



Warszawa, 27-02-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

IV.511.23.2024.KD/JR

Pan Adam Bodnar

Minister Sprawiedliwości

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

1. Od niemal sześciu lat funkcjonuje w obrocie prawnym skarga nadzwyczajna – nadzwyczajny środek zaskarżenia prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych i wojskowych, kończących postępowanie w sprawie. Skarga nadzwyczajna została wprowadzona ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1093 z późn. zm., dalej uSN).

Z doświadczenia Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że skarga nadzwyczajna, o ile jest właściwie stosowana, co do zasady jest instytucją pożyteczną, umożliwiającą wyeliminowanie z obrotu prawomocnych orzeczeń, które są rażąco niesprawiedliwe i niezgodne z prawem – i tym samym godzą w sposób fundamentalny w wolności i prawa człowieka – a które w obecnym stanie prawnym nie mogłyby być zaskarżone w innym trybie. Niemniej jednak od początku instytucja ta budziła wątpliwości.

Najbardziej kontrowersyjną kwestią było określenie terminu, w jakim dopuszczalne jest wniesienie skargi nadzwyczajnej. Co do zasady termin ten wynosi pięć lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, jednakże ustawa o SN dopuściła możliwość zaskarżenia rozstrzygnięć, które uprawomocniły się po dniu 17 października 1997 r., a przed wejściem w życie ustawy o SN (3 kwietnia 2018 r.). Tym samym możliwe stało się zaskarżenie, a więc także i wzruszenie, prawomocnych orzeczeń sprzed prawie 25 lat. Przyjęcie tak długich terminów, w jakich możliwe stało się wzruszenie

prawomocnych orzeczeń, wywołało wątpliwości w kontekście zasady stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych i jej związków z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa oraz z prawem do rozstrzygnięcia sprawy sądowej w rozsądnym czasie.

Rzecznik formułował też uwagi na tle praktyki funkcjonowania skargi nadzwyczajnej, przykładowo w kwestii relacji pomiędzy tą skargą a innym nadzwyczajnym środkiem prawnym – skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia¹, czy też procedury postępowania z wnioskami o skargę nadzwyczajną przez jednostki prokuratury, w sytuacji gdy wniosek o złożenie skargi nadzwyczajnej skierowano zarówno do Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i Prokuratora Generalnego, w tym również gdy Rzecznik odmówił wniesienia skargi².

Najpełniej swoje stanowisko dotyczące skargi nadzwyczajnej Rzecznik Praw Obywatelskich określił w opinii *amicus curiae*, którą przedstawił Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce (skarga 50849/21)³.

Rzecznik wyjaśnił m.in., że instytucji skargi nadzwyczajnej nie należy jako takiej oceniać przez pryzmat konkretnej sprawy, jaka zawisła przed Trybunałem. Skarga nadzwyczajna stanowi bowiem narzędzie, które pozwoliło Rzecznikowi udzielić pomocy wielu obywatelom pokrzywdzonym przez rażąco niezgodne z prawem orzeczenia sądowe, których nie dałoby się zaskarżyć w drodze innych środków (takich jak tzw. podwójne postanowienia spadkowe, stwierdzające nabycie tego samego spadku przez różnych spadkobierców, czy nakazy zapłaty rażąco nieproporcjonalnie wysokich świadczeń pieniężnych bez wysłuchania dłużnika). Stąd też – co do zasady – instytucja skargi nadzwyczajnej pozwala na lepszą ochronę praw i wolności obywateli w praktyce wymiaru sprawiedliwości. Tak też postrzegają ją obywatele, którzy do końca 2023 r. nadesłali do RPO ponad 16 000 wniosków o wniesienie skargi nadzwyczajnej.

W opinii Rzecznika podkreślono ponadto, że skarga nadzwyczajna jest możliwa do pogodzenia z zasadą pewności obrotu prawnego i zasadą powagi rzeczy osądzonej, pod warunkiem że nie będzie wykorzystywana w sposób arbitralny, ani jako rutynowe

¹ Wystąpienie RPO z dnia 16.03.2020 r., znak IV.511.103.2020.

