



STOWARZYSZENIE PATRIA NOSTRA

POLSKI PUNKT WIDZENIA

Apel Stowarzyszenia Patria Nostra

w sprawie wydłużenia ustawowego terminu składania do Sądu Najwyższego skarg nadzwyczajnych w sprawach zakończonych przed dniem 3 kwietnia 2018r.

Za dwa miesiące, Prokurator Generalny lub Rzecznik Praw Obywatelskich utracą prawo składania do Sądu Najwyższego skarg nadzwyczajnych w sprawach zakończonych przed dniem wejścia w życie nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym wprowadzającym ten nowy środek zaskarżenia, tj. przed dniem 3 kwietnia 2018r. Zgodnie bowiem z przepisami przejściowymi prawomocne orzeczenia wydane w tych sprawach mogą być zaskarżone skargą nadzwyczajną jedynie do dnia 3 kwietnia 2021r.

Skarga nadzwyczajna jest – obok skargi kasacyjnej (kasacji), skargi o wznowienie postępowania i skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku – kolejnym nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia wnoszonym do Sądu Najwyższego od prawomocnych orzeczeń sądu powszechnego lub sądu wojskowego kończącego postępowanie w sprawie. Przepisy wprowadzające możliwość składania tej skargi weszły w życie w dniu 3 kwietnia 2018r. wraz z wejściem w życie nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższej.

Jej wniesienie zostało podporządkowane wielu rygorom. Przepisy określają bowiem, że skarga nadzwyczajna może być składana, jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia praworządności i sprawiedliwości społecznej, a nadto orzeczenie jest dotknięte jednym z kwalifikowanych uchybień (narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji, w sposób rażąco narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie lub zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego). Nie może być również złożona, jeśli dane orzeczenie może być zaskarżone za pomocą innego środka zaskarżenia. Wreszcie, tylko określone organy władzy publicznej mogą wnosić skargę nadzwyczajną, tj. Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz, w zakresie swojej właściwości, Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy i Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Mają na to pięć lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, które ma być zaskarżone. Jeżeli jednak od orzeczenia została wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna – skarga nadzwyczajna może być wniesiona w terminie roku od dnia ich rozpoznania

Stowarzyszenie Patria Nostra

POSLKI PUNKT WIDZENIA

Trochę inne reguły, wynikające z przepisów przejściowych wprowadzających instytucję skargi nadzwyczajnej, są przewidziane dla orzeczeń, które zostały wydane przed wejściem w życie nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym, ale już po dniu 17 października 1997r. (dzień wejścia w życie Konstytucji RP). Orzeczenia te mogą być zaskarżone jedynie przez Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich. Mogą to zrobić tylko w okresie trzech lat od dnia wejścia w życie przepisów nowelizujących ustawę o SN, czyli do dnia 3 kwietnia 2021r.

To właśnie ta grupa orzeczeń budziła największe emocje. Przede wszystkim tych obywateli, którzy żyli w poczuciu krzywdy ze strony wymiaru sprawiedliwości i liczyli na realną szansę sprawiedliwego załatwienia ich sprawy tam, gdzie sądy powszechne nie sprostały obowiązkowi realizacji zasady sprawiedliwości społecznej i zasady praworządności. Bardzo liczyli na specjalnie powołaną do tych spraw Izbę Spraw Publicznych i Skarg Nadzwyczajnych Sądu Najwyższego, orzekającą z udziałem ławników, jako czynnikiem społecznym. Prezydent RP Andrzej Duda, wyjaśniając w dniu podpisania nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym, motywy swojej inicjatywy ustawodawczej wprowadzającej do polskiego porządku prawnego instytucję skargi nadzwyczajnej, wprost wskazywał, że „To ma służyć wyeliminowaniu ewidentnych niesprawiedliwości, wyeliminowaniu ewidentnych omyłek popełnionych przez sądy w Polsce. (...) Wierzę, że dzięki temu wielu obywateli, którzy dziś mają głębokie poczucie niesprawiedliwości i skrzywdzenia, będzie mogło odzyskać wiarę w to, że Polska jest państwem uczciwym i jest państwem sprawiedliwym, gdzie dba się o obywatela” Do dzisiaj na stronie internetowej Kancelarii Prezydenta RP poświęconej temu środkowi zaskarżenia można przeczytać, że jej „głównym celem jest odbudowanie zaufania pomiędzy obywatelami i organami wymiaru sprawiedliwości.”

Trzeba powiedzieć jasno, że **wyznaczony ustawowo trzyletni okres, w którym miał być zrealizowany program odbudowania zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości dzięki instytucji skargi nadzwyczajnej, okazał się za krótki.**

Jak wynika z danych uzyskanych przez dziennikarzy, w okresie do dnia 25 stycznia 2021r. do Prokuratora Generalnego wpłynęło 8459 pism obywateli wnoszących o wywiedzenie skarg nadzwyczajnych. Z tego, „wnikliwej” analizie zostało poddanych 7579 wniosków, na podstawie czego wywiedziono do Sądu Najwyższego 197 skarg nadzwyczajnych. Jeśli poddamy te liczby prostej statystyce, przy uwzględnieniu liczby dni pomiędzy 3 kwietnia 2018r. a 25 stycznia 2021r., to wynika z nich, że pracownicy Prokuratury Krajowej powołanej specjalnie do badania wniosków o wywiedzenie skargi nadzwyczajnej, w ciągu jednego dnia zbadali co najmniej 7 wniosków. Jeśli wziąć pod uwagę, że wnioski te nie były składane od pierwszego dnia obowiązywania nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym, a przede wszystkim – że procedura weryfikacji wniosków zakłada również zapoznanie się z aktami sprawy, co z kolei wiąże się z koniecznością zwrócenia się do właściwego sądu o te akta i oczekiwanie na ich przesłanie, to mamy jasność, że **duża część wniosków nie była załatwiana na podstawie merytorycznej oceny sprawy, a raczej na podstawie samych danych wynikających tylko w wniosku.**

