

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji
Krajowej Rady Radców Prawnych

Warszawa, dnia 12 listopada 2017 r.

Opinia

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

w przedmiocie

**skargi nadzwyczajnej przewidzianej w prezydenckim projekcie ustawy o Sądzie
Najwyższym**

PODSTAWA PRAWNA

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), zwana dalej "Konstytucją"

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1822 ze zm.), zwana dalej "k.p.c."

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1749 ze zm.), zwana dalej "k.p.k."

Projekt ustawy o Sądzie Najwyższym przedstawiony przez Prezydenta RP Andrzeja Dudę, zwany dalej "Projektem"

OPINIA

I.

Skarga nadzwyczajna w świetle projektowanych rozwiązań

Zgodnie z art. 1 prezydenckiego projektem ustawy o Sądzie Najwyższym - Sąd Najwyższy jest organem władzy sądowniczej, powołanym do: sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez zapewnienie zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i sądów wojskowych przez rozpoznawanie środków odwoławczych oraz podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne, a także przez kontrolę nadzwyczajną prawomocnych orzeczeń sądowych w celu zapewnienia praworządności i sprawiedliwości społecznej przez rozpoznawanie skarg

nadzwyczajnych, rozpatrywania spraw dyscyplinarnych w zakresie określonym w ustawie, rozpoznawania protestów wyborczych oraz stwierdzania ważności wyborów do Sejmu i Senatu, wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz rozpoznawania protestów przeciwko ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego oraz stwierdzania ważności referendum, opiniowania projektów ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości rzeczowej Sądu Najwyższego oraz wykonywania innych czynności określonych w ustawach. Zatem zgodnie z projektowaną ustawą w polskim porządku prawnym miałyby się pojawić nowa instytucja w postaci "skargi nadzwyczajnej".

Rozpoznawanie skarg nadzwyczajnych miałyby należeć do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych. W rozpoznawaniu skarg nadzwyczajnych mieliby uczestniczyć ławnicy Sądu Najwyższego (art. 58 § 1 Projektu). Zgodnie z Projektem ławnikiem Sądu Najwyższego mogłaby być osoba, która posiada wyłącznie obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich, jest nieskazitelnego charakteru, ukończyła 40 lat, w dniu wyboru nie ukończyła 60 lat, jest zdolna, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków ławnika Sądu Najwyższego, posiada co najmniej wykształcenie średnie lub średnie branżowe. Natomiast funkcji tej nie mogą pełnić osoby zatrudnione w Sądzie Najwyższym i innych sądach oraz w prokuraturze, wchodzące w skład organów, od których orzeczenia można żądać skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego, będące ławnikami w sądach powszechnych lub w sądach wojskowych, będące funkcjonariuszem Policji oraz pracujące w służbach związanych ze ściganiem przestępstw i wykroczeń, pracujące w urzędach obsługujących centralne organy państwa, wykonujące zawód dla którego sądem właściwym w sprawach dyscyplinarnych może być Sąd Najwyższy, będące adwokatem albo aplikantem adwokackim, będące radcą prawnym albo aplikantem radcowskim, będące notariuszem albo aplikantem notarialnym, duchowne, będące żołnierzem w czynnej służbie wojskowej, będące funkcjonariuszem Służby Więziennej,

będące posłem, senatorem, radnym gminy, powiatu lub województwa, które pełniły służbę zawodową, pracowały lub były współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, wymienionych w art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Liczbę ławników Sądu Najwyższego ustalać miałyby Kolegium Sądu Najwyższego. Ławników Sądu Najwyższego miałyby wybierać Senat Rzeczypospolitej Polskiej w głosowaniu tajnym. Zgodnie z Projektem kandydatów na ławników Sądu Najwyższego mogłyby zgłaszać stowarzyszenia, inne organizacje społeczne i zawodowe, zarejestrowane na podstawie odrębnych przepisów, z wyłączeniem partii politycznych, oraz co najmniej stu obywateli mających czynne prawo wyborcze, w terminie do dnia 30 czerwca ostatniego roku kadencji. Na Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego został nałożony obowiązek organizowania szkoleń dla ławników Sądu Najwyższego na temat skargi nadzwyczajnej (art. 62 § 5). Udział ławnika Sądu Najwyższego w szkoleniu byłby obowiązkowy. Zgodnie z art. 66 § 1 Projektu w zakresie orzekania ławnicy Sądu Najwyższego będą niezawisli i podlegać będą tylko Konstytucji oraz ustawom. Z uwagi na zakres przedmiotowy opinii pozostałe regulacje prawne dotyczące ławników Sądu Najwyższego zostały pominięte.

Skarga nadzwyczajna miałyby przysługiwać od każdego prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, jeżeli będzie to konieczne dla zapewnienia praworządności i sprawiedliwości społecznej i: orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji, orzeczenie w sposób rażący narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego – a orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia (art. 86 § 1 Projektu).

Skargę nadzwyczajną mógłby wnieść tylko Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich, grupa co najmniej 30 posłów lub 20 senatorów, oraz, w zakresie swojej właściwości, Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw

Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta i Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego i Rzecznik Finansowy. Skargę nadzwyczajną grupy posłów lub senatorów należałoby wnosić za pośrednictwem Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu, który oprócz wskazanego przez grupę posłów lub senatorów przedstawiciela, mógłby upoważnić pracownika odpowiednio Kancelarii Sejmu lub Kancelarii Senatu, adwokata lub radcę prawnego do popierania wniesionej skargi.

