według kryterium przedmiotowego⁶⁶. Ponadto, w części

63 Postanowienie z 3 kwietnia 2019 r.

64 Informacja o działalności Sądu Najwyższego i Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w roku 2018, Warszawa 2019, s. 238.

65 Informacja o działalności Sądu Najwyższego i Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w roku 2019, s. 233-234.

66 NSNc - sprawy ze skarg nadzwyczajnych dot. orzeczeń w sprawach z zakresu prawa cywilnego, gospodarczego, rodzinnego i opiekuńczego, a także związanych z rejestracją przedsiębiorców

sprawach przedstawione może zostać zagadnienie prawne rozstrzygane w poszerzonym składzie, bez udziału ławników⁶⁷. Dotychczas podjęto dwie uchwały rozstrzygające zagadnienie prawne, które wyłoniło się podczas rozstrzygnięcia skargi nadzwyczajnej⁶⁸.

Jednak jak wskazano w Informacji o działalności SN w 2018 r. podania od obywateli kierowane do PG i RPO o wniesienie skargi nadzwyczajnej „idą już nie w setki, a w tysiące”⁶⁹. Prokurator Generalny w lutym 2021 r. poinformował, że z 8508 wniosków o wniesienie skargi nadzwyczajnej, jego urząd przeanalizował 7,5 tys. Z tej grupy skargę złożono w 208 przypadkach, czyli ok. 2,5% wszystkich wniosków⁷⁰. Jak wskazano w tym samym komunikacie Prokurator Generalny kieruje je „[i]lekcją wymaga tego ochrona praw i interesów obywateli”⁷¹. Strona PG nie zawiera natomiast informacji które skargi zostały oddalone i jakie były powody takiej decyzji.

i rejestracją zastawów; NSNk – sprawy ze skarg nadzwyczajnych dotyczących orzeczeń wydanych z bezpośrednim lub odpowiednim stosowaniem przepisów k.p.k., kodeksu karnego skarbowego, kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, w tym także odnoszące się do orzeczeń wydanych przez sądy wojskowe; NSNp – sprawy ze skarg nadzwyczajnych dotyczących orzeczeń wydawanych: w sprawach z zakresu prawa pracy; w sprawach roszczeń o wynagrodzenia twórców wynalazków, wzorów użytkowych i przemysłowych oraz topografii układów scalonych; w sprawach rejestrowych innych niż związane z rejestracją przedsiębiorców i rejestracją zastawów; NSNu – sprawy ze skarg nadzwyczajnych dotyczące orzeczeń w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych; NSNo – sprawy ze skarg nadzwyczajnych dotyczących innych orzeczeń niż objęte repertoriami NSNc, NSNk, NSNp, NSNu.

- 67 NSNZP – sprawy ze skarg nadzwyczajnych przedstawione z zagadnieniem prawnym.
- 68 Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego Dnia 10 października 2019 r., Sygn. akt I NSNZP 1/19; Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego Dnia 22 października 2019 r. Sygn. akt I NSNZP 2/19.
- 69 Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2018 oraz Informacja o działalności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w roku 2018, s. 223.
- 70 Skarga nadzwyczajna: tysiące wniosków, Prokurator Generalny wniósł w 208 sprawach, rp.pl 4 lutego 2021 <https://www.rp.pl/Prawo-karne/302049962-Skarga-nadzwyczajna-tysiace-wnioskow-Prokurator-Generalny-wniosl-w-208-sprawach.html>. Do 31 stycznia 2019 roku do Prokuratury Krajowej wpłynęło 3240 pism zawierających wnioski o wywiedzenie przez Prokuratora Generalnego skargi nadzwyczajnej od prawomocnego orzeczenia sądowego kończącego postępowanie. (<https://pk.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-prokuratury-krajowej/skarga-nadzwyczajna-prokuratorzy-dokonuja-szczegolowej-analizy-wnioskow-jakie-wplywaja-do-prokuratury-krajowej/>).
- 71 Prokurator Generalny kieruje coraz więcej skarg nadzwyczajnych, 4 lutego 2021 r. – <https://pk.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-prokuratury-krajowej/prokurator-generalny-kieruje-coraz-wiecej-skarg-nadzwyczajnych/>.

RPO informuje na stronie internetowej o skargach skierowanych do SN oraz aktualizuje te informacje wskazując czy skarga została uwzględniona czy też nie.⁷² W 2019 r. do RPO wpłynęło 3153 wniosków dotyczących skarg nadzwyczajnych (w tym m.in.: prawo karne – 1357; prawo cywilne – 1010; prawo pracy 337). W 2020 do RPO wpłynęło 2054 wniosków dot. skarg nadzwyczajnych (w tym m.in.: prawo karne: 851, prawo cywilne: 666; prawo pracy i zabezpieczenie społeczne: 240).

