



STOWARZYSZENIE PATRIA NOSTRA

CENTRUM PRAW WYKLUCZONYCH

Apel Stowarzyszenie 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 i Rzecznik Praw Obywatelskich utracą prawo składania do Sądu Najwyższego skarg nadzwyczajnych w sprawach zakończonych przed dniem wejścia w życie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym¹, wprowadzającej ten nowy środek zaskarżenia, tj. przed dniem 3 kwietnia 2018r. Zgodnie bowiem z przepisami przejściowymi² 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 nowej 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. Nadto, 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

¹ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 5)

² Zgodnie z art. 115 § 1 zdanie drugie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 5): „W okresie 3 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy skarga nadzwyczajna może być wniesiona od prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawach, które uprawomocniły się po dniu 17 października 1997 r.”

Konkurencji i Konsumentów. Nie każdy zatem może wywieść skargę nadzwyczajną, nawet jeśli miałby skorzystać z pomocy adwokata lub radcy prawnego. Wreszcie, ustawodawca określił termin, w jakim może być wniesiona skarga nadzwyczajna. Wymienione organy mogą to zrobić przed upływem pięciu lat, licząc od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, które ma być w ten sposób zaskarżone. Przy czym, od orzeczenia, od którego została wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna – skarga nadzwyczajna może być wniesione w terminie roku od dnia ich rozpoznania.

Inne warunki zostały określone dla orzeczeń, które zostały wydane przed wejściem w życie nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym (tj. przed dniem 3 kwietnia 2018r.), ale już po dniu 17 października 1997r. (dzień wejścia w życie Konstytucji RP). Orzeczenia te bowiem mogą być zaskarżone jedynie przez Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich (zmniejszono krąg podmiotów uprawnionych). Nadto, mogą to zrobić tylko w okresie trzech lat od dnia wejścia w życie przepisów nowej ustawy o SN. Termin upływa właśnie w dniu 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 sprostają obowiązkowi realizacji zasady sprawiedliwości społecznej i zasady praworządności. **W przeciwieństwie do pozostałych skarg, skarga nadzwyczajna nie tylko daje możliwość ponownej oceny prawidłowości zastosowania prawa, ale także pozwala zweryfikować rzetelność ustaleń faktycznych dokonanych przez sąd, bez konieczności wykazywania spełnienia dodatkowych warunków.** Pokrzywdzeni przez nieprawidłowe wyroki 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 pomyłek 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.”*³ 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.”*⁴

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 redakcję Naszego Dziennika, 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

³ Oświadczenie Prezydenta RP z dnia 20 grudnia 2017r. dostępne: <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/art,342,oswiadczenie-prezydenta-rp-.html>

⁴ <https://www.prezydent.pl/kancelaria/interwencyjna-pomoc-prawna/skarga-nadzwyczajna/>

statystyce, przy uwzględnieniu liczby dni pomiędzy 3 kwietnia 2018r. a 25 stycznia 2021r. (nie odejmując dni wolnych), to wynika z nich, że pracownicy Prokuratury Krajowej (kilka osób), powołani specjalnie do badania wniosków o wywiedzenie skargi nadzwyczajnej, w ciągu jednego dnia zbadali średnio co najmniej 7 wniosków. Jeśli wziąć pod uwagę, że wnioski te nie były składane od pierwszego dnia obowiązywania nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym, pracownicy Prokuratury Krajowej nie pracują 24 godzinny dziennie przez 7 dni w tygodniu, nie zostali też powołani do tego już w dniu 3 kwietnia 2018r. a także – że procedura weryfikacji wniosków zakłada również zapoznanie się z aktami sprawy (są to często kilku lub kilkunastotomowe akta), 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 – bo nie mogła być – załatwiana na podstawie merytorycznej oceny sprawy, a raczej na podstawie samych danych wynikających tylko z wniosku.**

Zbyt mało czasu oraz zbyt 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 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 RPO. 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 RPO 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.⁵

