

SKARGA NADZWYCZAJNA W POSTĘPOWANIU KARNYM

JAN KLUZA*

DOI: 10.26399/iusnovum.v13.1.2019.03/j.kluza

1. WSTĘP

25 września 2017 r. Prezydent RP podjął inicjatywę ustawodawczą i po przygotowaniu w gronie ekspertów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym przedstawił jej projekt¹. Stanowiło to odpowiedź Prezydenta na wcześniej zawetowany projekt poselski². Bieg temu projektowi nadano w Sejmie 14 listopada 2017 r.³. Uchwalona przez parlament ustawa⁴ wprowadza, postulowany już przy okazji wcześniejszego projektu poselskiego, nowy nadzwyczajny środek zaskarżenia od orzeczeń sądów powszechnych w postaci skargi nadzwyczajnej, która w toku następnej nowelizacji⁵ ustawy o Sądzie Najwyższym została częściowo ograniczona. *Ratio legis* jej wprowadzenia związane jest z przekonaniem rządu i Prezydenta, że błędy wymiaru sprawiedliwości w postaci niesprawiedliwych wyroków są zbyt częste, a dotychczasowe środki zaskarżenia przewidziane w procedurach sądowych są nieskuteczne, wobec czego reforma Sądu Najwyższego dokonana w oparciu o nową ustawę, zgodnie z jej art. 1 pkt 1 lit. b, ma na celu kontrolę nadzwyczajną prawomocnych orzeczeń sądowych w celu zapewnienia praworządności i sprawiedliwości społecznej przez rozpoznawanie skarg nadzwyczajnych. Wobec powyższego, za zasadne należy uznać zbadanie przesłanek i trybu wnoszenia tego środka prawnego i jego charakteru oraz stosunku w jakim pozostaje do przewidzianych w procedurach sądowych nadzwyczajnych

* mgr, doktorant w Katedrze Postępowania Karnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie; e-mail: jan.kluza@student.uj.edu.pl

¹ Prezydencki projekt ustawy o Sądzie Najwyższym <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zgloszone/art,17,projekt-ustawy-o-sadzie-najwyzszym.html>

² Druk sejmowy nr 1727, Sejm VIII kadencji.

³ Druk sejmowy nr 2003, Sejm VIII kadencji.

⁴ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. z 2018 r. poz. 5, dalej jako: u.S.N.

⁵ Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2018 r. poz. 1045.

środków zaskarżenia. W szczególności należy się zastanowić, czy rozwiązanie zaproponowane przez Prezydenta RP jest adekwatnym sposobem na realizację składanych obietnic i czy stanowi złoty środek dla reformy wymiaru sprawiedliwości.

2. PRZESŁANKI SKARGI NADZWYCZAJNEJ

Zgodnie z art. 26 ustawy o SN rozpatrywanie skarg nadzwyczajnych należeć będzie do właściwości nowo powołanej w Sądzie Najwyższym Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. Podstawę dla wniesienia omawianego środka stanowi art. 89 u.S.N., który stanowi, że od każdego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie może być wniesiona skarga nadzwyczajna, po spełnieniu określonych w przepisie przesłanek do jej wniesienia. Ponadto, podstawą skargi nadzwyczajnej nie mogą być zarzuty, które były przedmiotem rozpoznania skargi kasacyjnej lub kasacji przez Sąd Najwyższy, jeśli ta była wniesiona, co odpowiada ogólnej regule, że od orzeczenia wydanego przez SN nie przysługuje środek zaskarżenia (art. 90 § 2 u.S.N.). Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 89 u.S.N., przesłankami tymi były:

A. konieczność zapewnienia praworządności i sprawiedliwości społecznej;

B. orzeczenie cechuje się taką wadą, że:

1. narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji,
2. w sposób rażąco narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie,
3. zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego;

C. orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

Tak określone przesłanki skargi nadzwyczajnej należy uznać za niewłaściwe. Zacząć należy od ich nieprawidłowego ujęcia z punktu widzenia legislacji. Dotyczy to w szczególności sposobu regulacji drugiej z przesłanek, która w przepisie została ujęta w postaci wyliczenia od 1 do 3. Budowa przepisu nie pozostawia wątpliwości, że przesłanki A–C muszą być spełnione łącznie, co wynika z posłużenia się przez projektodawcę spójnikami „i”, a także „oraz” między poszczególnymi podstawami skargi. Pewne wątpliwości można mieć natomiast co do ujęcia przesłanki B, która została poprzedzona pierwszą z przesłanek połączoną z nią koniunkcją, a zamknięta została trzecią z przesłanek, wprowadzoną po myślniku. Pomiedzy poszczególnymi jej punktami zawartymi w przepisie brak jest jakiegokolwiek spójnika, co powodować może pewne trudności we właściwym odczytaniu przepisu. Uznać jednak należy, że zawarte w tym przepisie wyliczenie dotyczy jednej przesłanki odnoszącej się do cech danego orzeczenia, która zostaje spełniona, jeśli orzeczenie cechuje się jedną z wad wymienionych w przepisie⁶, które K. Szczucki określa jako szczególne przesłanki materialne⁷.

⁶ M. Dobrowolski, *Opinia prawna dotycząca zgodności z Konstytucją RP przedłożonego przez Prezydenta projektu ustawy o Sądzie Najwyższym*, s. 6.

⁷ K. Szczucki, *Skarga nadzwyczajna – nowy środek kontroli prawomocnych orzeczeń sądowych*, Warszawa 2018, s. 6–7.

W związku jednak z zastrzeżeniami Komisji Europejskiej⁸ co do zgodności nowego prawodawstwa z zasadą praworządności, ustawodawca zdecydował się znowelizować przesłanki wnoszenia skargi nadzwyczajnej zmieniając treść pierwszej z nich w ten sposób, że skarga nadzwyczajna jest dopuszczalna, jeżeli jest to „konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”. Warto jest w tym miejscu przywołać stanowisko Komisji Europejskiej, która wskazała, że „Nowe postępowanie dotyczące skargi nadzwyczajnej budzi obawy w kontekście zasady pewności prawa, która ma fundamentalne znaczenie dla praworządności. Jak zaznaczył Trybunał Sprawiedliwości, należy zwrócić uwagę na znaczenie zasady powagi rzeczy osądzonej, zarówno dla porządku prawnego UE, jak i krajowych systemów prawnych: „Dla zapewnienia stabilności prawa i stosunków prawnych, jak też prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości istotne jest bowiem, aby orzeczenia sądowe, które stały się prawomocne po wyczerpaniu przysługujących środków odwoławczych lub po upływie przewidzianych dla tych środków terminów, były niepodważalne”. Europejski Trybunał Praw Człowieka stanął na stanowisku, że rewizja nadzwyczajna nie powinna stanowić zakamuflowanej skargi („*appeal in disguise*”) i że zaledwie możliwość istnienia dwóch opinii na jeden temat nie stanowi podstawy do ponownego rozpoznania sprawy”.

Wspomnieć także należy, że w toku prac parlamentarnych nad ustawą w Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka ograniczono zakres dopuszczalności wnoszenia skargi, wyłączając spod jej zakresu wyroki ustalające nieistnienie małżeństwa, orzekające unieważnienie małżeństwa albo rozwód, jeżeli choćby jedna ze stron po uprawomocnieniu się takiego orzeczenia zawarła związek małżeński, oraz od postanowienia o przysposobieniu (art. 90 § 23 u.S.N.), jak również wykroczenia i wykroczenia skarbowe (art. 90 § 24 u.S.N.). W przypadku wyroków kształtujących prawa stanu rozwiązanie to ocenić należy jak najbardziej słusznie, co w sposób oczywisty koresponduje z analogiczną regulacją art. 398² § 2 i 3 k.p.c. W odniesieniu zaś do wykroczeń i wykroczeń skarbowych zmianę w stosunku do pierwotnej wersji projektu argumentowano niską wysokością orzekanych kar w tych sprawach oraz ich społecznym znaczeniem. Można by się jednak zastanowić, czy kara 30 dni aresztu nie może godzić w poczucie sprawiedliwości społecznej, skoro w sprawach o wykroczenia dopuszczalna jest kasacja pochodząca od Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka (art. 110 § 21 k.p.w.).