Według danych z kwietnia 2021 r. najwięcej skarg wniósł Prokurator Generalny - 265, Rzecznik Praw Obywatelskich - 40 skarg, Rzecznik Finansowy - 4 skargi, Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców - jedną skargę.⁷³ Wydaje się, że jednym z czynników mających wpływ na liczbę spraw, w których RPO kieruje skargi nadzwyczajne do SN, jest fakt, że w budżecie Biura RPO nie zabezpieczono dodatkowych środków na rozpoznawanie wniosków o ich złożenie.⁷⁴ Dwie pierwsze skargi RPO odnosiły się do spraw spadkowych. Dotyczyły one funkcjonowania w obrocie prawnych dwóch orzeczeń, które odmiennie rozstrzygały tą samą sprawę spadkową⁷⁵. Ponadto, wnioski kierowane do RPO w sprawach cywilnych i rodzinnych dotyczyły spraw o zniesienie współwłasności nieruchomości, o podział spadku i zniesienie współwłasności, o stwierdzenie nieważności umowy, o zobowiązanie do przeniesienia własności nieruchomości, o zapłatę, o zasiedzenie, o podział majątku oraz o eksmisję, o zapłatę, w obszarze prawa rodzinnego, spadkowego, w sprawach o umieszczenie w szpitalu psychiatrycznym bez zgody zainteresowanego, a także w sprawach o zasiedzenie czy też podział majątku dorobkowego.⁷⁶

Regulamin wewnętrznego urzędowania prokuratury⁷⁷ reguluje wewnętrzną procedurę rozpatrywania wniosków o skierowaniu skargi nadzwyczajnej. Co ciekawe Rzecznik Praw

72 Skargi nadzwyczajne do SN: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/kategoria-prawna/skargi-nadzwyczajne-do-sn>.

73 Katarzyna Żaczekiewicz-Zborska, Skarga nadzwyczajna - zasada sprawiedliwości społecznej trudna do udowodnienia, *prawo.pl* 13 kwietnia 2021 <https://www.prawo.pl/prawo/zasada-sprawiedliwosci-spoecznej-trudna-do-udowodnienia,507500.html>.

74 P. Rojek-Socha, Mały budżet RPO blokuje rozpatrywanie skarg nadzwyczajnych, *Prawo.pl* 27 marca 2019 – <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/wnioski-o-skargi-nadzwyczajne-rpo-skarzy-sie-na-maly-budzet,391312.html>; Informacja RPO w sprawie skarg nadzwyczajnych, Luty 2021 – <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/informacja-rpo-ws-skarg-nadzwyczajnych>.

75 Postanowieniem z 26 marca 2019 r., I NSNc 1/19; postanowienie z 22 maja 2019 r., I NSNc 3/19.

76 Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2020, Warszawa 2021, s. 21-22.

77 Rozporządzenie z 7 kwietnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1206, ze zm.) Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.

Obywatelskich skierował do PG pismo w sprawie tego postępowania. Jak wynika z tej korespondencji „[w]nioskodawcy w kolejnych pismach kierowanych do Rzecznika wskazują, że odmowa wniesienia skargi przez Rzecznika powoduje, iż Prokurator Generalny nie bada już merytorycznie ich wniosku o skorzystanie z tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia.”⁷⁸ Znajduje to odzwierciedlenie w § 335j ust. 1 regulaminu urzędowania powszechnych jednostek prokuratury, zgodnie z którym pismo o skargę nadzwyczajną ponownie wniesione w sprawie, w której Prokurator Generalny lub Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził brak podstaw do wniesienia skargi nadzwyczajnej, pozostawia się bez biegu. Zdaniem Rzecznika z ustawy o Sądzie Najwyższym wynika, że obywatel ma prawo do skierowania wniosku do obu organów (PG i RPO) oraz oczekiwania, że oba zostaną rzetelnie rozpoznane. Prokurator Generalny nie podzielił tych zastrzeżeń i wskazał, że działanie PG w zakresie skargi nadzwyczajnej jest działaniem z urzędu, a nie na wniosek. Ponadto, zawsze możliwa jest reasumpcja decyzji co do skierowania skargi⁷⁹.