Zbyt mało czasu, duża ilość wniosków, niestety musiała w sposób naturalny spowodować, że dążenie do załatwienia spraw w odpowiednim terminie zdominowało dążenie do wnikliwego zbadania meritum sprawy poruszanej we wniosku. W takich warunkach rzeczą naturalną jest, że szereg wniosków, które

Stowarzyszenie Patria Nostra

POSLKI PUNKT WIDZENIA

potencjalnie kryją za sobą sprawę godną zastosowania instytucji skargi nadzwyczajnej, nie spotkało się z właściwą reakcją Prokuratora Generalnego, tylko dlatego, że wnioskodawca nie potrafił przedstawić informacji o niej w sposób „zachęcający” do zapoznania się z całością sprawy. Doświadczenia prawników Stowarzyszenia Patria Nostra, którzy mieli okazję zapoznać się z bardzo zwięzłymi i niejasnymi uzasadnieniami odmowy wywiedzenia skarg nadzwyczajnych przez Prokuratora Generalnego, niestety zdają się potwierdzać te konkluzje.

Ułomność wyznaczonego przez ustawodawcę terminu na składanie wniosków o wywiedzenie skargi nadzwyczajnej od wyroków wydanych przed dniem 3 kwietnia 2018r. widać jednak przede wszystkim w przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich. Jak wynika z danych, które pozyskali dziennikarze z redakcji Naszego Dziennika, do końca 2020r. do biura RPO wpłynęło 8198 wniosków. Z tego tylko 1501 wniosków zostało merytorycznie zbadanych. W efekcie zostało wywiedzionych do Sądu Najwyższego przez Rzecznika Praw Obywatelskich jedynie 30 skarg nadzwyczajnych. Oznacza to, że **ok. 6700 wniosków nie zostało w ogóle zbadanych (sic!)**. Rzecznik nie ukrywa w publicznych wypowiedziach, że nie dysponuje właściwymi zasobami osobowymi i finansowymi, aby uczynić zadość nałożonemu na niego obowiązkowi rzetelnego zbadania wniosków, które do niego wpływają.

Nie bez znaczenia jest również fakt, że Rzecznik Praw Obywatelskich negatywnie wypowiadał się nad potrzebą wprowadzenia tego środka prawnego, jak i również – nad legalnością powołania sędziów Izby Spraw Publicznych i Skarg Nadzwyczajnych Sądu Najwyższego, czego dobitnym wyrazem jest manifestacyjne składanie tego środka zaskarżenia przez ten organ do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. Prawdopodobny jest wniosek, że obawa Rzecznika Praw Obywatelskich przed uznaniem jego aktywności w dziedzinie składania skarg nadzwyczajnych za pozostające w sprzeczności ze swoimi publicznymi wypowiedziami, wpłynęła na wspomnianą niską efektywność weryfikowania zasadności otrzymanych wniosków o ich wywiedzenie. Taka postawa Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła również zniechęcająco na samych zainteresowanych, a ich brak aktywności uniemożliwia zidentyfikowanie orzeczeń, których usunięcie z obiegu prawnego jest konieczne dla powagi wymiaru sprawiedliwości.

Wreszcie, nie sposób pominąć, że **od dnia 9 września 2020r. upłynęła kadencja ówczesnego Rzecznika praw Obywatelskich Adama Bodnara, a parlament do dnia dzisiejszego nie wyłonił następcy. Powstała kontrowersja, czy dzisiaj stanowisko to jest należycie obsadzone, czego wyrazem jest zawiśnięcie przed Trybunałem Konstytucyjnej na wniosek kilku posłów sprawy o sygn. akt K 20/20.** Nie są to sprzyjające warunki dla Rzecznika Praw Obywatelskich do inicjowania postępowań przed Sądem Najwyższym. Również zainteresowani – nie mając pewności, czy urzędujący Rzecznik Praw Obywatelskich jest uprawniony do korzystania z uprawnienia do składania skargi nadzwyczajnej – nie składają o to wniosków.

Powyższe liczby pokazują również, że ok. 2-3% wniosków zbadanych przez Prokuratora Generalnego czy Rzecznika Praw Obywatelskich zostało uznanych za zasadne. Wynika z tego ważna konkluzja, że z dużym prawdopodobieństwem weryfikacja pozostałych 6700 wniosków złożonych do Rzecznika wyłoni co najmniej 14, a może i 21 kolejnych tego rodzaju skarg. Za tymi sprawami kryją się nieszczęścia konkretnych osób. Są to osoby, które żyją w poczuciu niesprawiedliwości, a jedyną nadzieję mają

Stowarzyszenie Patria Nostra

POSLKI PUNKT WIDZENIA

właśnie w skardze nadzwyczajnej. Zignorowanie ich interesów jedynie pogłębi w społeczeństwie brak zaufania do wymiaru sprawiedliwości, jak i do jakości legislacji dopuszczających taką możliwość.

Istotnym symptomem jest również statystyka skuteczności wnoszenia skarg nadzwyczajnych do Sądu Najwyższego. Nie chodzi tu o liczbę pozytywnie rozpatrzonych skarg, ale liczbę skarg, którym w ogóle nadano bieg, w stosunku do złożonych do Sądu Najwyższego. Jak wynika z danych na czerwiec 2020r. uzyskanych przez Dziennik Gazeta Prawna, na 161 spraw zarejestrowanych w repertoriach skarg nadzwyczajnych, tylko 81. skargom nadano bieg. Oznacza to, że ponad połowa skarg była dotknięta brakami formalnymi, które wymagały uzupełnienia. Pokazuje to dobitnie, że formalizm skargi nadzwyczajnej jest tak daleko idący, że nawet wyspecjalizowane organy, do których należy uznać Prokuratora Generalnego czy Rzecznika Praw Obywatelskich, potrzebują czasu na wypracowanie dobrych praktyk zapewniających prawidłowe ich formułowanie.