Podstawową i najbardziej akcentowaną przesłanką skargi nadzwyczajnej w pierwotnej wersji ustawy o Sądzie Najwyższym była konieczność zapewnienia praworządności i sprawiedliwości społecznej. Zawarta w przepisie art. 89 § 21 u.S.N. koniunkcja oznaczała, że zaskarżone orzeczenie musi w takim stopniu naruszać zarówno poczucie praworządności i społecznego poczucia sprawiedliwości, że požądane jest, aby orzeczenie to zostało wyeliminowane z systemu prawnego. Przesłanka ta została określona zatem bardzo szeroko, a ocena jej spełnienia jest niezwykle subiektywna. Praworząd-

⁸ Zob. Zalecenie Komisji (UE) 2018/103 z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 i (UE) 2017/1520, Dz.U. UE L 17/50.

ność i sprawiedliwość społeczna to pojęcia nieostre i trudne do zdefiniowania. Dlatego też ustawa o Sądzie Najwyższym wymienia dodatkową przesłankę, która odnosi się do wad orzeczenia i zawiera w sobie zamknięty katalog trzech okoliczności, z których przynajmniej jedna musi być spełniona. Wymienione w tym przepisie wady stanowią nic innego jak przykład naruszeń, które mogą być kwalifikowane jako naruszenie zasady praworządności i społecznego poczucia sprawiedliwości. Jak już jednak wspomniano, przepis art. 89 § 21 u.S.N. został znowelizowany w ten sposób, że przesłanka o jakiej mowa w części wstępnej, została określona jako konieczność dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Takie określenie tej przesłanki w zamiarze ustawodawcy miało ograniczyć zakres stosowania skargi nadzwyczajnej, poprzez zawężenie jednej z jej przesłanek do sytuacji wyjątkowych, godzących w podstawy demokratycznego państwa prawnego. W rzeczy samej jednak, pomiędzy wcześniejszym brzmieniem przepisu, a obecnym stanem prawnym nie zachodzi ograniczenie tej przesłanki, albowiem jest to jedynie przeformułowanie jej brzmienia. Nie budzi wątpliwości, że orzeczenie, które narusza konstytucyjne prawa lub wolności człowieka, rażąco naruszające prawo lub którego ustalenia faktyczne są oczywiście sprzeczne z materiałem dowodowym, naruszają zasadę praworządności i są sprzeczne ze społecznym poczuciem sprawiedliwości, co stanowiło dotychczasową przesłankę skargi, a tym samym jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Racjonalnym z punktu widzenia *ultima ratio* stosowania skargi nadzwyczajnej byłoby, aby zamiast spójnika „i” następującego po pierwszej z przesłanek, który powoduje ujęcie katalogu występującego w dalszej części przepisu jako oddzielnej przesłanki, bardziej trafne byłoby posłużenie się przyimkiem „poprzez”, co spowodowałoby, że wymieniony katalog stanowiłby wyszczególnienie postaci naruszenia praworządności i społecznego poczucia sprawiedliwości. Orzeczenie będące przedmiotem skargi nie może być też wzruszone za pomocą innych środków nadzwyczajnych. Przesłanka ta będzie spełniona w sytuacji, gdy od danego orzeczenia w ogóle nie przysługuje nadzwyczajny środek zaskarżenia, upłynął jego termin do jego wniesienia lub gdy środek ten nie został uwzględniony. Wniesienie skargi będzie zatem możliwe także w sytuacji, gdy niemożliwość uchylecia lub zmiany orzeczenia wynika z nieskorzystania przez stronę w ustawowym terminie z przysługujących jej nadzwyczajnych środków zaskarżenia, np. kasacji w procedurze karnej lub skargi nadzwyczajnej w cywilnej. Słuszność tego rozwiązania jest wątpliwa, ponieważ kiedy strona nie korzysta z przysługujących jej praw co do możliwości wzruszenia orzeczenia, trudno jest mówić o jego sprzeczności ze społecznym poczuciem sprawiedliwości.

Co więcej, jak wynika z uzasadnienia projektu, skarga przysługiwać będzie także od orzeczeń, od których nie wniesiono „odwołania” (co skądinąd stanowi termin nieznanym procedurze cywilnej i karnej), co uzasadnia się tym, że „wprowadzenie tej radykalnie innej od obowiązujących nadzwyczajnych środków instytucji kontroli zapadłych orzeczeń sądowych stanowi realizację jednego z ważnych zobowiązań społecznych Prezydenta”⁹. Trafność tego argumentu należy ocenić

⁹ Uzasadnienie projektu, s. 6–7.

negatywnie. Umożliwienie wzruszania orzeczeń, od których strona nie wywiodła nawet apelacji, należy poczytywać za nadmierną ingerencję w stałość prawomocnych orzeczeń sądowych. Budzi także wątpliwości, czy w takiej sytuacji orzeczenie sądowe rzeczywiście będzie sprzeczne z zasadą praworządności i poczuciem sprawiedliwości społecznej. Jeżeli orzeczenie z kolei było przedmiotem rozpoznania przez Sąd Najwyższy, to skargi nie można oprzeć na zarzutach rozpoznawanej kasacji. Tym samym skarga nadzwyczajna czyni wyłom w zasadzie braku możliwości skarżenia rozstrzygnięć wydanych przez Sąd Najwyższy. Nie można się zatem w żadnej mierze zgodzić z opinią B. Banaszaka przedstawioną w ramach prac parlamentarnych nad projektem ustawy, według którego: „Skarga nadzwyczajna miałaby przysługiwać tylko w stosunku do orzeczeń sądów powszechnych i wojskowych oraz wyroków SN. Nie obejmowałaby orzeczeń sądów administracyjnych”¹⁰, porównując ją w dalszej części z funkcjonującą wcześniej na gruncie prawa polskiego rewizją nadzwyczajną. Stwierdzenie przez tego autora, że zakres skargi obejmuje „tylko” wymienione przez niego orzeczenia jest logicznym błędem, ponieważ skarga obejmuje wszystkie rodzaje prawomocnych orzeczeń wydawanych przez sądy powszechne, wojskowe i Sąd Najwyższy. Równie niezrozumiałe jest formułowanie przez tego autora zarzutów względem obecnego modelu środków zaskarżenia, które rzekomo pozostawiają niezadowoloną z orzeczenia stronę postępowania bez jakiegokolwiek możliwości jego wzruszenia, co według niego ma uzasadniać wprowadzenie skargi nadzwyczajnej¹¹. Dość jest powiedzieć, że są to argumenty niezasłużone (choćby ze względu na art. 5 k.c. i art. 440 k.p.k.) i są mocno tendencyjne. Na eklektyzm omawianej konstrukcji, przejawiający się w karłowatym połączeniu cech rewizji nadzwyczajnej, skargi kasacyjnej oraz skargi konstytucyjnej i nader częstym operowaniem zwrotami niedookreślonymi, co może wpływać na niespełniające oczekiwań stosowanie tego środka w praktyce, zwracał słusznie uwagę w opinii S. Patyra¹².

Prace nad projektem ustawy o Sądzie Najwyższym w Komisji wyeliminowały podstawowy mankament prezydenckiego projektu w postaci odesłania w zakresie nieuregulowanym do przepisów postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej, nie przewidując jednakże odpowiednio stosowania przepisów kodeksu postępowania karnego o kasacji. Pierwotne brzmienie art. 92 u.S.N. przewidywało odesłanie w zakresie nieuregulowanym ustawą w sprawie postępowania ze skargi nadzwyczajnej do przepisów o skardze kasacyjnej w postępowaniu cywilnym, z wyłączeniem jednak art. 398⁴ § 2 k.p.c. Przepis ten stanowi, że oprócz tzw. wymagań istotnych skargi kasacyjnej, powinna ona zawierać wniosek o jej przyjęcie do rozpoznania i jego uzasadnienie. Tym samym wyłączeniu od stosowania nie podlegają choćby przepisy o niedopuszczalności skargi (art. 398² k.p.c.), które w sprawach cywilnych bardzo mocno ograniczają dopuszczalność skargi kasacyjnej, *prima facie* nie są one bowiem odmiennie uregulowane w ustawie o SN. Należy uznać to za oczywiste

¹⁰ B. Banaszak, *Opinia o zgodności z Konstytucją RP przedłożonego przez Prezydenta projektu ustawy o Sądzie Najwyższym*, s. 5.