Nie bez znaczenia jest również fakt, że **RPO negatywnie wypowiadał się nad potrzebą wprowadzenia tego środka prawnego⁶**, 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 RPO 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

⁵ *Mały budżet RPO blokuje rozpatrywanie skarg nadzwyczajnych.* Patrycja Rojek-Socha, Prawo.pl, 27.03.2019r., <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/wnioski-o-skargi-nadzwyczajne-rpo-skarzy-sie-na-maly-budzet,391312.html>

⁶ *Bodnar: Skarga nadzwyczajna czasem pożyteczna,* Krzysztof Sobczak, Prawo.pl, 24.11.2018r., <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/skarga-nadzwyczajna-rpo-juz-kieruje-do-sn-ale-ostroznie,334057.html>

wywiezienie. Taka postawa RPO 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 PRO 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 20/20⁷. Nie są to sprzyjające warunki dla RPO do inicjowania postępowań przed Sądem Najwyższym. Również zainteresowani – nie mając pewności, czy urzędujący RPO jest uprawniony do korzystania z uprawnienia do składania skargi nadzwyczajnej – nie składają do niego wniosków.

Powyższe liczby pokazują również, że ok. 2-3% wniosków zbadanych przez dotychczas Prokuratora Generalnego czy RPO zostało uznanych za zasadne. Wynika z tego ważna konkluzja, że z dużym prawdopodobieństwem weryfikacja pozostałych ok. 6700 wniosków złożonych do RPO, a przez niego nie rozpatrzonych, wyłoni co najmniej 14, a może i 21 kolejnych tego rodzaju skarg. Za tymi sprawami kryją się nieszczęścia konkretnych osób (sic!). Są to osoby, które żyją w poczuciu niesprawiedliwości, a jedyną nadzieję mają 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 uzupełnienia⁸. Pokazuje to dobitnie, że **formalizm skargi nadzwyczajnej jest tak daleko idący, że nawet wyspecjalizowane organy, do których należy uznać Prokuratora Generalnego czy RPO, potrzebują czasu na wypracowanie dobrych praktyk zapewniających prawidłowe ich formułowanie.**

Wreszcie, podkreślić należy, że 1/3 okresu, w którym Prokurator Generalny i RPO 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 rozpowszechnieniem się koronawirusa SARS-CoV-2.

⁷ TK będzie badał wniosek grupy posłów o zbadanie zgodności art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich z art. 2 Konstytucji RP tj. zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz wywodzoną z niej zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, jak również z zasadą sprawiedliwości oraz art. 209 ust. 1 Konstytucji RP, określającym okres kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich

[za: <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wokanda/art/11392-pelnienie-obowiazkow-przez-rzecznika-praw-obywatelskich-po-uplywie-piecioletniej-kadencji-do-czasu-objecia-stanowiska-przez-nowego-rzecznika>].

⁸ Kłopotliwe skargi nadzwyczajne. Ponad połowa trafia z powrotem do sądów. Małgorzata Kryszkiewicz, 23 czerwca 2020, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1484158,skargi-nadzwyczajne-uzupelnienie-brakow.html>

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 (sic!). Sam ustawodawca uznał zatem, że mamy do czynienia z siłą wyższą, która uniemożliwia normalne funkcjonowanie państwa. Mało tego, w parlamencie trwają prace nad popieranym przez Ministerstwo Sprawiedliwości projektem zmian Kodeksu karnego, na podstawie którego ma być zawieszony bieg przedawnienia karalności przestępstw w okresie stanu epidemii i sześć miesięcy po zakończeniu stanu epidemii. Motywowane to jest właśnie ograniczeniem efektywności wymiaru sprawiedliwości w okresie stanu epidemii.

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 trwający od początku 2020r. stan epidemii, 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 sprawiedliwości, ale spadnie zaufanie do organów państwa, jako niezdolnych do realizacji swoich obowiązków.

Z tych względów, Stowarzyszenie Patria Nostra – Centrum Spraw Wykluczonych 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.

r.pr. Lech Obara

Prezes Zarządu

Aleksandra Biniszewska

Wiceprezes Zarządu