Prawdopodobnie fakt, że skargę mogą składać nieliczne podmioty jest jednym z czynników, który skutkuje stosunkową niewielką liczbą skarg wniesionych do SN. L. Bosek, powołany do IKNiSP, postuluje poszerzenie tego grona o profesjonalnych pełnomocników. Jako argumenty świadczące za tą zmianą wskazał on niską jakość skarg wnoszonych przez Prokuratora Generalnego oraz małą liczbę skarg pochodzących od RPO. Dodatkowo podnosił, że strony mają zwykle większe zaufanie do ustanowionych przez siebie profesjonalnych pełnomocników niż do podmiotów publicznych. Proponował tym samym zastąpienie „urzędniczej selekcji spraw” przedsądem analogicznym do tego funkcjonującego w procedurze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Wydaje się, że takie rozwiązanie znacząco zwiększy liczbę składanych skarg nadzwyczajnych. Zwiększy prawdopodobieństwo uchylecia prawomocnych orzeczeń, i ponownie zaktualizuje zastrzeżenia co do możliwości podważenia stabilności obrotu prawnego..

Główną grupę spraw, których dotyczą skargi nadzwyczajne to różnorodne sprawy z zakresu prawa cywilnego. Z proceduralnego punktu widzenia piśmiennictwo prawnicze koncentruje się głównie na zagadnieniach związanych z możliwą kolizją skargi nadzwyczajnej z innymi nadzwyczajnymi środkami zaskarżenia rozpoznawanymi przez Sąd Najwyższy,

78 Pismo RPO do PG (IV.7000.61.2018.ST).

79 Pismo z 9 maja 2019 r.; Informacja RPO za 2019, s. 142.

w szczególności skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Tymczasem skargi nadzwyczajne w sprawach karnych pozostają w zdecydowanej mniejszości, co może wynikać z dużego podobieństwa tej instytucji do kasacji⁸⁰, jak również ze zdecydowanie skróconych terminów na złożenie takiej skargi⁸¹. Nie jest przy tym jasne jakie znaczenie dla ilości składanych skarg może mieć kwestia (nie)informowania w oficjalnych pouczeniach o prawie do złożenia skargi nadzwyczajnej⁸².

W 2019 roku do Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców trafiły 34 wnioski o złożenie skargi nadzwyczajnej. Spośród tych wniosków tylko jeden otrzymał dalszy bieg⁸³. W sprawie skargi nadzwyczajnej złożonej przez Rzecznika IKNiSP uznał, że zaskarżone orzeczenie nie godziło rażąco i wprost w prawa obywatelskie⁸⁴. Z kolei w październiku 2021 r. IKNiSP uwzględnił skargę w sprawie skierowanej przez Rzecznika Praw Dziecka dotyczącej obowiązku wydania dzieci ojcu mieszkającemu w Wielkiej Brytanii⁸⁵. W 2020

80 K. Dziga, Czy możliwe jest merytoryczne rozpoznanie skargi nadzwyczajnej w sprawach karnych?, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* Rok XXIII: 2019, z. 2s. 156 i 158.

81 Dodatkowo J. Kluza argumentuje, że „Przyczyną tego wydaje się być większa stabilność orzecznictwa sądów powszechnych w sprawach karnych, a nade wszystko model postępowania karnego. Zgodnie z nim sąd działając z urzędu, ze względu na zasadę legalizmu i prawdy materialnej zobowiązany jest do oparcia swojego rozstrzygnięcia na prawdziwych ustaleniach faktycznych (art. 2 § 1 pkt i § 2 k.p.k.), organy prowadzące postępowanie karne zaś są zobowiązane badać oraz uwzględniać okoliczności przemawiające zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść oskarżonego (art. 4 k.p.k.)” (J. Kluza, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach ze skargi nadzwyczajnej w sprawach cywilnych i karnych*, *Przegląd Sejmowy* 2/2021, s. 277). Takie uzasadnienie wydaje się być jednak przekonujące.

82 Por.: J. Kosowski, *Postępowanie karne - pouczenie skazanego o zasadach wnoszenia skargi nadzwyczajnej w świetle zasady informacji prawnej. Glosa do postanowienia SN z dnia 14 czerwca 2018 r., II KZ 19/18*, *OSP* 2020, nr 4, s. 31.

83 K. Żaczkiewicz-Zborska, Skarga nadzwyczajna nie spełniła oczekiwań przedsiębiorców, *prawo.pl* 01.07.2020 – <https://www.prawo.pl/biznes/skarga-nadzwyczajna-rozczarowala-przedsiębiorcow,501342.html>.