Wreszcie, podkreślić należy, że **blisko 1/3 okresu, w którym Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich mieli możliwość usunąć skutki zaistniałych przed dniem 3 kwietnia 2018r. patologii w wymiarze sprawiedliwości wyrażających się w wyrokach sprzecznych z zasadami praworządności i sprawiedliwości społecznej, przypada na okres pandemii spowodowanej rozpowszechnianiem się koronawirusa SARS-CoV-2.**

Konieczność zachowania reżimu sanitarnego, preferowanie pracy zdalnej nad pracą w zakładzie pracy, czy też utrudniony dostęp do akt sprawy, niewątpliwie zmniejszyło efektywność badania wniosków o wywiedzenie skargi nadzwyczajnej. Obowiązujące od marca 2020r. obostrzenia miały i wciąż mają ogromny, niestety negatywny, wpływ na wszystkie dziedziny życia społecznego, w tym - na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Dobitym tego wyrazem było bezprecedensowe trzymiesięczne zawieszenie w drodze specjalnej ustawy terminów zawitych, terminów procesowych czy nawet terminów przedawnienia karalności przestępstw. Sam ustawodawca uznał zatem, że mamy do czynienia z siłą wyższą, która uniemożliwia normalne funkcjonowanie państwa. Stan epidemii wpłynął negatywnie również na aktywność samych zainteresowanych.

Wobec powyższego oczywistym jest, że ustawodawca powinien zrewidować swoje pierwotne założenia. **Trzy lata to za krótki okres przejściowy na uporządkowanie patologii w wymiarze sprawiedliwości powstałych w okresie 20 lat poprzedzających wejście w życie przepisów wprowadzających skargę nadzwyczajną. Duże zainteresowanie wśród obywateli, brak środków osobowych i materialnych po stronie organów uprawnionych do składania skargi nadzwyczajnej, napięta sytuacja w środowisku sędziów i w relacjach pomiędzy środowiskiem sprawującym władzę a Rzecznikiem Praw Obywatelskich, czy wreszcie trwająca od początku 2020r. pandemia, której skutki doświadczamy w życiu codziennym, nie zostały przewidziane przez ustawodawcę.** Ustawodawca winien te okoliczności wziąć pod uwagę i wydłużyć ten termin przejściowy. W przeciwnym wypadku deklaracje polityczne, które stały u podstaw powołania do życia tej instytucji prawnej, okażą się puste i niezrealizowane. Skarga nadzwyczajna, zamiast stać się ważnym elementem poprawy gwarancji prawa do rzetelnego i sprawiedliwego sądu, stanie się kolejnym symbolem bezradności państwa. W efekcie, nie tylko nie zwiększy się zaufanie obywateli do wymiaru

Stowarzyszenie Patria Nostra

POSLKI PUNKT WIDZENIA

sprawiedliwości, ale spadnie zaufanie do organów państwa, jako niezdolnych do realizacji swoich obowiązków.

Z tych względów, **Stowarzyszenie Patria Nostra apeluje do wszystkich osób sprawujących funkcje publiczne, aby podjęły wszelki niezbędne starania w celu urzeczywistnienia zmian w przepisach prawa, tak aby został wydłużony termin, do którego Prokurator Generalny czy Rzecznik Praw Obywatelskich, mogą wywodzić skargi nadzwyczajne, również w sprawach prawomocnie zakończonych przed dniem 8 kwietnia 2018r.**

Lech Obara

Joanna Aleksandra Biniszewska

Prezes Zarządu

Wiceprezes Zarządu

Poniżej znajdują się 4 artykuły, w których opisana została instytucja skargi nadzwyczajnej.

DZIENNIK
GAZETA PRAWNA

Wywiad z prof. Leszkiem Boskiem opublikowany w Dzienniku Gazeta Prawna 18 listopada 2019 roku.

Bosek: Potrzeba zmian w przepisach o skardze nadzwyczajnej [WYWIAD]

To paradoks, że środek ten jest bardzo popularny, a skargi nie są wnoszone nawet w sprawach, o których wielokrotnie rozpisywała się prasa, jak choćby kupowanie roszczeń reprivatyzacyjnych o milionowych wartościach za symboliczne kwoty - mówi prof. Leszek Bosek, sędzia Sądu Najwyższego orzekający w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.

[Sąd Najwyższy](#) od roku rozpoznaje skargi nadzwyczajne. Czy po takim okresie można sformułować już jakieś wnioski dotyczące tej instytucji?

Stowarzyszenie Patria Nostra

POSLKI PUNKT WIDZENIA

Z całą pewnością można już powiedzieć, że skarga nadzwyczajna jest potrzebnym uzupełnieniem systemu środków odwoławczych, tak jak inne nadzwyczajne środki zaskarżenia służy od prawomocnych orzeczeń sądowych, ale w tych przypadkach, w których one nie przysługują. Przykładowo Sąd Najwyższy rozpoznawał sprawy spadkowe, w których nie istniał inny tryb wzruszenia sprzecznych prawomocnych orzeczeń o stwierdzeniu nabycia spadku. Analizował podstawy ustalania wynagrodzeń prawników w sytuacji, w której nie istniał inny tryb weryfikacji prawomocnego orzeczenia, przesądzając, że konstytucyjna wolność działalności gospodarczej obejmuje również klauzulę tzw. success fee – czyli [wynagrodzenia](#) liczonego od wartości uzyskanej dla klienta. Postępowanie skargowe ujawniło także istotne zagadnienie prawne, czy osobom bliskim poszkodowanego przysługują roszczenia o zadośćuczynienie. W uchwale z 22 października 2019 r. SN wyjaśnił, że takie roszczenia przysługują tylko na szczególnych podstawach normatywnych, a nie z racji więzów bliskości. SN rozpoznał też skargi nadzwyczajne rzecznika praw obywatelskich, w których wyjaśnił skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie automatycznego odwieszania kar po popełnieniu kolejnego przestępstwa. RPO wykazał, że wniesienie skargi nadzwyczajnej było ostatnią szansą dla skazanych. Jak widać spektrum rozpoznawanych spraw jest szerokie, ale całkowicie nietrafne okazały się spekulacje, że SN zostanie zalany skargami, a ich uwzględnianie będzie destabilizować stosunki prawne. Jest zgoła inaczej. Jest to środek niezwykle powściągliwie stosowany przez SN. Sąd Najwyższy uwzględnił dotychczas zaledwie kilka skarg nadzwyczajnych.