² Wystąpienie RPO z dnia 11.04.2019 r., znak IV.7000.61.2018.

³ Pismo RPO z dnia 9.02.2023 r., znak VII.510.77.2022.

narzędzie do naprawiania wszelkich przypadków błędnej wykładni prawa, lecz jako wyjątkowy instrument wzruszania orzeczeń obciążonych fundamentalnymi wadami prawnymi, których nie da się naprawić w inny sposób. Dlatego też wskazana jest powściągliwość organów uprawnionych do wnoszenia skarg nadzwyczajnych, jak również Sądu Najwyższego przy ich ocenie.

Rzecznik korzysta ze skargi nadzwyczajnej w sposób niezwykle powściągliwy, uwzględniający zarówno interesy jednostki, jak i konieczność poszanowania stabilności stosunków prawnych. Na ponad 16 000 wniosków, do końca roku 2023 Rzecznik zdecydował się wnieść skargę nadzwyczajną w 157 sprawach.

2. W dniu 23 listopada 2023 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał wyrok w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce. Orzekł, że w sprawie doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 (prawo do rzetelnego procesu sądowego) Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w zakresie prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą, naruszenia art. 6 ust. 1 (w związku z naruszeniem zasady pewności prawa) oraz naruszenia art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego).

Wskazane orzeczenie ETPC powoduje pilną konieczność podjęcia prac legislacyjnych nad zmianą obecnego kształtu instytucji skargi nadzwyczajnej i dostosowania tego środka do dyrektyw płynących z przywołanego wyroku. Będzie to wymagało ponadto odniesienia się do problemów systemowych związanych z funkcjonowaniem sądownictwa w Polsce, wskazanych w serii wcześniejszych orzeczeń

ETPC z tzw. grupy Reczkowicz⁴. Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie wskazywał⁵, że dla wykonania wyroków ETPC konieczna jest:

1) zmiana sposobu wyboru 15 sędziowskich członków Krajowej Rady Sądownictwa, tak aby była ona zdolna do zachowania niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej;

2) utworzenie przejściowego mechanizmu indywidualnej weryfikacji statusu ok. 2300 sędziów powołanych na wniosek KRS po dniu 6 marca 2018 r., w tym sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN;

3) utworzenie przejściowego mechanizmu wznowienia postępowań na wniosek strony w sprawach orzeczeń wydanych przez sędziów powołanych po 6 marca 2018 r., jeśli wadliwość powołania danego sędziego mogła mieć wpływ na wynik sprawy.

Ustawowe uregulowanie powyższych kwestii jest konieczne z tego powodu, że orzecznictwo ETPC nie daje podstaw do formułowania tezy, iż osoby powołane na stanowiska sędziowskie po 6 marca 2018 r. nie są sędziami w rozumieniu prawa, a orzeczenia wydane z ich udziałem są aktami nieistniejącymi. W szczególności sam Trybunał konsekwentnie tytułuje te osoby sędziami, a wydane przez nich rozstrzygnięcia – orzeczeniami, choć zaznacza, że osoby te zostały powołane z naruszeniem prawa, co wymaga reakcji ustawodawcy. Stanowisko to pozostaje aktualne również po wyroku w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce. Analogiczne stanowisko należy wywieść z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE.

⁴ Wyroki z 22 lipca 2021 r., Reczkowicz v. Polska, §§ 4 i 53; 8 listopada 2021 r., Dolińska-Ficek and Ozimek v. Polska; 3 lutego 2022 r., Advance Pharma sp. z o.o. v. Polska, §§ 4-78 i 95-225 oraz z 15 marca 2022 r., Grzęda v. Polska, §§ 14-28.