84 Wyrok z dnia 24 czerwca 2020 r., Sygn. akt I NSNc 41/19. Sprawa dotyczyła konieczności zwrócenia Agencji Modernizacji i Restrukturyzacji dofinansowania, gdyż agencja ta zmieniła kryteria w przepisach procedury, które przy składaniu wniosku o pomoc nie obowiązywały.

85 Postanowienie z 6 października 2021 r., Sygn. akt I NSNc 357/21. W 2018 r. sąd I instancji oddalił wniosek ojca o powrót dzieci (wówczas 2 i 4 lata) do Zjednoczonego Królestwa. W 2019 r. sąd okręgowy uchylił to postanowienie. Skargę nadzwyczajną w czerwcu 2021 r. Zob.: P. Rojek-Socha, Dzieci miały być wydane do Wlk. Brytanii, zostaną w Polsce – SN uwzględnił skargę nadzwyczajną, *prawo.pl* 13.10.2021 – <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/uprowadzenie-transgraniczne-sn-uwzględnia-skarge-z-powodu-roznic,511137.html>.

do Rzecznika Praw Dziecka skierowano 6 wniosków o wniesienie skargi nadzwyczajnej, we wszystkich stwierdzono brak podstaw do ich wniesienia⁸⁶.

Kategorie spraw, w którym PG kieruje skargi nadzwyczajne, są różnorodne: sprawy spadkowe⁸⁷, w tym m.in. pierwsza skarga nadzwyczajna PG z września 2018 r.⁸⁸, sprawy kredytów we frankach szwajcarskich⁸⁹, sprawy dotyczące pożyczek lichwiarskich⁹⁰ czy sprawy pracownicze⁹¹. Część tych spraw dotyczy kwestii oceny stanu faktycznego i zebranych w postępowaniu dowodów (np. ustalenia stopnia niepełnosprawności⁹² czy sprzedaży w drodze licytacji działki nienależącej do dłużnika⁹³). Wśród zagrożeń związanych

86 Informacja o działalności Rzecznika Praw Dziecka za rok 2020, Warszawa 2021, s. 19.

87 Sąd Najwyższy uwzględnił skargę nadzwyczajną Prokuratora Generalnego od prawomocnego postanowienia Sądu Rejonowego dla Warszawy – Śródmieścia z dnia 27 sierpnia 2002 roku w sprawie o stwierdzenie nabycia spadku. Orzeczenie to zapadło pomimo tego, że w latach wcześniejszych sąd wydał prawomocne orzeczenie co do tego samego majątku spadkowego od tych samych spadkodawców (Skuteczna skarga nadzwyczajna Prokuratora Generalnego od nakazu zapłaty orzeczonego wobec spadkobierców dłużnika, 6 sierpień 2021 – <https://pk.gov.pl/bez-kategorii/skuteczna-skarga-nadzwyczajna-prokuratora-generalnego-od-nakazu-zaplaty-orzeczonego-wobec-spadkobiercow-dluznika/>).

88 Prokurator Generalny kieruje coraz więcej skarg nadzwyczajnych, 4 lutego 2021 r. – <https://pk.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-prokuratury-krajowej/prokurator-generalny-kieruje-coraz-wiecej-skarg-nadzwyczajnych/>.

89 Skargi nadzwyczajne w celu ochrony praw „frankowiczów” – <https://pk.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-prokuratury-krajowej/skargi-nadzwyczajne-w-celu-ochrony-praw-frankowiczow/>.

90 Skuteczna skarga nadzwyczajna Prokuratora Generalnego w sprawie lichwiarskiej pożyczki, 15 czerwca 2021 r. – <https://pk.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-prokuratury-krajowej/skuteczna-skarga-nadzwyczajna-prokuratora-generalnego-w-sprawie-lichwiarskiej-pozyczki/>; Skuteczna skarga nadzwyczajna Prokuratora Generalnego w sprawie dotyczącej lichwiarskich odsetek, 21 kwietnia 2021 – <https://pk.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-prokuratury-krajowej/skuteczna-skarga-nadzwyczajna-prokuratora-generalnego-w-sprawie-dotyczacej-lichwiarskich-odsetek/>; Skarga nadzwyczajna Prokuratora Generalnego w sprawie umowy oprocentowanej na blisko 1500 procent w skali roku, 26 lutego 2021 – <https://pk.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-prokuratury-krajowej/skarga-nadzwyczajna-prokuratora-generalnego-w-sprawie-umowy-oprocentowanej-na-blisko-1500-procent-w-skali-roku/>.