A czy to, że środek ten jest tak rzadko wykorzystywany, nie wynika z tego, że prokurator czy rzecznik stali się wąskim gardłem dla tych spraw?

Myślę, że trafnie to państwo ujęli. Niemożność wnoszenia skargi nadzwyczajnej przez same strony, reprezentowane przed SN przez radców prawnych i [adwokatów](#) jest główną przyczyną ograniczonej skuteczności tego środka. Jest to paradoks, że środek ten jest bardzo popularny, tysiące poszkodowanych bezprawiem judykacyjnym prosi RPO i prokuratora generalnego o wywiedzenie skarg, a skargi nie są wnoszone nawet w sprawach, o których wielokrotnie rozpisywała się prasa, jak choćby kupowanie roszczeń reprivatyzacyjnych o milionowych wartościach za symboliczne kwoty.

Czy więc zdaniem pana sędziego celowe byłoby rozszerzenie dostępu do skargi nadzwyczajnej?

Myślę, że byłaby to precyzyjna i konstruktywna odpowiedź na olbrzymie, rozbudzone oczekiwania społeczne oraz nieprzekonujące zastrzeżenia niektórych urzędników Komisji

Stowarzyszenie Patria Nostra

POSLKI PUNKT WIDZENIA

Europejskiej. Przede wszystkim myślę jednak, że byłoby to korzystne dla pokrzywdzonych bezprawiem judykacyjnym. Prasa zresztą donosi, że złożona została już oficjalnie petycja, której celem jest właśnie rozszerzenie dostępu do skargi nadzwyczajnej i dopuszczenie samych stron do jej wnoszenia przy [pomocy](#) radców i adwokatów. Można oczekiwać, że skargi wnoszone przez radców i adwokatów byłyby profesjonalnie przygotowane i popierane, nie gorzej niż skargi wnoszone przez RPO lub PG. Uwzględnić też trzeba bardzo ważny argument zaufania, ponieważ wolność wyboru adwokata lub radcy prawnego buduje zaufanie w stopniu nie mniejszym niż urząd RPO czy PG.

Gdy skarga była wprowadzana pojawiały się obawy, że może być używana do podważania decyzji reprivatyzacyjnych czy do innego rodzaju rozstrzygnięć, które zapadały w ciągu ostatnich 30. lat, czy rozstrzygnięć politycznych. Co wynika z praktyki?

Obawy o polityczne rozstrzygnięcia w sprawach skarg nadzwyczajnych nie mają żadnego potwierdzenia w orzecznictwie Sądu. Z praktyki wynika przede wszystkim, jak już mówiliśmy, że wniesiono ich mało. Część z nich oddalono, część uwzględniono, decydowała merytoryczna jakość zarzutów i uzasadnienie podstaw. Faktycznie może jednak dziwić, że liczba skarg jest odwrotnie proporcjonalna do oczekiwań społecznych. Zdumiewa, że nie są wnoszone dobrze napisane skargi w obronie konstytucyjnych wolności i [praw](#) człowieka. Podkreślić jednak trzeba, że obawy o polityczną instrumentalizację całkowicie i ostatecznie wyeliminuje dopiero upoważnienie samych stron do wnoszenia skargi nadzwyczajnej.

A w sprawie reprivatyzacji, kto jeszcze mógłby wnieść taką skargę? Samorząd na przykład? Bo w tego typu sprawach osoby, które powołują się na to, że są przedstawicielami byłych spadkobierców, którzy żyją gdzieś tam na Szczęśliwych Wyspach i w ten sposób przejmują majątki. W ich interesie nie jest więc podważanie orzeczeń sądów. Kto mógłby więc tę skargę wnieść przeciwko decyzji sądu, która ten majątek przyznała?

W takich sprawach skargi powinny wnosić przede wszystkim podmioty publiczne, oczywiście jeśli nie ma innych środków zaskarżenia. Gdyby legitymację przyznano także stronom, to wówczas w rachubę wchodziłby w zależności od sytuacji procesowej np. Skarb Państwa czy gmina.

Wiemy już, że na razie skarga nie służy destabilizacji porządku prawnego, nie jest również wykorzystywana w celach politycznych. W takim razie czym się okazała w praktyce i czym być powinna?

Skarga powinna być ściśle określonym nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia przysługującym także stronom, a nie jak obecnie tylko podmiotom publicznym. Podmioty publiczne powinny móc w dalszym ciągu skargę wnieść, ale nie na zasadzie wyłączności. Ponadto przed SN

Stowarzyszenie Patria Nostra

POSLKI PUNKT WIDZENIA

obowiązuje co do zasady przymus adwokacko-radcowski i przy tym należy pozostać. Wystarczyłaby więc niewielka korekta art. 89 ustawy o SN przesądzająca, że skargę może wnieść sama strona. Celowe byłoby też skreślenie przepisu wyłączającego zastosowanie przedsądu, aby sam SN mógł z punktu widzenia celów publicznych selekcionować skargi nadzwyczajne przed ich dopuszczeniem do merytorycznego rozpoznania.

Skąd postulat wprowadzenia przedsądu?