¹¹ *Ibidem*, s. 5–6.

¹² S. Patyra, *Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o Sądzie Najwyższym*, s. 19.

niedopatrzenie legislacyjne. Klauzula odpowiedniego stosowania w tym przypadku wyłączać będzie stosowanie przepisów, które ograniczałyby możliwość wniesienia skargi kasacyjnej. Wątpliwe na gruncie pierwotnego brzmienia przepisu była także możliwość odpowiedniego stosowania instytucji tzw. przedsądu (art. 398⁹ k.p.c.), która pozwala Sądowi Najwyższemu na posiedzeniu niejawnym w składzie 1 sędziego dokonać wstępnej kontroli skarg kasacyjnych i odmówić przyjęcia tych skarg, których wniesienie jest nieuzasadnione. W obliczu tysięcy nowych środków do rozpoznania rozwiązanie to mogłoby pozwolić na efektywniejsze działanie nowego środka prawnego, jednak możliwość jego analogicznego stosowania do skarg nadzwyczajnych wyłączać będzie brak określenia odpowiednich przesłanek kontroli wstępnej, ponieważ oczywistym jest, że przesłanki z art. 398⁹ § 2 i 3 k.p.c. nie znajdują tutaj zastosowania. Wątpliwości w tym zakresie zostały rozwiązane przez nowe brzmienie art. 95 u.S.N., który spod odpowiedniego stosowania przepisów k.p.c. wyłącza także art. 398⁹ k.p.c. Tym samym jednak, w drodze odesłania ustawodawca dopuszcza także możliwość stosowania odpowiednio art. 398² k.p.c., który mocno zawęża możliwość stosowania skargi kasacyjnej ze względu na wartość przedmiotu sporu. Intencja ustawodawcy w tym zakresie była jednak inna. Na podstawie art. 90 § 2, 3 i 4 u.S.N. stwierdzić należy, że są to jedyne przesłanki wyłączenia stosowania skargi nadzwyczajnej, a zatem obszar ten nie stanowi już zakresu nieuregulowanego, wobec czego stosowanie art. 398² k.p.c. jest niedopuszczalne.

W toku prac Komisji dodano także odesłanie do stosowania w zakresie nieuregulowanym do przepisów kodeksu postępowania karnego, co w wersji pierwotnej projektu ustawy o Sądzie Najwyższym nie miało miejsca. Oznacza to więc, że przy rozpoznawaniu skargi nadzwyczajnej dotyczących wyroków z zakresu prawa karnego, SN będzie zobowiązany do stosowania przepisów o kasacji (rozdział 55 k.p.k.), a na podstawie łańcuszkowego odesłania z art. 518 k.p.k. także pozostałych przepisów kodeksu postępowania karnego. Jest to zmiana bardzo istotna, ponieważ pierwotny projekt ustawy o Sądzie Najwyższym nie przewidywał w tym zakresie żadnych gwarancji dla oskarżonego, co było ewidentnie sprzeczne z Konstytucją. Poszerzeniem gwarancji dla oskarżonego w stosunku do pierwotnej wersji projektu jest także niedopuszczalność uwzględnienia skargi kasacyjnej wniesionej po upływie roku od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna – po upływie 6 miesięcy od dnia jej rozpoznania (art. 89 § 2–3 u.S.N.). Prowadzi to jednak do sprzeczności między przepisami kodeksu a regulacją dotyczącą skargi. Zgodnie bowiem z art. 524 § 2 k.p.k. nie jest dopuszczalne uwzględnienie skargi na niekorzyść oskarżonego po upływie roku od daty uprawomocnienia się orzeczenia. Oznaczałoby to więc, że Sąd Najwyższy rozpoznający kasację nie może orzec na niekorzyść oskarżonego po upływie roku, ale może to uczynić, jeśli będzie rozpoznawał skargę nadzwyczajną przed upływem 6 miesięcy od rozpoznania kasacji. W przeciwieństwie do spraw z zakresu prawa cywilnego, odesłanie w sprawach karnych do przepisów o kasacji w kodeksie postępowania karnego nie zawiera *explicite* żadnego wyłączenia któregoś z przepisów rozdziału 55 k.p.k. Klauzula odpowiedniego stosowania wyłączać jednak będzie większość przepisów tego rozdziału ograniczających prawo wniesienia skargi lub odmiennie uregulowanych w ustawie o SN. Jak już jednak wspo-

mniano, odesłanie to ma zasadnicze znaczenie ze względu na gwarancje procesowe dla oskarżonego. W tym miejscu warto wskazać też na wątpliwości tej natury, iż skarga nadzwyczajna będzie dopuszczalna od orzeczeń sądów zapadłych w wyniku rozpatrywania przez sąd właściwy do rozpoznania sprawy w I instancji działający jako sąd odwoławczy zażaleń na postanowienia prokuratora o odmowie wszczęcia postępowania i jego umorzeniu (art. 465 § 2 k.p.k.). Jak wskazuje K. Szczucki, w tej mierze aktualność zachowa orzecznictwo Sądu Najwyższego¹³, w myśl którego prawomocne postanowienie sądu o utrzymaniu zaskarżonego postanowienia w mocy nie jest prawomocnym orzeczeniem sądu kończącym postępowanie w rozumieniu art. 521 § 1 k.p.k., wobec czego nie będzie również do niego mieć zastosowanie możliwość wniesienia skargi nadzwyczajnej¹⁴.

Artykuł 90 § 1 u.S.N. stanowi, że od tego samego orzeczenia w interesie tej samej strony skarga nadzwyczajna może być wniesiona tylko raz. Rozwiązanie to koresponduje w ten sposób z procesowymi nadzwyczajnymi środkami zaskarżenia, które zawierają analogiczne ograniczenie dla stron. Wniesienie jednego z tych środków wyłącza możliwość późniejszego podnoszenia argumentów, które stanowiły przedmiot rozpoznania w poprzedniej sprawie, co ma miejsce zarówno w postępowaniu cywilnym przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej (art. 398¹ § 2 k.p.c.) i wznowieniu postępowania (art. 424^{1a} § 2 k.p.c.), jak i w postępowaniu karnym przy kasacji (art. 522 k.p.k.).

3. TRYB WNOSZENIA SKARGI NADZWYCZAJNEJ

Krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi nadzwyczajnej został określony bardzo szeroko. Zgodnie bowiem z art. 89 § 2 u.S.N., skargę nadzwyczajną może wnieść Prokurator Generalny¹⁵, 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. Znowelizowany¹⁶ art. 89 § 2 ustawy wyposaża także w to prawo nowy podmiot przewidziany w ustawie – Prawo przedsiębiorców, a mianowicie Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców. Tym samym z kręgu podmiotów upraw-

¹³ Zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 2016 r., I KZP 6/16, LEX nr 2155212.

¹⁴ K. Szczucki, *Skarga nadzwyczajna...*, s. 6.

¹⁵ Warto jest w tym miejscu odnotować, że ustawa o Sądzie Najwyższym wśród podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi nadzwyczajnej wymienia Prokuratora Generalnego, a nie Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, równocześnie posługując się w innych przepisach ustawy stanowiskiem Ministra Sprawiedliwości (np. art. 79 § 9 u.S.N.). Odmiennie uregulowanie ma miejsce w odniesieniu do podmiotów uprawnionych do wniesienia kasacji nadzwyczajnej w postępowaniu karnym, gdzie kodeks postępowania karnego w art. 521 § 1 posługuje się określeniem Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, co jest związane ze zniesieniem odrębnej funkcji Prokuratora Generalnego na mocy ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, Dz.U. z 2016 r. poz. 177.