⁵ Zob. np. opinię RPO na temat projektu ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (UD322) oraz projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o ustroju sądów powszechnych (UD323), https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-05/RPO_MS_projekt_ustp_13.05.2022.pdf, a także opinię na temat ustawy z 26 maja 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 722) https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-06/RPO_Senat_SN_ustawa_opinia_1.06.2022.pdf czy opinię na temat ustawy z dnia 12 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 902), https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-01/Do_Senatu_opinia_SN_ustawa_nowelizacja_23.01.2023.pdf

3. Wyrok w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce identyfikuje też w sposób jednoznaczny problem systemowy, jakim jest wadliwość konstrukcji skargi nadzwyczajnej. Wykonanie tego wyroku nie wymaga likwidacji skargi nadzwyczajnej. Konieczna jest natomiast reforma zakresu i przesłanek skargi nadzwyczajnej.

Europejski Trybunał Praw Człowieka upatruje źródła wadliwości skargi nadzwyczajnej nie tylko w ustawie, ale także w praktyce jej stosowania, zaznaczając, że „każda z nich sama w sobie albo kumulatywnie prowadzi lub może prowadzić do naruszenia prawa do rzetelnego procesu”⁶. Z tego można wywieść wniosek, że niektóre elementy skargi nadzwyczajnej same w sobie nie naruszają Konwencji, a dopiero w powiązaniu z arbitralną praktyką (jak w przypadku sprawy będącej tłem wyroku Wałęsa przeciwko Polsce) mogą prowadzić do naruszenia Konwencji.

Główne zastrzeżenia ETPC⁷ dotyczą:

- a) braku przewidywalności przesłanek skargi nadzwyczajnej, z którą wiąże się nadmierna swoboda organów uprawnionych do wnoszenia skargi;
- b) ryzyka nadużywania skargi nadzwyczajnej w charakterze zwykłej apelacji, zwłaszcza w zakresie weryfikacji ustaleń faktycznych (art. 89 § 1 pkt 3 uSN);
- c) przepisu przejściowego umożliwiającego zaskarżanie wszystkich orzeczeń od 1997 roku (art. 115 uSN)⁸;
- d) braku gwarancji przed nadużywaniem skargi do celów politycznych.

Co istotne, ETPC wyrażał zastrzeżenia wyłącznie co do stosowania skargi nadzwyczajnej przez Prokuratora Generalnego będącego równocześnie czynnym politykiem (Ministrem Sprawiedliwości)⁹, natomiast nie wyraził dezaprobaty wobec sposobu stosowania skargi przez RPO, będącego niezawisłym i niezależnym organem państwa. Jednocześnie dopuścił odstępstwa od zasady pewności prawnej w przypadku orzeczeń obarczonych fundamentalnymi wadami prawnych albo urągających

⁶ § 323 wyroku w sprawie Wałęsa.

⁷ § 324c wyroku w sprawie Wałęsa.

⁸ Zob. też § 235 wyroku w sprawie Wałęsa.

⁹ §§ 228-231 oraz § 324 c), iv wyroku w sprawie Wałęsa.

standardom sprawiedliwości¹⁰. Trybunał sformułował oczekiwanie przyjęcia przez Polskę odpowiednich środków legislacyjnych¹¹.

Aktualnie, wobec zastrzeżeń wyrażonych w omawianym wyroku ETPC, pojawił się bardzo istotny problem praktyczny, czy w ogóle – a jeśli tak, to na jakich zasadach – organy posiadające kompetencję do wnoszenia skarg nadzwyczajnych, mają korzystać z tego środka. Problem jest pilny, ponieważ z dniem 3 kwietnia br. upływa termin do wniesienia skargi nadzwyczajnej w sprawach zakończonych prawomocnym orzeczeniem w okresie od 17 października 1997 r. do 3 kwietnia 2018 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich, jako organ stojący na straży wolności i praw człowieka i obywatela (art. 208 ust. 1 Konstytucji), ma obowiązek korzystać ze wszelkich środków prawnych, jakie zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem mogą doprowadzić do usunięcia skutków naruszenia wolności i praw człowieka. Do takich środków należy skarga nadzwyczajna. Jak wspomniano wyżej, istnieją prawomocne orzeczenia sądowe, które są rażąco niezgodne z prawem lub zasadami sprawiedliwości, a których wyeliminowanie z obrotu prawnego nie jest możliwe w innym trybie niż skarga nadzwyczajna. Wobec braku reakcji ustawodawcy na zastrzeżenia płynące z wyroku w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce, obecnie dokonanie oceny przesłanek wniesienia skargi nadzwyczajnej i właściwe zredagowanie tego środka zaskarżenia staje się bardzo trudnym zadaniem. Rzecznik musi w tych sprawach podejmować bieżące decyzje w interesie obywateli i w celu ochrony ich praw, wyważając wchodzące w grę wartości.