Przyznanie skargi nadzwyczajnej samej stronie oznacza, że będzie potrzebny mechanizm selekcyjny, gdyż doświadczenia Izby Cywilnej SN z lat 90. pokazały, że sąd nie poradził sobie bez przedsądu z licznymi kasacjami. Przedsąd realizowany w trybie jurysdykcyjnym ma jednak zupełnie inną jakość prawną i ustrojową w porównaniu z urzędniczą selekcją spraw przez PG czy RPO, który w istocie arbitralnie może podjąć decyzję, że nie będzie wnosił skarg na rzecz obywateli. Odrębną oczywiście kwestią jest, czy przedsąd w sprawach ze skargi nadzwyczajnej powinien być wykonywany w oparciu o te same przesłanki co w sprawach ze skargi kasacyjnej.

Czy skarga nadzwyczajna powinna być środkiem skutecznym i czy powinna ona konkurować ze skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia?

Trudne pytanie. Skarga nadzwyczajna z pewnością nie jest i nie powinna być instytucją służącą wszechstronnej quasi-apelacyjnej kontroli orzeczeń sądowych. Podstawy skargi są określone ściśle, co jest konstrukcyjnie poprawnie. Nie ma więc potrzeby ich zmieniania. Ścisłe określenie podstaw wcale jednak nie oznacza, że skarga nie będzie skutecznym środkiem usuwania bezprawia judykacyjnego, zwłaszcza po rozszerzeniu dostępu do niej i dopuszczeniu samych stron. Odrębną kwestią jest natomiast konkurencja skarg, w szczególności opisywana przez DGP kilka dni temu konkurencja skargi nadzwyczajnej oraz skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Dublowanie środków nadzwyczajnych jest oczywiście systemowo nieprawidłowe. Dlatego mówiąc w uproszczeniu, jeśli skarga nadzwyczajna daje poszkodowanym dużo więcej niż skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, to postulować należy uchylenie przepisów o skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Skarga nadzwyczajna jest bez wątplenia skutecznym środkiem nie tylko ustalania, ale i usuwania bezprawia judykacyjnego, a skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem tej funkcji nie realizuje. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia była zasadnie wielokrotnie krytykowana za jej iluzoryczny charakter z uwagi na to

Stowarzyszenie Patria Nostra

POSLKI PUNKT WIDZENIA

np., że jest uwzględniana w mniej niż w 1 proc. przypadków. Podważano nawet jej konstytucyjność.



ROZMOWA z dr Januszem Roszkiewiczem z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Skarga nadzwyczajna to odpowiedź na społeczne zapotrzebowanie wskazujące na znaczny odsetek wadliwych wyroków sądowych?

– Skarga nadzwyczajna została wprowadzona do polskiego prawa procesowego z inicjatywy prezydenta Andrzeja Dudy pod koniec 2017 roku. Nie tyle stanowiła odpowiedź na znaczny odsetek wadliwych wyroków sądowych – który notabene raczej mieści się w średniej europejskiej, ile raczej miała być ostatnią deską ratunku dla osób pokrzywdzonych prawomocnym wyrokiem sądowym, którego nie dało się w żaden sposób wzruszyć. Mimo że polskie prawo procesowe oferuje podsądnym wiele środków zaskarżenia – od apelacji przez kasację po skargę o wznowienie postępowania itd. – to przed 2017 r. wciąż zdarzały się sytuacje, gdy nie istniała prawna możliwość uchylecia nawet oczywiście niesłusznego wyroku. Zasadniczo można wyróżnić dwie grupy wyroków, z myślą o których stworzono skargę nadzwyczajną: orzeczenia oparte na błędzie ewidentnym, widocznym gołym okiem, popełnionym z reguły przez przeoczenie (np. dwa wzajemnie wykluczające się orzeczenia przyznające ten sam spadek dwom różnym osobom), oraz orzeczenia kontrowersyjne, zwłaszcza w sprawach doniosłych społecznie (np. dotyczących reprivatyzacji), których ocena wymaga pogłębionej analizy prawniczej. Aktualnie do Sądu Najwyższego najczęściej wpływają skargi nadzwyczajne dotyczące pierwszej grupy orzeczeń.

Gdy przygotowywano tę instytucję, padały głosy, że jest ona niepotrzebna, ponieważ istnieją zbliżone rozwiązania, np. postępowanie o unieważnienie orzeczenia.

– Owszem, istnieją zbliżone rozwiązania, ale nadal skarga nadzwyczajna otwiera możliwość weryfikacji orzeczeń, których nie dało się wzruszyć w żaden inny sposób. Unieważnienie wyroku nie daje takiej możliwości, bo ustawa ogranicza zastosowanie tego narzędzia do dwóch niezwykle rzadkich przypadków: gdy podsądny nie podlegał orzecznictwu sądów polskich albo gdy droga sądowa była w ogóle niedopuszczalna.

Stowarzyszenie Patria Nostra

POSLKI PUNKT WIDZENIA

Cel w postaci rzucenia koła ratunkowego podsądnym z prawomocnym, ale niesłusznym wyrokiem, można było osiągnąć na dwa sposoby: modyfikując istniejące procedury wzruszania prawomocnych orzeczeń (np. poszerzając dostęp do procedury skargi kasacyjnej) albo wprowadzając nowy środek zaskarżenia. Zdecydowano się na ten drugi wariant. Czas pokaże, na ile będzie on efektywny.

Na marginesie warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną przyczynę krytyki konstrukcji skargi nadzwyczajnej: zagrożenie dla pewności obrotu prawnego, czyli masowa destabilizacja stosunków prawnych ukształtowanych wyrokami sądowymi. To zagrożenie na szczęście się nie ziściło. Tym niemniej, rozmawiając o skardze nadzwyczajnej, musimy pamiętać, że powinna ona być stosowana ostrożnie, z poszanowaniem zasady stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych, aby uniknąć sytuacji, w której uchylene zaskarżonego wyroku wywoła jeszcze większe szkody niż jego wydanie.

Wpłynęło ponad 15 tys. wniosków o skargę. Znaczna część nie została uwzględniona. Do Sądu Najwyższego wpłynęło zaledwie sto skarg. Czy to jakiś problem w przepisach, wydolności organów, czy też odsetek pokrzywdzonych jest mniejszy?