91 Skuteczna skarga nadzwyczajna Prokuratora Generalnego w sprawie dotyczącej praw pracowniczych, 20 kwietnia 2021 – <https://pk.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-prokuratury-krajowej/skuteczna-skarga-nadzwyczajna-prokuratora-generalnego-w-sprawie-dotyczacej-praw-pracowniczych/>.

92 Skuteczna skarga nadzwyczajna Prokuratora Generalnego w sprawie dotyczącej ustalenia stopnia niepełnosprawności, 2 lipca 2021 – <https://pk.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-prokuratury-krajowej/skuteczna-skarga-nadzwyczajna-prokuratora-generalnego-w-sprawie-dotyczacej-ustalenia-stopnia-niepelnosprawnosci/>.

93 Skarga nadzwyczajna Prokuratora Generalnego od wyroku naruszającego prawo własności do nieruchomości, 2 lutego 2021 – <https://pk.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-prokuratury-krajowej/>

z wprowadzeniem nowego instrumentu wskazywano, że skarga nadzwyczajna może stać się narzędziem w rękach polityków, a dokładnie Prokuratora Generalnego, który łączy funkcje procesowe z pozycją osoby mocno zaangażowanej w życie publiczne.

4.1. SPRAWA SĘDZIEGO W. ŻURKA

Prokurator Generalny złożył skargę nadzwyczajną w sprawie, której stroną był sędzia Waldemar Żurek, krytyk polityki prowadzonej przez Prokuratora Generalnego. Sprawa dotyczyła rozliczeń finansowych pomiędzy sędzią a jego byłą małżonką. Z uzasadnienia wyroku IKNiSP wynikało, że Prokurator Generalny zarzucił orzeczeniu sądu II instancji naruszenie „zasady legalizmu, praworządności, sprawiedliwości proceduralnej, a także prawa do rzetelnej procedury, zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego”. Duża część argumentacji PG odnosiła do oceny zebranego materiału dowodowego. To właśnie na tej kwestii IKNiSP w dużej części oparła swoje rozstrzygnięcie. Wskazała że „wersja zdarzeń przedstawiona przez powoda nie znajdowała odzwierciedlenia w zgromadzonym w aktach materiale dowodowym” a „sądy obu instancji zignorowały twierdzenia pozwanej, że była zastraszana i szantażowana w trakcie zawierania umów kredytowych”. Zaskarżony wyrok w dużej części uchylono, zaś powództwo oddalono⁹⁴. Choć orzeczenie oparte było wyłącznie na odmiennej ocenie dowodów strona niezadowolona z tego rozstrzygnięcia nie miała możliwości podjęcia z nim procesowej polemiki. Od wyroków IKNiSP nie ma bowiem odwołania. Do wyroku złożono zdanie odrębne, w którym wskazywano, że skargę nadzwyczajną należało odrzucić⁹⁵.

4.2. SPRAWA ZWOLNIONEJ NAUCZYCIELKI

Prokurator Generalny skierował też skargę nadzwyczajną w sprawie nauczycielki, która zdjęła ze ściany krzyż w pokoju nauczycielskim i która poczuła się dyskryminowana ze względu na swoje poglądy. Sąd okręgowy zasądził na jej rzecz odszkodowanie, zaś sąd

[skarga-nadzwyczajna-prokuratora-generalnego-od-wyroku-naruszajacego-prawo-wlasnosc-i-do-nieruchomosci/](#).

94 Wyrok z 30 czerwca 2021 r., sygn. akt I NSNc 79/20.

95 Zdanie odrębne SSN Jacka Widła do wyroku i uzasadnienia Sądu Najwyższego z dnia 30 czerwca 2021 r., w sprawie I NSNc 79/20.

apelacyjny utrzymał rozstrzygnięcie. Prokuratura skierowała w tej sprawie skargę kasacyjną, która została przez SN oddalona. Mimo takiego obrotu spraw PG wniósł również skargę nadzwyczajną. Argumentował w niej, że „[s]ąd niewystarczająco wyjaśnił, na czym polegała w rozpoznawanej sprawie dyskryminacja powódki ze względu na jej światopogląd i związane z tym molestowanie oraz nie wskazał adekwatnego związku między światopoglądem powódki a działaniami, które mogły nosić znamiona jej dyskryminacji w zatrudnieniu”. IKNiSP uznała, że przedstawione zarzuty są tożsame z tymi sformułowanymi wcześniej w skardze kasacyjnej i odrzuciła skargę⁹⁶.