¹⁶ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej, Dz.U. z 2018 r. poz. 650.

nionych do wniesienia skargi w toku prac Komisji wyeliminowana została grupa co najmniej 30 posłów lub 20 senatorów, natomiast w uprawnienie to wyposażony został Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Ustawa o Sądzie Najwyższym nie zawiera żadnego przepisu odnośnie wymogów formalnych skargi ani trybu jej wnoszenia. W tym zatem zakresie zastosowanie znajdują odpowiednio stosowane przepisy o skardze kasacyjnej i kasacji. Skarga powinna więc zawierać odpowiednio wymogi określone w art. 398⁴ k.p.c. w związku z art. 126 k.p.c. oraz art. 120 k.p.k. w związku z art. 427 oraz art. 518 k.p.k., czyli zawierać m.in. oznaczenie orzeczenia, przytoczenie podstaw skargi i ich uzasadnienie, wnioski o uchylenie lub zmianę orzeczenia. Zarówno przepisy procedury cywilnej i karnej stanowią, że nadzwyczajne środki zaskarżenia objęte są tzw. przymusem adwokacko-radcowskim. Zgodnie z art. 87² k.p.c. zastępstwo to nie obowiązuje prokuratora, a więc zgodnie ze strukturą prokuratury także Prokuratora Generalnego, co stosuje się także na podstawie art. 14 pkt. 6 ustawy o RPO do Rzecznika Praw Obywatelskich¹⁷. Analogicznie zakres uprawnień Rzecznika Praw Dziecka reguluje art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o RPD¹⁸. Z kolei w sprawach karnych art. 526 § 2 k.p.k. *explicite* przewiduje zwolnienie tych podmiotów spod obowiązku sporządzenia kasacji przez adwokata lub radcę prawnego. Oznaczać to będzie, że pozostałe podmioty uprawnione do wniesienia skargi nadzwyczajnej obwarowane będą przymusem adwokacko-radcowskim. Ustawa nie reguluje także sposobu wniesienia skargi nadzwyczajnej. W tym zakresie odmiennie przedstawiają się regulacje procedury cywilnej i karnej. Artykuł 398⁵ § 1 k.p.c. stanowi, że skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie, niezależnie od tego kto ją wnosi, natomiast art. 525 § 2 w związku z art. 521 k.p.k. przewiduje, że kasacja nadzwyczajna pochodząca od PG, RPO i RPD wnoszona jest bezpośrednio do Sądu Najwyższego. Prowadziłoby to do nieuzasadnionej dychotomii co do sposobu wnoszenia skargi nadzwyczajnej z zakresu spraw cywilnych i karnych, natomiast brak regulacji co do pozostałych podmiotów inicjujących postępowanie przed SN powinien oznaczać, że zawsze powinni oni wnosić skargę nadzwyczajną za pośrednictwem sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie. Taki stan rzeczy należy uznać za niewłaściwy i nieuzasadniony. Uznać należy, że skargę nadzwyczajną wnosić powinno się bezpośrednio do SN w każdym przypadku, chociaż nie wynika to z żadnego przepisu ustawy.

Tym samym, wśród podmiotów uprawnionych do zainicjowania kontroli danego orzeczenia brak jest stron postępowania, w ramach którego dane orzeczenie zapadło. Jest to rozwiązanie zaskakujące, szczególnie biorąc pod uwagę mocno „uspołecznioną” argumentację projektodawcy i obozu rządzącego, którzy dla usankcjonowania konieczności zmian w Sądzie Najwyższym wielokrotnie posługiwali się przykładami orzeczeń SN, które w odbiorze społecznym były niezrozumiałe czy krzywdzące dla obywateli. Również to przede wszystkim stronom postępowania zależy na wzruszeniu prawomocnego orzeczenia. W takiej sytuacji

¹⁷ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 958; zob. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2011 r., III CZP 28/11, LEX nr 852332

¹⁸ Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 922.

stronom pozostaje jedynie zwrócenie się do podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi. Odpowiednie stosowanie natomiast przepisów o kasacji i skardze kasacyjnej pozwala przyjąć, że stronom postępowania, którego dotyczy skarga nadzwyczajna służy prawo wniesienia odpowiedzi bezpośrednio do Sądu Najwyższego na wniesioną skargę.

Zasadniczych zastrzeżeń nie budzi wyposażenie w uprawnienie do zainicjowania postępowania przed SN Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka, z tym że w przypadku tego ostatniego skarga może dotyczyć jedynie zakresu jego właściwości, a więc musi dotyczyć orzeczeń naruszających prawa dziecka, co odpowiada uprawnieniom tych podmiotów do wnoszenia nadzwyczajnych środków zaskarżenia w procedurze cywilnej i karnej. W zakresie swojej właściwości skargę mogą wnieść także Prezes Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Pacjenta, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy oraz Prezes UOKiK. Podmioty te w obowiązujących przepisach procesowych nie występują jako szczególnie uprawnione do wnoszenia środków nadzwyczajnych, a ich status i rolę wyznaczają przepisy je kreujące. Nowe uprawnienie dla tych organów stanowi zatem znaczne poszerzenie ich kompetencji. Przykładowo, dotychczas Rzecznik Praw Pacjenta w sprawach cywilnych mógł żądać wszczęcia postępowania i wziąć w nim udział na zasadach takich jak prokurator¹⁹. W przypadku konieczności wzruszenia prawomocnego orzeczenia, RPD musiał zwrócić się do Rzecznika Praw Obywatelskich lub Rzecznika Praw Dziecka, ponieważ sam nie posiadał do tego kompetencji, tak jak w przypadku spraw karnych. Podobnie uregulowana jest sytuacja Rzecznika Finansowego, który może wytoczyć powództwo na rzecz klientów podmiotów rynku finansowego w sprawach dotyczących nieuczciwych praktyk rynkowych dotyczących działalności tych podmiotów, jak również za zgodą powoda wziąć udział w toczącym się już postępowaniu²⁰, oraz Przewodniczącego KNF, któremu w sprawach cywilnych wynikających ze stosunków związanych z uczestnictwem w obrocie na rynku finansowym albo dotyczących podmiotów wykonujących działalność na tym rynku przysługują uprawnienia prokuratora, natomiast w sprawie o niektóre przestępstwa przysługują na jego wniosek uprawnienia pokrzywdzonego²¹. W porównaniu do powyższych organów odmienne zadania ma Prokuratura Generalna RP, której głównym zadaniem jest zastępstwo procesowe Skarbu Państwa²². Prokuratura jest więc stroną procesową w postępowaniach z udziałem Skarbu Państwa, wobec czego wyposażenie Prezesa Prokuraturii w prawo do wniesienia skargi nadzwyczajnej, podczas gdy strona przeciwna pozostająca w nią w sporze takiego uprawnienia

¹⁹ Zob. art. 55 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1318.

²⁰ Zob. art. 26 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 892.

²¹ Zob. art. 6 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 196.

²² Zob. art. 4 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2016 r. poz. 2261.

nie ma, jest wyraźnym zwiększeniem jej uprawnień²³. W toku prac Komisji dodano także poprawkę, według której uprawnienie do wniesienia skargi nadzwyczajnej otrzymał także Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Rozwiązanie to również budzi wątpliwości, ponieważ Prezes UOKiK jest stroną postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów i jest organem wydającym w tych sprawach decyzje w I instancji²⁴. Jak już wspomniano, na mocy przepisów wprowadzających Prawo przedsiębiorców²⁵, w prawo do wniesienia skargi nadzwyczajnej wyposażony został dodatkowo Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców Rzecznik stoi na straży praw mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców²⁶. Kompetencje Rzecznika określa ustawa o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców²⁷, której art. 1 ust. 1 stanowi, że Rzecznik stoi na straży praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, w szczególności poszanowania zasady wolności działalności gospodarczej, pogłębiania zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej, bezstronności i równego traktowania, zrównoważonego rozwoju oraz zasady uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słuszných interesów przedsiębiorców. Zgodnie z art. 9 ust. 1 tej ustawy, w zakresie ochrony praw przedsiębiorców Rzecznik może m.in. zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi i skargi kasacyjne do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi, żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa wszczynane z urzędu czy też występować do Sądu Najwyższego z wnioskiem o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego. Co jednak ciekawsze, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców nie został wyposażony w żadne uprawnienia względem postępowania cywilnego. W związku z tym określenie, że w zakresie swojej właściwości Rzecznik może wnosić skargi nadzwyczajne sprawia, że Rzecznik nie może wnosić skarg nadzwyczajnych w sprawach cywilnych, albowiem ustawa regulująca jego uprawnienia nie przyznaje mu żadnych kompetencji w postępowaniu cywilnym.