– Przypomnijmy tutaj, że osoba czująca się pokrzywdzona prawomocnym wyrokiem sądowym nie może wnieść skargi nadzwyczajnej osobiście, ale musi się zwrócić z prośbą o jej złożenie do jednego z organów państwowych, np. do Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich albo Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców. Dysproporcja między liczbą prośb o wniesienie skargi a liczbą skarg, które ostatecznie wpłynęły do Sądu Najwyższego, jest ogromna. W moim przekonaniu przyczyny takiego stanu rzeczy są dwie. Po pierwsze, ustawodawca nie przewidział dodatkowych środków budżetowych na zatrudnienie nowych urzędników do obsługi i weryfikacji wniosków o wniesienie skargi nadzwyczajnej: pracownicy biur Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich muszą więc wykonać więcej pracy przy takich samych środkach i najzwyczajniej w świecie się nie wyrabiają. Po drugie, ustawa pozostawia organom dużą swobodę w ocenie prośb o wniesienie skargi nadzwyczajnej, dzięki czemu łatwo jest je odrzucić.

Zgłaszane są postulaty wprowadzenia koniecznych zmian w formule skargi. Sędzia SN Leszek Bosek proponuje procedurę bezpośredniego składania wniosku do SN.

– Koncepcja sędziego Boska zakłada zastosowanie do skargi nadzwyczajnej mechanizmu znanego z procedury kasacyjnej, tzn. pozwala stronie postępowania osobiście złożyć skargę nadzwyczajną, ale pod warunkiem skorzystania z zastępstwa profesjonalnego pełnomocnika (adwokata lub radcy prawnego). Tym sposobem zdjęlibyśmy ciężar weryfikacji wniosków z urzędników Prokuratora Generalnego i innych uprawnionych organów. Jednocześnie jednak, aby uniknąć przeciążenia samego Sądu Najwyższego tysiącami skarg, sędzia Bosek proponuje wprowadzenie instytucji tzw. przedsądu, czyli preselekcji skarg nadzwyczajnych dokonywanej w składzie jednego sędziego na podstawie pobieżnej analizy zarzutów. Ten drugi element również wywodzi się z procedury kasacyjnej i pozwala kontrolować napływ skarg stosownie do możliwości przerobowych sędziów i ich asystentów, a także z

Stowarzyszenie Patria Nostra

POSLKI PUNKT WIDZENIA

uwzględnieniem obiektywnej potrzeby wydania merytorycznego wyroku. Czasami bowiem już na pierwszy rzut oka widać, że skarga jest oczywiście bezzasadna.

Zainteresowani zgłaszają problem braku, z różnych względów, uzasadnienia wyroku. Czy można sobie z tym poradzić i skargę jednak złożyć?

– Brak uzasadnienia wyroku nie stanowi przeszkody do wniesienia skargi nadzwyczajnej. Nawet w takiej sytuacji można wnieść skargę nadzwyczajną. Art. 92 Ustawy o Sądzie Najwyższym pozwala składowi orzekającemu zwrócić się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok, z żądaniem sporządzenia uzasadnienia.

Dziękuję za rozmowę.

Skarga do poprawki

Zenon Baranowski

Skarga nadzwyczajna wymaga poprawienia, ponieważ w obecnej formie jest nieefektywna – podkreślają prawnicy. PiS zapowiada zmiany.

W ich ocenie problem został właściwie zdiagnozowany, ponieważ wadliwych wyroków sądowych jest mnóstwo. Remedium na to miała być skarga nadzwyczajna wprowadzona w kwietniu 2018 r. – Samo funkcjonowanie w prawie skargi nadzwyczajnej to bardzo dobry pomysł, ale po czasie widzimy, że jej forma wymaga dopracowania – podkreśla poseł Iwona Arent (PiS) z sejmowej Komisji Ustawodawczej. – Razem z mec. Lechem Obarą i stowarzyszeniami, jak Patria Nostra czy „Stop Wyzyskowi”, mamy kilka ciekawych pomysłów zmian, które pozwolą uczynić skargę skuteczniejszą. Wkrótce przedstawimy je w Ministerstwie Sprawiedliwości – zaznacza.

Bezpośrednio do SN

Ludzie wiązali duże nadzieje ze skargą nadzwyczajną. – Bardzo na to liczyli. Dla wielu to ostatnia deska ratunku – podkreśla w rozmowie z „Naszym Dziennikiem” Łukasz Gojke, rzecznik praw wykluczonych w Stowarzyszeniu Patria Nostra.

Na kilkanaście tysięcy wniosków zaledwie ponad sto znalazło się w Sądzie Najwyższym. Przyczyny są dwie. Po pierwsze, ustawodawca nie przewidział dodatkowych środków budżetowych na zatrudnienie nowych urzędników do obsługi i weryfikacji wniosków o wniesienie skargi nadzwyczajnej. – Po drugie, ustawa pozostawia organom dużą swobodę w ocenie próśb o wniesienie skargi nadzwyczajnej, dzięki czemu łatwo jest je odrzucić – dostrzega dr Janusz Roszkiewicz z Uniwersytetu Warszawskiego. Dlatego potrzebne są zmiany. – Należy umożliwić kierowanie skarg nadzwyczajnych bezpośrednio do Sądu

Stowarzyszenie Patria Nostra

POSLKI PUNKT WIDZENIA

Najwyższego, podobnie jak składane są kasacje – mówi „Naszemu Dziennikowi” mec. Lech Obara.