4.3. TRAKTOWANIE PRACOWNIKA TRANSSEKSUALNEGO

Zarzut dyskryminacji pojawił się również w innej sprawie, w której PG wniósł skargę nadzwyczajną⁹⁷. Z opisu sprawy na stronie internetowej RPO wynika, że w sprawie tej osoba transpłciowa została przyjęta do pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej w firmie ochroniarskiej. Choć w toku rekrutacji zleceniodawca traktował powódkę jako kobietę, to kiedy dowiedział się o jej tożsamości płciowej, to w upokarzających okolicznościach uniemożliwił jej podjęcie obowiązków. W skardze nadzwyczajnej od orzeczenia korzystnego dla powódki, PG argumentował, że w sprawie nie doszło do naruszenia ustawy o równym traktowaniu (odmiennego zdania był RPO⁹⁸).

4.4. WYDANIE DZIECKA OJCU

W czerwcu 2020 r. Prokurator Generalny wniósł skargę nadzwyczajną w sprawie 4-letniej dziewczynki, której matka zmarła a wcześniej powrót do Belgii do ojca nakazał sąd w Katowicach. PG podniósł w niej, że centrum życiowym dziecka jest Polska, zaś jej powrót

96 Postanowienie z 14 września 2021 r., Sygn. akt I NSNc 104/21; Sąd Najwyższy odrzucił skargę nadzwyczajną w przedmiocie odszkodowania za dyskryminowanie z naruszeniem przepisów Kodeksu pracy, 14 września 2021 r. https://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Komunikaty_o_sprawach.aspx?ItemSID=464-b6b3e804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315&ListName=Komunikaty_o_sprawach.

97 Oddalić skargę nadzwyczajną Prokuratora Generalnego ws. osoby transpłciowej. Pismo RPO do Sądu Najwyższego, 15 września 2021 – <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/oddalic-skarge-nadzwyczajna-prokuratora-generalnego-ws-osoby-transplciowej-pismo-rpo-do>.

98 Zob.: Odpowiedź na skargę: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-09/Odpowied%C5%BA%20RPO%20na%20skarg%C4%99%20nadzwyczajn%C4%85%20Prokuratora%20Generalnego%202.09.2021w.pdf>.

do Belgii będzie miał dala niej negatywne konsekwencje.⁹⁹ Jeszcze przed złożeniem skargi Prokurator Generalny oraz Rzecznik Praw Dziecka podjęli interwencję podczas czynności prowadzonych przez kuratora sądowego w celu wykonania nakazu sądu. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich „na kuratora sądowego został (...) wywarty – w sposób nieznajdujący oparcia w przepisach – nacisk ze strony organów władzy publicznej.” RPO wskazał, że dziecko było wbrew prawomocnym orzeczeniom sądowym przetrzymywane w Polsce. Dodał, że „na skutek niezastosowania się do prawomocnych orzeczeń (...) działając metodą faktów dokonanych – mama (przed śmiercią) i babcia doprowadziły do tego, że dziewczynka ojca nie pamięta, nie mówi w jego języku i przywiązała się do swoich obecnych faktycznych (choć nie prawnych) opiekunów”.¹⁰⁰ Ojciec dziewczynki skierował skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który z kolei w grudniu 2021 r. zakomunikował sprawę Rządowi RP¹⁰¹.

4.5. MARSZ NIEPODLEGŁOŚCI

Prokurator Generalny skierował również skargę nadzwyczajną w sprawie niezarejestrowania Marszu Niepodległości w 2021 jako zgromadzenia cyklicznego wskutek odwołań Prezydenta M. St. Warszawy. Brak takiego statusu oznaczał, że marsz ten nie miałby pierwszeństwa przed innymi zgromadzeniami zgłoszonymi wcześniej do odbycia w tym samym miejscu i czasie. Oceniając te orzeczenia Prokurator Generalny uznał, że mają one zabarwienie polityczne¹⁰². Wezwał osoby, które dotknęło to orzeczenie do obywatelskiego nieposłuszeństwa. W skierowanej do Sądu Najwyższego skardze nadzwyczajnej domagał się zaś wstrzymania wykonania orzeczenia Sądu Apelacyjnego. Sąd ten nie przychylił się jednak do jego wniosku¹⁰³.