Pierwotna wersja prezydenckiego projektu ustawy przewidywała ponadto prawo do wnoszenia skargi nadzwyczajnej przez grupę 30 posłów lub 20 senatorów. Zakładano, że skarga pochodząca od grupy posłów lub senatorów powinna zawierać wskazanie osoby upoważnionej do występowania w imieniu wnioskodawców oraz, że skargę wnosić będzie się za pośrednictwem odpowiednio Marszałka Sejmu lub Senatu, którzy uprawnieni są do upoważnienia Kancelarii Sejmu lub Senatu, adwokata lub radcy prawnego do popierania wniesionej skargi. Takie rozwiązanie ocenić należy jednoznacznie krytycznie. Jest to rozwiązanie nieznanne polskiemu

²³ M. Chmaj, *Ekspertyza prawna w przedmiocie: oceny zgodności z Konstytucją przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Sądzie Najwyższym*, s. 4.

²⁴ Zob. ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 229.

²⁵ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, Dz.U. z 2018 r. poz. 646.

²⁶ Co do pojęcia mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców zob. art. 7 ust. 1 pkt. 1–3 ustawy – Prawo przedsiębiorców.

²⁷ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców, Dz.U. z 2018 r. poz. 648.

prawu, jeśli chodzi o postępowanie przed sądem w sprawach prywatnych, a występuje jedynie w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, gdzie tak samo określona grupa posłów i senatorów może wystąpić z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności aktów prawnych (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP). Występowanie parlamentarzystów z wnioskiem o wszczęcie postępowania przed sądem przewidywały także poselskie projekty ustaw o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec byłych posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej skazanych w procesie brzeskim za działalność na rzecz demokratycznego Państwa Polskiego²⁸, które jednak nie weszły w życie. Wyposażenie więc grupy posłów lub senatorów w legitymacje do występowania przed Sądem Najwyższym w indywidualnych sprawach obywateli nie znajduje uzasadnienia w polskiej tradycji prawnej. Rozwiązanie to budzi także wątpliwości co do zgodności z zasadą trójpodziału władzy, ponieważ parlamentarzyści jako osoby sprawujące władzę ustawodawczą uzyskują w ten sposób narzędzie do kontestowania wyroków wymiaru sprawiedliwości wydanych przez niezawisły i niezależny sąd. Nie sposób jest tutaj nie zauważyć politycznych motywów leżących u podłoża zmian w Sądzie Najwyższym²⁹. Konsekwencją uchwalenia ustawy o SN jest konieczność dokonania zmian osobowych w obsadzie Sądu Najwyższego, co przy równoległej nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, uzasadnia obawy co do tego, że to aspekty natury politycznej będą miały decydujący wpływ na to, jakie wyroki zostaną wzruszone za pomocą tego nowego środka zaskarżenia. Wątpliwe jest także, czy istnieje w ogóle taka potrzeba, by prawo do wniesienia skargi przysługiwało posłom i senatorom, szczególnie, skoro ustawa, obok PG i RPO, wymienia także inne organy w ramach ich właściwości do wniesienia skargi. Występowanie grupy posłów lub senatorów nasuwa także wątpliwości natury technicznej. Z projektowanego art. 86 § 2 u.S.N. wynikało jedynie, że wniosek składany na ręce Marszałka odpowiedniej izby powinien zawierać wskazanie reprezentanta wnioskodawców, a ponadto Marszałek mógł upoważnić pracownika Kancelarii, adwokata lub radcę prawnego do popierania skargi. Występujący z wnioskiem posłowie lub senatorowie w sprawie występowałiby jako jedna strona skarżąca reprezentowana przez wskazanego posła (senatora), nie zaś każdy z parlamentarzystów z osobna.

Zgodnie z art. 89 § 3 u.S.N., termin do wniesienia skargi nadzwyczajnej wynosi 5 lat od uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia. Przepis konstytuuje także gwarancję procesową, zgodnie z którą niedopuszczalne jest uwzględnienie skargi nadzwyczajnej na niekorzyść oskarżonego wniesionej po upływie 6 miesięcy od uprawomocnienia się orzeczenia lub od rozpoznania kasacji. Zgodnie jednak z art. 115 § 1 u.S.N., w okresie trzech lat od jej wejścia w życie, skarga może zostać także wniesiona od prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawie, które uprawomocniły się po dniu 17 października 1997 r., co stanowi datę wejścia w życie obowiązującej obecnie Konstytucji RP. W wyniku nowelizacji wprowadzony został jednak art. 115 § 1a u.S.N., na mocy którego skarga nadzwyczajną od orzeczenia, które

²⁸ Por. art. 3, druk sejmowy nr 363, Sejm VII kadencji; druk sejmowy nr 232, Sejm VIII kadencji.

²⁹ M. Chmaj, *Ekspertyza prawna...*, s. 4.

uprawomocniło się przed datą wejścia w życie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, może być wniesiona jedynie przez Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich. Powyższa regulacja nie odnosi się już jednak do skarg nadzwyczajnych od orzeczeń zapadłych po wejściu ustawy w życie, wobec czego w dalszym ciągu uprawnienie to przysługiwać będzie bardzo szerokiej gamie podmiotów, co nie znajduje uzasadnienia, biorąc pod uwagę wyjątkowość omawianego środka. Rozwiązanie to czyni jedynie połowicznie zadość postulatowi zgłaszanemu przez Komisję Europejską, albowiem w niewystarczającym stopniu ogranicza możliwość wzruszenia prawomocnych orzeczeń sprzed 20 lat. W perspektywie postulatów pewności prawa i zasad rzetelnego procesu słuszne są wątpliwości podnoszone przez M. Balcerzaka, który wskazuje, że „bezterminowe wnioskowanie przez Prokuratora Generalnego o uchylenie każdego prawomocnego orzeczenia przez Sąd Najwyższy narusza zasadę pewności prawnej i w przypadku rozpatrywanej sprawy narusza prawo skarżącego do rzetelnego procesu”³⁰, na potwierdzenie czego przywołuje on stanowisko Europejskiego Trybunału Człowieka, który stwierdził, że: „Pewność prawna zakłada szacunek dla zasady *res iudicata* (...), tj. zasady ostateczności orzeczeń. Zasada ta podkreśla, że żadna ze stron nie jest upoważniona do żądania rewizji ostatecznego i wiążącego wyroku tylko w celu uzyskania ponownego rozpoznania sprawy i ponownego jej rozstrzygnięcia. Kompetencja rewizyjna wyższych sądów powinna korygować błędy sądowe i przypadki niesprawiedliwości (ang. *miscarriages of justice*), a nie być wykorzystywana do ponownego rozpoznawania sprawy. Środek zaskarżenia nie powinien być traktowany jako „ukryta” apelacja (ang. *an appeal in disguise*), a sama możliwość istnienia dwóch poglądów w danej kwestii nie jest podstawą do ponownego rozpoznania. Odejście od tej zasady jest możliwe tylko wówczas, gdy jest to konieczne z uwagi na poważne i nieodparte okoliczności”³¹. W związku z tym stwierdzić trzeba, co słusznie podnosi M. Balcerzak, że w toku rozpatrywania skarg nadzwyczajnych Sąd Najwyższy powinien mieć na względzie nie tylko materialne podstawy skargi, lecz również standardy prawa międzynarodowego, w tym przede wszystkim art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Człowieka³² w perspektywie zasad rzetelnego procesu.

Pierwotnie przepis art. 89 § 4 u.S.N. przewidywał, że jeżeli jednak od uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia upłynęło 5 lat, a orzeczenie wywołało nieodwracalne skutki prawne lub przemawiają za tym zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji, Sąd Najwyższy może ograniczyć się do stwierdzenia wydania zaskarżonego orzeczenia z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których wydał takie rozstrzygnięcie. Analogiczne rozstrzygnięcie zawierał pierwotnie art. 115 § 2 u.S.N. odnośnie do skarg wnoszonych na podstawie art. 115 § 1 u.S.N. Jednak w wyniku nowelizacji zarówno przepis art. 89 § 4 u.S.N. jak i art. 115 § 2 u.S.N. został zasadniczo zmieniony, wobec

³⁰ M. Balcerzak, *Skarga nadzwyczajna do Sądu Najwyższego w kontekście skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Palestra” 2018, nr 1–2, s. 18.

³¹ *Ibidem*; zob. przywołany tam: Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 24 lipca 2003 r., skarga nr 52854/99.

³² Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284.

czego obecnie Sąd Najwyższy ogranicza się do stwierdzenia wydania zaskarżonego orzeczenia z naruszeniem prawa, 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. Równocześnie jednak w części końcowej tego przepisu zawarto wyjątek od powyższego, według którego merytoryczne rozstrzygnięcie skargi jest możliwe, gdy zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji przemawiają za wydaniem rozstrzygnięcia. Również w tym przypadku ograniczenie możliwości wzruszenia prawomocnych orzeczeń ma na celu uwzględnienie postulatów zgłaszanych przez Komisję Europejską.

Rozwiązanie to budzi poważne wątpliwości co do zdolności SN do rozpoznania wszystkich możliwych do wniesienia skarg w okresie 20 lat wstecz. Liczba możliwych do wniesienia skarg jest trudna do oszacowania, tym niemniej bardzo szerokie jej przesłanki uzasadniają przekonanie, że będzie to liczba ogromna. W pełni słuszne są zatem wyrażane w środowisku prawniczym wątpliwości co do możliwości rozpoznania wszystkich tych spraw przez SN. Abstrahując od technicznych możliwości rozpoznania skarg wniesionych od orzeczeń z lat 1997–2017, istotnym zagadnieniem jest także określenie prawa właściwego, będącego podstawą dla oceny zasadności skargi z punktu widzenia przesłanek określonych w art. 86 § 1. Niezaprzeczalnie w okresie tym system prawny przeszedł znaczącą modyfikację, jednak dla oceny czy dane orzeczenie cechuje się wadami określonymi w art. 86 § 1 ustawy o SN pozostają bez znaczenia dokonane po uprawomocnieniu się orzeczenia nowelizacje prawa. Prowadziłoby to bowiem do ponownego rozpatrzenia sprawy w oparciu o nowy stan prawny wbrew zakazowi *ne bis in idem*, co nie jest jednak celem skargi nadzwyczajnej. Dlatego badaniu podlegać będzie to, czy dane orzeczenie w oparciu o stan prawny z daty jego wydania spełnia przesłanki określone w art. 86 § 1 u.S.N. Mogłoby się wydawać, że określony w art. 86 § 1 u.S.N. katalog przesłanek skargi jest wąski i dotyczy tak poważnych uchybień, że wzruszenie dotkniętymi nimi orzeczenia nie powinno budzić wątpliwości. Zarazem jednak ich określenie jest na tyle abstrakcyjne i ogólnikowe, że dla stwierdzenia, czy dane orzeczenie rzeczywiście jest nimi obciążone, konieczne jest przeprowadzenie szeregu czynności. Ze względu na brak jakichkolwiek przesłanek ograniczających możliwość wnoszenia skarg nadzwyczajnych i bardzo szeroko zakrojony okres, z którego można będzie wnosić skargi, czas oczekiwania na rozpoznanie skargi może być bardzo długi, co zarazem będzie negatywnie oddziaływać na poczucie stabilności prawomocnych wyroków³³. Przez to w dalszym ciągu będą podnoszone głosy o nieefektywności Sądu Najwyższego. W tej zatem mierze nowe rozwiązanie prawne nie przyniesie zamierzonego rezultatu, a co więcej, poważnie godzi w konstytucyjne prawo do sądu w zakresie, w jakim narusza istotę stabilności prawomocnych orzeczeń sądów³⁴.

³³ M. Dobrowolski, *Opinia...*, s. 8.

³⁴ A. Rakowska-Trela, *Ocena zgodności z Konstytucją RP przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Sądzie Najwyższym*, s. 16.

4. ROZPOZNANIE SKARGI NADZWYCZAJNEJ

Skarga nadzwyczajna podlega rozpoznaniu w składzie 2 sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz 1 ławnika Sądu Najwyższego (art. 94 § 1 u.S.N.), jeśli natomiast skarga dotyczy orzeczenia zapadłego w wyniku postępowania, w którego toku orzeczenie wydał Sąd Najwyższy, rozpoznaje ją skład 5 sędziów i 2 ławników (art. 94 § 2 u.S.N.). Poszerzony skład rozpoznający skargę dotyczył będzie zatem sytuacji, w której zaskarżone orzeczenie wydane zostało przez sąd powszechny, ale wcześniejsze orzeczenie zostało uchylone w wyniku kasacji. Według wcześniejszego brzmienia przepisu, poszerzony skład orzekający rozpatrywał jedynie skargi na orzeczenia Sądu Najwyższego. Instytucję ławnika SN z kolei ustawa wprowadza w rozdziale 6. Ich liczbę ustala Kolegium SN, a wyboru dokonuje Senat na kadencję trwającą 4 lata. Rozpoznanie skargi następuje na rozprawie, co wynika z art. 91 § 1 u.S.N. przewidującego rodzaje rozstrzygnięć zapadłych w wyniku rozpoznania. Zgodnie z art. 92 u.S.N. Sąd Najwyższy może zażądać sporządzenia uzasadnienia orzeczenia, jeżeli nie zawiera go zaskarżone orzeczenie. Fakultatywność sporządzenia uzasadnienia w tym trybie należy ocenić negatywnie. Po pierwsze przepis art. 89 u.S.N. jako *lex specialis* wyłącza w tym zakresie ogólną regułę wynikającą z art. 387 § 4 k.p.c., zgodnie z którą, jeżeli w sprawie nie było sporządzone uzasadnienie, a została wniesiona skarga kasacyjna, sąd odwoławczy sporządza uzasadnienie z urzędu w terminie dwóch tygodni od jej wniesienia. Prowadzi to do sytuacji, w której Sąd Najwyższy będzie mógł rozpoznać skargę nadzwyczajną nie zapoznając się z, podstawowym w tej mierze, uzasadnieniem orzeczenia, co szczególnie może dotyczyć wyroków zapadłych wiele lat temu. Trudno jest bowiem sobie wyobrazić sytuację, w której SN żąda sporządzenia uzasadnienia wyroku zapadłego w 1997 r. Możliwe trudności w tym zakresie są dość oczywiste – wydający orzeczenie sędzia lub sędziowie mogą już nie żyć, nie pamiętać o istotnych okolicznościach sprawy lub o sprawie w ogóle, bądź też jej akta mogły zostać zniszczone we właściwym trybie³⁵ lub w wyniku naturalnych zjawisk.

Rodzaje rozstrzygnięć zapadłych w wyniku rozpoznania skargi przewiduje art. 91 § 1 u.S.N. Sąd Najwyższy może skargę uwzględnić lub oddalić. Jeżeli SN skargę uwzględni, to uchyla zaskarżone orzeczenie i stosownie do wyników rozprawy orzeka co do istoty sprawy albo przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania właściwemu sądowi, w razie potrzeby uchylając także orzeczenie sądu I instancji, bądź też umarza postępowanie. Oddalenie skargi następuje, jeżeli brak jest podstaw do uchylenia zaskarżonego orzeczenia. SN ma obowiązek wystąpić z pytaniem do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli uzna, że przyczyną naruszenia zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji jest niezgodność ustawy z Konstytucją. Sąd Najwyższy może także zawiesić postępowanie z urzędu, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego postę-

³⁵ Zob. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2004 r. w sprawie przechowywania akt spraw sądowych oraz ich przekazywania do archiwów państwowych lub do zniszczenia, t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 991.

powania toczącego się już przed Trybunałem Konstytucyjnym. Regulacja ta, jak słusznie zauważa Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego w swej opinii³⁶, pokrywa się z zakresem skargi konstytucyjnej. Owo naruszenie zasad lub wolności praw człowieka i obywatela jest bowiem jedną z przesłanek skargi nadzwyczajnej (art. 89 § 1 pkt 1 u.S.N.), co oznaczać będzie, że każda skarga wniesiona na tej podstawie będzie automatycznie skutkować wystosowaniem zapytania prawnego do TK. Rozwiązanie takie jest mało racjonalne. Skarżący bowiem samodzielnie może wnieść skargę kasacyjną do TK, co w razie jej uwzględnienia doprowadziłoby następnie do wznowienia postępowania sądowego. Pierwszy Prezes SN zwraca także uwagę na niekonstytucyjność obligatoryjnego charakteru zwrócenia się z pytaniem prawnym do TK z wyraźnie fakultatywnym określeniem tej potrzeby w art. 193 Konstytucji RP. Ustawa o SN w art. 91 § 1 reguluje także tryb postępowania, jeżeli skład rozpoznający skargę zamierza odstąpić od zasady prawnej uchwalonej przez izbę SN.