W aspekcie oceny istnienia podstaw do wniesienia skargi nadzwyczajnej warto też podkreślić, że ostatnia z podstaw skargi nadzwyczajnej (art. 89 § 1 pkt 3 uSN) – odnosząca się do kwalifikowanej wadliwości oceny dowodów przez sąd – została uznana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka za sprzeczną z art. 6 EKPC. Sprawia ona bowiem, że skarga w istocie nie pełni funkcji środka nadzwyczajnego, gdyż pozwala na ponowne ustalenie stanu faktycznego sprawy, ustalonego już poprzednio przez sądy niższych instancji, które miały bezpośrednią styczność z dowodami. Gdy prawomocnie zakończona sprawa jest ponownie rozpatrywana przez sąd kolejnej instancji, a rozpatrzenie to umożliwia odmienne ustalenie faktów przez sąd, który postępowania dowodowego nie prowadzi, to podważona zostaje stabilność obrotu prawnego i

¹⁰ § 224 wyroku w sprawie Wałęsa.

¹¹ § 331 wyroku w sprawie Wałęsa.

powaga rzeczy osądzonej. Takie stanowisko Trybunału w praktyce wyklucza obecnie możliwość oparcia skargi nadzwyczajnej na podstawie wskazanej w art. 89 § 1 pkt 3 uSN, pomimo że przepis ten nie został formalnie usunięty z obrotu prawnego.

4. Reasumując, konieczne jest podjęcie niezwłocznych działań w celu ustawodawczego wykonania wyroku w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce. Będzie to wymagało co najmniej:

1) wprowadzenia gwarancji, że skarga nadzwyczajna będzie rozpoznawana przez niezawisły sąd ustanowiony ustawą, tzn. złożony z sędziów, których legalność powołania nie budzi wątpliwości;

2) doprecyzowania przesłanek skargi, w tym tzw. przesłanki ogólnej (konieczność wzruszenia orzeczenia ze względu na zasadę demokratycznego państwa prawnego) oraz tzw. przesłanek szczególnych, polegających na rażącym naruszeniu prawa lub naruszeniu praw i wolności obywatelskich (art. 89 § 1 pkt 1–2 uSN);

3) uchylecia możliwości wzruszenia prawomocnego orzeczenia z uwagi na sprzeczność ustaleń faktycznych z materiałem dowodowym (art. 89 § 1 pkt 3 uSN);

4) rozważenia wprowadzenia gwarancji zapobiegających instrumentalnemu wykorzystywaniu skargi nadzwyczajnej, np. przez wprowadzenie wymogu, że skargę można wnieść jedynie na wniosek strony postępowania;

5) określenia krótszego niż pięcioletni terminu do wniesienia skargi.

Niezależnie od powyższego, celowa byłaby rewizja niektórych rozwiązań procesowych odnoszących się do instytucji skargi nadzwyczajnej. Dotychczasowa praktyka ujawniła bowiem szereg szczegółowych problemów związanych z wnoszeniem i rozpoznaniem skargi, które można byłoby rozwiązać przy okazji nowelizacji przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym. Deklaruję w związku z tym gotowość do przekazania Panu Ministrowi szczegółowych spostrzeżeń Biura RPO, mających źródło w dotychczasowej praktyce wnoszenia i rozpatrywania skarg nadzwyczajnych.

Uwagi powyższe przekazuję Panu Ministrowi, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1058), wskazując na potrzebę niezwłocznego podjęcia prac legislacyjnych w zakreślonych obszarach. Będę wdzięczny za przekazanie stanowiska Pana Ministra w poruszonych kwestiach i poinformowanie o planowanych bądź już podjętych działaniach.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/