99 Kolejne działania podjęte w celu pozostania 4 – letniej Ines w Polsce – jest skarga nadzwyczajna Prokuratora Generalnego, Komunikat z 27 czerwca 2020 r. - <https://pk.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-prokuratury-krajowej/kolejne-dzialania-podjete-w-celu-pozostania-4-letniej-ines-w-polsce-jest-skarga-nadzwyczajna-prokuratora-generalnego/>

100 Dziecko nie jest własnością państwa. Oświadczenie Biura RPO w sprawie małej Ines, Komunikat z 1 lipca 2020 r. - <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/dziecko-nie-jest-wlasnoscia-panstwa-oswiadczenie-biura-rpo-w-sprawie-ines%C2%A0>.

101 Sprawa *Youssfi przeciwko Polsce*, skarga nr 12730/21.

102 TVN24, Ziobro: rozstrzygnięcie sądu w sprawie Marszu Niepodległości jest czysto polityczne, <https://tvn24.pl/polska/marsz-niepodleglosci-nie-bedzie-zgromadzeniem-cyklicznym-sad-odrzucil-wniosek-zbigniew-ziobro-komentuje-5482514>.

103 M. Sewastianowicz, Skarga nadzwyczajna w sprawie Marszu Niepodległości trafiła do sądu apelacyjnego, <https://www.prawo.pl/prawo/marsz-niepodleglosci-jako-zgromadzenie-cykliczne,511412.html>.

4.6. SPRAWA WAŁĘSA - WYSZKOWSKI

Prokurator Generalny skierował też skargę nadzwyczajną w sprawie Krzysztofa Wyszковского, który został pozwany przez Lecha Wałęsę za zarzucenie mu płatnej współpracy ze Służbą Bezpieczeństwa PRL. W 2011 r. sąd apelacyjny orzekł prawomocnie na korzyść L. Wałęsy. Prokurator Generalny zarzucił temu rozstrzygnięciu m.in. naruszenie konstytucyjnej wolności słowa. W kwietniu 2021 r., tj. po 10 latach od rozstrzygnięcia sądu apelacyjnego, IKNiSP uwzględniła skargę nadzwyczajną i uchyliła wyrok w zaskarżonym zakresie¹⁰⁴. Jednocześnie w sprawie zawisłej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (skarga nr 34282/12) Rząd RP wystosował jednostronną deklaracją (w styczniu 2021 r.), w której potwierdził naruszenie art. 10 Konwencji (wolności słowa) oraz zobowiązał się do wypłaty zadośćuczynienia w wysokości 20 tys. zł¹⁰⁵.

104 Europejski Trybunał Praw Człowieka potwierdza rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego, sn.pl 6 września 2021 r. - http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/Komunikaty_o_sprawach.aspx?ItemSID=466-b6b3e804-2752-4c7d-bcb4-7586782a1315&ListName=Komunikaty_o_sprawach.

105 Decyzja ETPC z 1 lipca 2021 r., skarga nr 34282/12.

5. Wnioski

Podstawowym wyzwaniem związanym z wprowadzeniem nowego nadzwyczajnego instrumentu procesowego było zagrożenie dla stabilności systemu prawnego. Dlatego też w ustawie wprowadzono szereg ograniczeń, które miały zabezpieczyć przed masowym składaniem skarg. Masowości skarg nadzwyczajnych zdecydowanie nie widać w repertoriach IKNiSP, jednak istotną informacją wydają się setki, a czasem nawet tysiące wniosków o złożenie skarg kierowane do RPO czy PG. Wskazuje to na duże społeczne zainteresowanie tą instytucją, a tym samym na przekonanie wśród części stron postępowań sądowych, że rozstrzygnięcie ich sprawy było rażąco niesprawiedliwe lub nieprawidłowe. W sprawach, w których skargę nadzwyczajną złożono i którą następnie uwzględniono, strony tych postępowań mogą słusznie postrzegać ją jako skuteczny środek ochrony ich praw lub wolności.

Biorąc pod uwagę nakład pracy (po stronie RPO i PG) związany z przeanalizowaniem tysięcy wniosków, które do nich trafiły, warto by było opracować z czego wynikały stwierdzone w nich nieprawidłowości (np. brak dostępu do profesjonalnego pełnomocnika, pomyłki lub nierzetelności, albo złej organizacji pracy sądu). Z informacji rocznej SN, raportów RPO trudno na chwilę obecną wskazać czy źródłem nieprawidłowości w sprawach w których złożono skargi nadzwyczajne, były systemowe problemy czy zwyczajne błędy.