Ustawa umożliwia reformatoryczne orzekanie przez Sąd Najwyższy „stosownie do wyników rozprawy”, co stanowi wyraźne odstępstwo od reguły, jaką jest w przypadku rozpoznawania nadzwyczajnych środków zaskarżenia orzekanie kasatoryjne. Zgodnie z art. 398¹⁶ k.p.c. SN może orzec co do istoty sprawy jedynie w przypadku, gdy zarzut naruszenia prawa materialnego jest oczywiście uzasadniony i równocześnie brak jest zarzutu co do naruszenia przepisów postępowania lub zarzut okazał się nieuzasadniony. Natomiast zgodnie z art. 537 § 2 k.p.k. SN może umorzyć postępowanie lub uniewinnić oskarżonego, jeżeli skazanie jest oczywiście niesłuszne. Sąd Najwyższy zatem przy rozpoznawaniu skargi nadzwyczajnej nie jest ograniczony wąskim zakresem merytorycznego orzekania co do istoty sprawy. Trudno jest w tym momencie przewidzieć skłonność SN do wydawania reformatorycznych wyroków zamiast kasatoryjnych przy rozpoznaniu tego środka, jednak taka szeroka możliwość budzi wątpliwości, szczególnie co do rozstrzygnięć w sprawach karnych, jeśli chodzi o gwarancje procesowe oskarżonego. W przypadku jednak spraw karnych, uwzględniając treść przepisów art. 454 § 1 i § 3 k.p.k. Sąd Najwyższy nie będzie mógł zaostriżyć kary poprzez wymierzenie kary dożywocia lub skazania, gdy wcześniejszy prawomocny wyrok był uniewinniający, warunkowo umarzający lub umarzający postępowanie. W takiej sytuacji SN będzie mógł jedynie uchylić zaskarżone orzeczenie i przekazać sprawę do rozpoznania właściwemu sądowi, będzie mógł także zastosować środek zapobiegawczy (art. 537 § 2 k.p.k.).

Ustawa o Sądzie Najwyższym w art. 93 przewiduje także, że jeżeli Pierwszy Prezes SN lub Prezes SN uzna, że ochrona zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji to uzasadniają, a więc, jak była mowa powyżej, w każdej sytuacji gdy skarga była wniesiona na tej właśnie podstawie, może powołać uczestnika postępowania występującego w charakterze rzecznika interesu społecznego, który powinien mieć (aczkolwiek nie musi) kompetencje wymagane dla pełnienia stanowiska sędziego SN. Zgodnie z przepisem art. 93 § 1 zdanie 2 u.S.N., rzecznik zmierza do urzeczywistnienia się zasad konstytucyjnych, w szcze-

³⁶ M. Gersdorf, *Opinia Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 6 października 2017 r. do przedłożonego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o Sądzie Najwyższym*, s. 5–6.

gólności dobra wspólnego i sprawiedliwości społecznej oraz ochrony godności człowieka w stosowaniu wolności i praw człowieka i obywatela. Rzecznika należy zawiadamiać o posiedzeniach w sprawie, do której został wyznaczony. Chociaż, jakby się mogło wydawać z przytoczonego przepisu stanowiącego o zadaniach rzecznika interesu społecznego, który jest pełen górnolotnych idei, jego uprawnienia są niewielkie. Rzecznik może bowiem jedynie składać oświadczenia na piśmie, uczestniczyć w posiedzeniu i wypowiadać się, co stanowi przełożenie wprost na grunt postępowania w sprawie skargi nadzwyczajnej uprawnień przedstawiciela społecznego w procesie karnym³⁷. Wobec powyższego, szczególnie z uwagi na ławniczy skład Sądu Najwyższego do rozpoznania skargi, instytucję tę należy ocenić za zbędną. To na ławnikach SN spoczywa bowiem społeczna kontrola Sądu Najwyższego, która powinna urzeczywistniać wszystkie te cele, do których realizacji powołany został rzecznik interesu społecznego.

Przy rozpoznaniu skargi nadzwyczajnej Sąd Najwyższy będzie mógł także przedstawić powstałe w toku postępowania zagadnienie prawne powiększonemu składowi SN, jeżeli skład rozpoznający skargę będzie zamierzał odstąpić od zasady prawnej uchwalonej przez izbę Sądu Najwyższego (art. 94 § 3 u.S.N.). Uchwałę w sprawie przedstawionego zagadnienia rozstrzygać będzie skład całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych – jeżeli skład zamierza odstąpić od zasady prawnej uchwalonej przez skład Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych; lub też skład Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz izby, która uchwaliła zasadę prawną – jeżeli skład zamierza odstąpić od zasady prawnej uchwalonej przez skład izby innej niż Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. W drugim z przypadków połączony skład izb może przedstawić zagadnienie całemu składowi Sądu Najwyższego (art. 94 § 24 w związku z art. 88 § 23 u.S.N.).

5. SKARGA NADZWYCZAJNA A NADZWYCZAJNE ŚRODKI ZASKARŻENIA

Z przedstawionej powyżej analizy uregulowań dotyczących skargi nadzwyczajnej wynika, że jej funkcjonowanie w systemie prawnym może rodzić wiele problemów. Sytuacji tej nie rozwiązuje odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów o skardze kasacyjnej w procesie cywilnym i kasacji w postępowaniu karnym. Pierwotny brak w tym zakresie stosowanego odesłania do przepisów k.p.k. był w sposób oczywisty sprzeczny z Konstytucją. W takim stanie rzeczy bowiem, ani przepisy ustawy o Sądzie Najwyższym w zakresie dotyczącym skargi nadzwyczajnej, ani stosowane odpowiednio przepisy o skardze kasacyjnej w procedurze cywilnej nie zawierają żadnych gwarancji procesowych dla oskarżonego ani innych stron postępowania. Jest to szczególnie widoczne wzięwszy pod uwagę możliwość wydawania przez SN merytorycznych rozstrzygnięć w wyniku rozpoznania skargi. Żaden bowiem przepis ustawy o SN ani tym bardziej kodeksu postępowania cywilnego nie mówi o tym, że osoby uniewinnionej nie można następnie skazać, czy że nie

³⁷ Por. art. 91 k.p.k.

można wymierzyć surowszej kary w postaci dożywotniego pozbawienia wolności lub że nie jest dopuszczalne uwzględnienie wniesionego środka nadzwyczajnego na niekorzyść oskarżonego po upływie roku od daty uprawomocnienia się wyroku. W tym zakresie jak najbardziej słuszna i konieczna była poprawka uchwalona przez Komisję Sprawiedliwości i Praw Człowieka, która nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów procedury karnej o kasacji. Co więcej, od rozstrzygnięcia SN co do istoty sprawy nie przysługuje żaden środek zaskarżenia. Prowadziłoby to zatem do sytuacji, w której oskarżonego pozbawia się podstawowych gwarancji w zakresie prawa do obrony.