Obecnie skargę kierować może do SN kilka podmiotów. I dwa podstawowe, czyli Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich, zostały wręcz zasypane ilością wniosków. „Do dnia 5 sierpnia 2020 roku w Prokuraturze Krajowej (PK) zarejestrowano 7289 pism zawierających wnioski o wywiedzenie przez Prokuratora Generalnego skargi nadzwyczajnej” – informuje „Nasz Dziennik” Prokuratura Krajowa. „Dotychczas przeanalizowano 5853 wniosków i po wnikliwym zapoznaniu się z całością akt poszczególnych spraw oraz zbadaniu przesłanek ustawowych Prokurator Generalny skierował 118 skarg nadzwyczajnych od prawomocnych orzeczeń sądowych kończących postępowanie. W stosunku do pozostałych spraw analiza wykazała, że brak jest podstaw do wniesienia skargi” – zaznacza Prokuratura.

Jak zaś informuje „Nasz Dziennik” Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, do końca czerwca br. „do Biura RPO wpłynęło 7236 wniosków o wniesienie skargi nadzwyczajnej”. A RPO „od początku istnienia instytucji skargi nadzwyczajnej RPO skierował 15 skarg nadzwyczajnych”.

Czy bezzasadne?

Prawników i osoby pokrzywdzone zdumiewa tak wielka liczba odrzuconych wniosków. – Nie przekonują nas wyjaśnienia, że przyczyną takiego stanu rzeczy jest bezzasadność lwiej części wniosków – podkreśla mec. Obara. Reakcja PK jest zazwyczaj podobna. – Wszyscy dostają identyczną odpowiedź z Prokuratury Krajowej: że nie ma podstaw do wniesienia skargi z powołaniem się na art. 89 Ustawy o SN. Ludzie już nawet pisać nie chcą, mówiąc, że to nie ma sensu – dodaje rozgoryczony Gojke. Prawnicy podkreślają, że najlepszym rozwiązaniem byłoby uwolnienie skargi od pośredników, oczywiście przy zachowaniu uprawnień PG i RPO.

Należałoby jednak wprowadzić obowiązek przygotowania skargi przez zawodowego prawnika, tak by nie była ona odrzucana np. z powodu braków formalnych. – Warto w tym celu wykorzystać system nieodpłatnej pomocy prawnej czy utworzyć w każdym województwie jeden specjalistyczny punkt do przygotowywania skarg – wyjaśnia mec. Obara.

Zniszczone akta

Według informacji uzyskanych z Sądu Najwyższego łącznie zarejestrowano „181 spraw w repertoriach skarg nadzwyczajnych, ale problemem były braki formalne spraw i z tej racji musiano je zwracać do sądów”. Dlatego ich faktyczna liczba wynosi 99.

Najwięcej wniósł ich Prokurator Generalny – 85. Ponadto 9 skierował Rzecznik Praw Obywatelskich, a po jednej Rzecznik Finansowy i Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Merytorycznie rozstrzygnięto 22 skargi nadzwyczajne, z czego 12 zostało uwzględnionych, 8 oddalono, 1 odrzucono.

Stowarzyszenie Patria Nostra

POSLKI PUNKT WIDZENIA

Skargę odrzucano także ze względu na to, że nie zostało sporządzone uzasadnienie wyroku. Prawnicy wskazują, że można sobie z tym poradzić, ponieważ SN może nakazać sporządzenie takiego uzasadnienia w oparciu o zachowane akta.

Ale tu pojawia się kolejny poważny problem. Brak akt, które zgodnie z przepisami są po pewnym okresie niszczone. – Niedawno zwracałam też w Ministerstwie Sprawiedliwości uwagę na konieczność zatrzymania procesu niszczenia akt sądowych przynajmniej do upływu terminu do wniesienia skargi nadzwyczajnej – zaznacza poseł Arent.

Jakie są szanse na poprawienie przepisów o skardze nadzwyczajnej? „Skarga nadzwyczajna regulowana jest Ustawą o Sądzie Najwyższym, uchwaloną z inicjatywy Prezydenta RP. Jeśli zapadnie decyzja o potrzebie nowelizacji, Ministerstwo Sprawiedliwości weźmie udział w pracach legislacyjnych dotyczących tego zagadnienia” – informuje nas Biuro Komunikacji i Promocji Ministerstwa Sprawiedliwości. Czasu nie ma za wiele, ponieważ tzw. stare sprawy, np. z lat 90. są ograniczone 3-letnim terminem do wniesienia skargi, który upływie 3 kwietnia 2021 r.

Uspołecnić sądy 23 sierpnia 2020

Z mec. Lechem Obarą, prezesem Stowarzyszenia Patria Nostra rozmawia Zenon Baranowski

Podkreśla się konieczność dalszej reformy wymiaru sprawiedliwości. Pan jako praktyk ma w tym względzie szereg konkretnych propozycji. Jedną z nich jest uspołecznienie sądów poprzez zwiększenie roli ławników.

– Potrzebne jest uspołecznienie wymiaru sprawiedliwości. Można to przeprowadzić poprzez zwiększenie udziału i roli ławników. Jest to realizacja konstytucyjnego prawa do udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Na świecie dominują tendencje, żeby właśnie oddawać wymiar sprawiedliwości nie tylko w ręce zawodowych sędziów, ale również obywateli, którzy mogą się podzielić z nimi zadaniami. W Stanach Zjednoczonych bycie ławnikiem jest obowiązkiem prawnym. Za uchylanie się grozi kara pozbawienia wolności. W Polsce wyeliminowaliśmy ławników z 90 proc. postępowań.

Ławnicy mogą być remedium na bolączki wymiaru sprawiedliwości?

– Mówi się, że mamy problem sprawiedliwości w sądach. Brak jest zaufania do wymiaru sprawiedliwości. Ławnicy wnieśli do sądów poczucie sprawiedliwości, system wartości

Stowarzyszenie Patria Nostra

POSLKI PUNKT WIDZENIA

obowiązujący w społeczeństwie. Stanowiliby klasyczną, konstytucyjną kontrolę społeczeństwa nad wymiarem sprawiedliwości.

Dotychczas ławnicy raczej nie za dobrze się kojarzyli...