Informacje zgromadzone w ten sposób (w połączeniu z orzecznictwem SN w przedmiocie skargi nadzwyczajnej) powinny stać się przedmiotem szkoleń dla sędziów i kadry urzędniczej pracującej w sądach. W przypadku wystąpienia nieprawidłowości systemowych, powinny zostać one przekształcone w adekwatne zmiany prawa. Niestety na etapie projektowania skargi nadzwyczajnej ustawodawca nie przeanalizował – nawet pobieżnie – z czego mogą wynikać wyroki niesprawiedliwe czy wewnętrznie sprzeczne, powodujące

realną krzywdę po stronie obywateli. Zaproponowano zatem narzędzie procesowe na rozwiązanie problemów, której genezy nie zbadano. W tym kontekście pojawia się pytanie czy skarga nadzwyczajna nie jest przejawem „populizmu procesowego”¹⁰⁶. Pozwolono bowiem w postępowaniu przed Sądem Najwyższym na weryfikację poczynionych ustaleń faktycznych oraz oceny zebranego materiału dowodowego. W ten sposób SN przestał być „sądem prawa”.

Skarga nadzwyczajna ma służyć zapewnieniu zasady z art. 2 Konstytucji w sytuacji trwającego głębokiego kryzysu praworządności w Polsce. Ma on bezpośredni wpływ na skargę nadzwyczajną, z uwagi że jej rozpoznawanie powierzono nowo utworzonej IKNiSP składającej się z osób wybranych przez nową KRS, którą z kolei wskazali politycy. Wątpliwości tych nie rozstrzygnęły wyroki nieprawidłowo obsadzonego i lojalnego wobec władzy politycznej Trybunału Konstytucyjnego czy postępowania dyscyplinarne inicjowane wobec sędziów badających prawidłowość mianowania sędziów przez nową KRS. Tymczasem zastrzeżenia co do legalności mianowania IKNiSP i związanej z tym niezależności całej izby mogą mieć przełożenie na postrzeganie nowej instytucji procesowej i zaufanie do IKNiSP. Ponadto udział ławników w rozstrzygnięciu najbardziej skomplikowanych spraw pozostaje dalece wątpliwy, podobnie jak rozstrzygnięcie różnorodnych kategorii spraw (cywilnych, karnych, z zakresu prawa pracy) w ramach jednej izby.

Z uwagi na niewielką liczbę skarg składanych do Sądu Najwyższego pojawia się pytanie czy można ją uznać za skuteczny środek ochrony prawnej. W kilku indywidualnych sprawach skarga nadzwyczajna doprowadziło do poprawy sytuacji zainteresowanego¹⁰⁷. Z drugiej jednak strony, instytucja skargi nadzwyczajnej stwarza realne zagrożenie jej arbitralnego wykorzystania do realizacji politycznych celów (przede wszystkim przez Prokuratora Generalnego).

106 J. Kluza: „populistyczne narzędzie polityczne” (J. Kluza, Skarga nadzwyczajna w postępowaniu karnym, *Ius Novum* 1/2019, s. 62.

107 Por. informacje na stronie RPO: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/kategoria-prawna/skargi-nad-zwyczajne-do-sn>. Np.: W obronie prawa do życia prywatnego i ustalenia pochodzenia dziecka w zgodzie z prawdą biologiczną. SN uwzględnił skargę nadzwyczajną RPO, 27 lipca 2021 – <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-skarga-nadzwyczajna-w-obronie-prawa-zycia-prywatnego-ustalenia-pochodzenia-dziecka>; Sprawa „zagubionych” odsetek ustawowych. Skarga nadzwyczajna RPO do SN [wygrana], 24 marca 2021 – <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/sprawa-zagubionych-odsetek-ustawowych-skarga-nadzwyczajna-RPO-SN>.

Nowelizacja z 2021 r. wydłużająca terminy do składania skarg nadzwyczajnych w sprawach zakończonych po 1997 r. wskazuje, że skarga nadzwyczajna nie jest środkiem tymczasowym. Nie ma pewności, czy termin ten nie zostanie ponownie wydłużony. Taka praktyka jest przejawem kryzysu praworządności i stanowi realne zagrożenie dla stabilności obrotu prawnego. Do tego doszły prozaiczne z pozoru problemy z przechowywaniem akt sądowych, które nie zawsze muszą być przechowywane przez tak długi okres. Wprowadzono nowość proceduralną, nie rozwiązując postulatów związanych z digitalizacją akt postępowań.



Helsińska Fundacja
Praw Człowieka
ul. Wiejska 16
00-490 Warszawa

tel. (22) 556-44-40
fax: (22) 556-44-50
hfhr@hfhr.pl
www.hfhr.pl