W tym też miejscu warto przedstawić stosunek, w jakim skarga nadzwyczajna pozostaje wobec nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Jak już zostało powiedziane, skargę będzie można wnieść od każdego prawomocnego wyroku, niezależnie od tego, czy strona wykorzystała przysługujące jej środki prawne przewidziane w odpowiednich procedurach sądowych. Niedopuszczalne są jedynie skargi nadzwyczajne od wyroku ustalającego nieistnienie małżeństwa, orzekającego unieważnienie małżeństwa albo rozwód, jeżeli choćby jedna ze stron po uprawomocnieniu się takiego orzeczenia zawarła związek małżeński, oraz od postanowienia o przypisaniu, jak również w sprawach o wykroczenia, w tym też skarbowych. Podstawy do wniesienia skargi ze względu na swoje bardzo abstrakcyjne i nieostre brzmienie są znacznie szersze niż podstawy kasacyjnej w procedurze cywilnej i karnej. Powoduje to, że między skargą nadzwyczajną a środkami przewidzianymi w procedurach sądowych zachodzi zasadniczo stosunek pokrywania. Z tego punktu widzenia rozwiązanie przewidziane w prezydenckim projekcie ustawy może budzić zdziwienie, ponieważ wśród przepisów przejściowych i zmieniających inne ustawy, brak jest jakichkolwiek przepisów odnoszących się w sposób merytoryczny do zmian w zakresie możliwości wnoszenia nadzwyczajnych środków zaskarżenia. To zmiany właśnie w tym zakresie, przede wszystkim odnoszące się do poszerzenia podstaw kasacyjnych w postępowaniu cywilnym o część przesłanek skargi nadzwyczajnej z art. 86 § 1 u.S.N., mogłyby przynieść zamierzony efekt w postaci zwiększenia społecznego poczucia sprawiedliwości, a nadto postępowanie to byłoby szybsze i efektywniejsze aniżeli rozpoznawanie skargi nadzwyczajnej w trybie ustawy o SN. O ile bowiem postępowanie kasacyjne można potocznie określać III instancją, w której badana jest jedynie prawidłowość postępowania sądów niższych instancji w zakresie określonymi podstawami kasacyjnymi, to skarga nadzwyczajna postrzegana może być jako IV instancja, służąca kontroli każdego aspektu postępowania. Wziąwszy pod uwagę pięcioletni termin do jej wniesienia, z uwzględnieniem jej działania wstecz do 1997 r., tak znaczne odsunięcie w czasie ostateczności pozornie prawomocnego orzeczenia należy ocenić negatywnie. W takim przypadku warto by się zastanowić nad unifikacją tych środków nadzwyczajnych w ramach jednego postępowania przed Sądem Najwyższym. Mogłoby to polegać na poszerzeniu podstaw kasacyjnych o wskazane powyżej przesłanki skargi nadzwyczajnej, co doprowadziłoby w efekcie do rozszerzenia kognicji Sądu Najwyższego na całe postępowanie, a nie jedynie na wąsko określone zarzuty. Zmiana taka w pewnej mierze zbliżyłaby postępowanie kasacyjne do modelu obowiązującego w poprzednim stanie prawnym, w którym do kontroli prawomocnych orze-

czeń służyła rewizja nadzwyczajna³⁸. Sprowadziłoby to na powrót kasację do roli III instancji, co jest jednak i tak rozwiązaniem lepszym, aniżeli stworzenie czwartej możliwości wzruszenia orzeczenia, która swym zakresem obejmuje wszystkie pozostałe środki zaskarżenia.

6. ZAKOŃCZENIE

Nie budzi wątpliwości, że ustawa o Sądzie Najwyższym miała stanowić jedną z podstaw kompleksowej reformy wymiaru sprawiedliwości, jaka w ostatnich czasach jest dokonywana w Polsce. Jednym z jej założeń miało być umożliwienie kontroli orzeczeń, które w opinii społecznej urągają społecznemu poczuciu sprawiedliwości, co jest jedną z podstaw demokratycznego państwa prawa. Mająca stanowić remedium na błędy wymiaru sprawiedliwości skarga nadzwyczajna sama jednak stoi w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami i wolnościami człowieka i obywatela, do których zresztą wielokrotnie się odwołuje. Jej podstawowymi mankamentami, które budzą głęboki niepokój co do *ratio legis* tej regulacji, jest sięgający 20 lat wstecz okres jej stosowania oraz ograniczone gwarancje procesowe dla stron postępowania. Wprowadzenie nowego nadzwyczajnego środka prawnego służącego wzruszeniu prawomocnych orzeczeń stanowić będzie rewolucję dla wymiaru sprawiedliwości, którego wszelkie wydane rozstrzygnięcia będą mogły być bowiem poddane powtórnej ocenie z punktu widzenia zachowania zasad praworządności i społecznego poczucia sprawiedliwości. Konieczność tak rewolucyjnych zmian jest wątpliwa. Cele, jakie zrealizować ma skarga nadzwyczajna, osiągnąć można przez odpowiednie zmiany w zakresie dopuszczalności skargi kasacyjnej i kasacji oraz podstaw, na jakich środki te mogą zostać oparte. Rozwiązanie to nie tylko czyniłoby zadość postulatowi zmian w sądownictwie wysnuwanym przez obóz rządzący i część społeczeństwa, ale byłoby także bardziej ekonomiczne i przede wszystkim nie naruszałoby w szeregu miejsc Konstytucji RP. W obecnym jednak kształcie, mimo dokonanych kosmetycznych zmian w stosunku do pierwotnego rozwiązania przedstawionego przez Prezydenta, skarga nadzwyczajna cechuje się wieloma błędami natury konstytucyjnej i praktycznej, co przemawia za tym, aby uznać ten nowy środek prawny bardziej za populistyczne narzędzie polityczne, aniżeli środek mający stanowić realną próbę reformy sądownictwa.

³⁸ P. Hofmański, S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2016, s. 545; T. Grzegorzcyk, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2013, s. 946.

BIBLIOGRAFIA

- Balcerzak M., *Skarga nadzwyczajna do Sądu Najwyższego w kontekście skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Palestra” 2018, nr 1–2.
- Banaszak B., *Opinia o zgodności z Konstytucją RP przedłożonego przez Prezydenta projektu ustawy o Sądzie Najwyższym*.
- Chmaj M., *Ekspertyza prawna w przedmiocie: oceny zgodności z Konstytucją przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Sądzie Najwyższym*.
- Dobrowolski M., *Opinia prawna dotycząca zgodności z Konstytucją RP przedłożonego przez Prezydenta projektu ustawy o Sądzie Najwyższym*.
- Druk sejmowy nr 1727, Sejm VIII kadencji.
- Druk sejmowy nr 2003, Sejm VIII kadencji.
- Druk sejmowy nr 232, Sejm VIII kadencji.
- Druk sejmowy nr 363, Sejm VII kadencji.
- Gersdorf M., *Opinia Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 6 października 2017 r. do przedłożonego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o Sądzie Najwyższym*.
- Grzegorzczak T., Tylman J., *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2013.
- Hofmański P., Waltoś S., *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2016.
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284.
- Patyra S., *Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o Sądzie Najwyższym*.
- Prezydencki projekt ustawy o Sądzie Najwyższym <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zgloszone/art,17,projekt-ustawy-o-sadzie-najwyzszym.html>
- Rakowska-Trela A., *Ocena zgodności z Konstytucją RP przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Sądzie Najwyższym*.
- Szczucki K., *Skarga nadzwyczajna – nowy środek kontroli prawomocnych orzeczeń sądowych*, Warszawa 2018.
- Zalecenie Komisji (UE) 2018/103 z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie praworządności w Polsce uzupełniające zalecenia (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 i (UE) 2017/1520, Dz.U. UE L 17/50.

SKARGA NADZWYCZAJNA W POSTĘPOWANIU KARNYM

Streszczenie

Artykuł przedstawia analizę nowego środka nadzwyczajnego służącego do wzruszenia prawomocnych orzeczeń sądowych, który został zawarty w ustawie o Sądzie Najwyższym. Analiza przesłanek skargi nadzwyczajnej i trybu postępowania przed Sądem Najwyższym uzasadnia stwierdzenie, że rozwiązanie to ma charakter fasadowy i nie przyniesie zakładanych przez projektodawców pożądaných zmian w wymiarze sprawiedliwości.

Słowa kluczowe: skarga nadzwyczajna, środki zaskarżenia, sprawiedliwość społeczna, wymiar sprawiedliwości

EXTRAORDINARY COMPLAINT IN CRIMINAL PROCEDURE

Summary

Article presents the latest extraordinary complaint to change the final judicial decisions that were included in the bill about the Supreme Court. Analysis of the grounds for this complaint and of the procedure before the Supreme Court justifies that this solution is of a facade nature and will not bring about the desired changes in the judicial system.

Keywords: extraordinary complaint, appeals, social justice, justice

Cytuj jako:

Kluza J., *Skarga nadzwyczajna w postępowaniu karnym [Extraordinary complaint in criminal procedure]*, „*Ius Novum*” 2019 (Vol. 13) nr 1, s. 45–64. DOI: 10.26399/iusnovum.v13.1.2019.03/j.kluza

Cite as:

Kluza, J. (2019) ‘Extraordinary complaint in criminal procedure’. *Ius Novum* (Vol. 13) 1, 45–64. DOI: 10.26399/iusnovum.v13.1.2019.03/j.kluza