– Dlatego powinni to być ławnicy sensu stricto, odpowiednio przygotowani do swojej roli. Zrzeszeni w izbach ławniczych, ze stałą obsługą prawną. Doksztalający się i lepiej opłacani. Przechodzący szkolenia m.in. z tzw. klauzul generalnych, jak zasada sprawiedliwości społecznej. Także sztuki pisania „zdań odrębnych”, którymi mogą przegłosować zawodowych sędziów. Sędzia składa przysięgę, że wyrok ma być zgodny nie tylko z prawem, ale i z sumieniem. Sumienie to wartości, które są realizowane poprzez te klauzule. Ławnicy mogliby wносить do sądownictwa tego ducha sprawiedliwości. Wskazuje Pan, że reformy czasami wymagają poprawek. Chodzi o wycofanie zmian dotyczących tzw. zawezwania do próby ugodowej, które poszły w niekorzystnym dla obywateli kierunku.

Co to w ogóle jest za rozwiązanie?

– Jedna to rzecz, która boli, to, co zostało zrobione z tzw. zawezwaniem do próby ugodowej. Jest to instytucja, która pozwala przerwać bieg przedawnienia roszczeń. Instytucja ta, stanowiąca swoistą broń zwykłych obywateli przeciwko np. dużym firmom, funkcjonowała dobrze przez lata i setki tysięcy ludzi poprzez takie zawezwanie nie traciło swoich roszczeń. Ktoś, kogo np. nie było stać na prawnika w danej chwili, mógł przerwać bieg przedawnienia, a są to krótkie terminy: dwu-, trzyletnie. Sądy nie były obciążane takimi sprawami, ponieważ były to niezmiernie krótkie posiedzenia. Jeżeli ktoś chciał ugody, to ją zawierał. A jak nie, to taki wniosek przerywał bieg przedawnienia.

Jak ograniczono dostęp do tej możliwości?

– Wprowadzono warunek wniesienia 1 proc. wartości sporu – przy dużych roszczeniach to jest nie do udźwignięcia. Poza tym jeżeli nie dojdzie do ugody, ten 1 proc. przepada. Nie zostaje zaliczony na poczet wpisu późniejszego pozwu, który wynosi 5 proc. I nagle tysiące ludzi pozbawiono tej drogi. Kogo nie stać, to w takich przypadkach musi nastąpić przedawnienie. Prawo do sądu zostało tutaj ogromnie ograniczone. W Holandii, we Włoszech wystarczy bardzo sformalizowane zawezwanie do drugiej strony, żeby przerywało bieg przedawnienia. Inna związana z tym kwestia to zmiana wykładni sądów w oparciu o wyrok Sądu Najwyższego, dotyczący skrajnego przypadku nadużycia zawezwania. I teraz pojawiają się wyroki, że tylko pierwsze zawezwanie przerywa bieg przedawnienia, a kolejne już nie. To jest poważna kwestia, ponieważ dotyczy pewności prawa. Takie wyroki ją naruszają i pozbawiają setki tysięcy ludzi ich praw.

Rozumiem, że motywacją zmian było odciążenie sądów, ale wskazał Pan, że sprawy te nie stanowiły bagażu dla sądów...

Stowarzyszenie Patria Nostra

POSLKI PUNKT WIDZENIA

– Takie sprawy to była kwestia pięciominutowego spotkania. Jeżeli mówimy, że w sądach powinno być jak najmniej spraw, to można wprowadzić mediacje, czy też wyprowadzić tę kategorię spraw poza sądy, np. do notariuszy, jak to zrealizowano we Włoszech.

Inny postulat to naprawienie skargi nadzwyczajnej. Liczba wniosków pokrzywdzonych sięga blisko 15 tys., ale do Sądu Najwyższego trafiło około stu.

– Z rosnącym niepokojem obserwujemy proces stopniowego „wygaszania” instytucji skargi nadzwyczajnej. Istnieje rażąca dysproporcja pomiędzy społecznym zainteresowaniem skargą nadzwyczajną a efektem w postaci skarg wniesionych do Sądu Najwyższego. Nie przekonują nas wyjaśnienia, że przyczyną takiego stanu rzeczy jest bezzasadność zdecydowanej części wniosków. Niezależnie od tego, jakie są powody obstrukcji, system skargi nie działa należycie, a obywatele już raz pokrzywdzeni przez wymiar sprawiedliwości zostali pokrzywdzeni ponownie, tym razem pustymi obietnicami o naprawie sądowych błędów i zaniechań.

Pomysły na rozwiązanie problemu są różne.

– Postuluje się rozpatrywanie skarg w takiej formule, jaka dotyczy kasacji rozpatrywanej bezpośrednio przez Sąd Najwyższy. To proponował w mediach również prof. Leszek Bosek zasiadający w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Za wart debaty uważamy również pomysł wprowadzenia równolegle przymusu adwokacko-radcowskiego. Na pewno potrzebne jest wprowadzenie możliwości skorzystania z profesjonalnej pomocy prawnej przez osoby wnoszące skargi. Warto w tym celu wykorzystać system nieodpłatnej pomocy prawnej i utworzyć w każdym województwie jeden specjalistyczny punkt do przygotowywania skarg. Właściwe byłoby też wprowadzenie obowiązku sporządzenia wyczerpującej opinii o bezzasadności wnoszenia skargi nadzwyczajnej, tak aby obywatel mógł otrzymać poważną i umotywowaną odpowiedź na swój wniosek.

Czasu nie ma za wiele...

– Wprowadzone rozwiązania powinny umożliwić analizę złożonych wniosków o skargę nadzwyczajną. Dla osób pokrzywdzonych ma to kapitalne znaczenie – „stare sprawy„ (np. z lat 90.) są ograniczone 3-letnim terminem do wniesienia skargi, który upłynie 3 kwietnia 2021 r. O popularności skargi i nadziejach z nią związanych najlepiej świadczą tysiące wniosków. Powodem ich złożenia są ludzkie dramaty, za którymi stały błędne decyzje sądów.