Skargę nadzwyczajną można by było wnieść w terminie 5 lat od uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia. Niedopuszczalnym byłoby uwzględnienie skargi nadzwyczajnej na niekorzyść oskarżonego wniesionej po upływie 6 miesięcy od uprawomocnienia się orzeczenia lub od rozpoznania kasacji. Od tego samego orzeczenia w interesie tej samej strony skarga nadzwyczajna mogłaby być wniesiona tylko raz. Skargi nadzwyczajnej nie można by było oprzeć na zarzutach, które były przedmiotem rozpoznawania skargi kasacyjnej lub kasacji przyjętej do rozpoznania przez Sąd Najwyższy. Skarga nadzwyczajna nie byłaby dopuszczalna od wyroku ustalającego nieistnienie małżeństwa, orzekającego unieważnienie małżeństwa albo rozwód, jeżeli choćby jedna ze stron po uprawomocnieniu się takiego orzeczenia zawarła związek małżeński.

W razie uwzględnienia skargi nadzwyczajnej, Sąd Najwyższy uchylałby zaskarżone orzeczenie i stosownie do wyników rozprawy orzekałby co do istoty sprawy albo przekazywał sprawę do ponownego rozpoznania właściwemu sądowi, w razie potrzeby uchylając także orzeczenie sądu pierwszej instancji, albo umarzałby postępowanie. Sąd Najwyższy oddalałby skargę nadzwyczajną, jeżeli stwierdziłby brak podstawy do uchylenia zaskarżonego orzeczenia. Jeżeli Sąd Najwyższy przy rozpatrywaniu skargi nadzwyczajnej uznałby, że przyczyną naruszenia przez orzeczenie zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji, jest niezgodność ustawy z Konstytucją, miałby występować z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Okoliczność ta mogłaby stanowić podstawę zawieszenia postępowania z urzędu, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależałoby od wyniku postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym. Sąd Najwyższy miałby

uprawnienie do żądania sporządzenia uzasadnienia, jeżeli nie zawierałoby go zaskarżone orzeczenie.

Jeżeli Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego lub Prezes Sądu Najwyższego uznałby, że ochrona zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji to uzasadniają, zwłaszcza w przypadku rozpatrywania skargi nadzwyczajnej, to mógłby powołać uczestnika postępowania występującego w charakterze rzecznika interesu społecznego, w szczególności osobę spełniającą wymagania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Zgodnie z Projektem ustanowienie Rzecznika interesu społecznego zmierza do urzeczywistnienia się zasad konstytucyjnych, w szczególności dobra wspólnego i sprawiedliwości społecznej oraz ochrony godności człowieka w stosowaniu wolności i praw człowieka i obywatela. Rzecznik interesu społecznego byłby w takim wypadku zawiadamiany o posiedzeniu Sądu Najwyższego w sprawie, do której został wyznaczony. Rzecznik interesu społecznego byłby uprawniony do składania oświadczenia na piśmie, uczestniczenia w posiedzeniu i wypowiedzania się.

Skarga nadzwyczajna byłaby rozpoznawana przez Sąd Najwyższy w składzie dwóch sędziów Sądu Najwyższego zasiadających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz jednego ławnika Sądu Najwyższego. Jeżeli skarga nadzwyczajna dotyczyłaby orzeczenia Sądu Najwyższego, sprawę rozpoznawałaby Sąd Najwyższy w składzie pięciu sędziów Sądu Najwyższego zasiadających w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz dwóch ławników Sądu Najwyższego. Jeżeli skład Sądu Najwyższego wskazany w § 1 lub § 2 zamierzałby odstąpić od zasady prawnej uchwalonej przez izbę Sądu Najwyższego, powstałe zagadnienie prawne byłoby przedstawiane do rozstrzygnięcia składowi całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych – jeżeli zamierzałby odstąpić od zasady prawnej uchwalonej przez skład Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, rozstrzygnięcie następowałoby w drodze uchwały składu całej Izby albo Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz izby, która uchwaliła zasadę prawną – jeżeli zamierzałby odstąpić od zasady prawnej uchwalonej przez skład izby innej niż Izba Kontroli Nadzwyczajnej

i Spraw Publicznych, rozstrzygnięcie następowaloby w drodze uchwały całych składów obu izb.

W przypadkach nieuregulowanych przepisami nowej ustawy o Sądzie Najwyższym do postępowania w sprawie skargi nadzwyczajnej stosowane będą odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej, z wyłączeniem art. 398⁴ § 2.

Zgodnie natomiast z art. 115 Projektu w okresie trzech lat od dnia wejścia w życie ustawy skarga nadzwyczajna mogłaby być wniesiona od prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawach, które uprawomocniły się po dniu 17 października 1997 r. Jeżeli jednak od uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia upłynęłoby 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 mógłby ograniczyć się do stwierdzenia wydania zaskarżonego orzeczenia z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których wydał takie rozstrzygnięcie.

II.

Skarga nadzwyczajna a nadzwyczajne środki zaskarżenia przewidziane w przepisach procedury cywilnej i karnej

Przede wszystkim wskazać należy, że funkcjonujący w procesie cywilnym oraz w procesie karnym system nadzwyczajnych środków zaskarżenia jest kompletny i wraz ze skargą konstytucyjną zapewnia gwarancję przestrzegania zasad konstytucyjnych oraz wolności i praw człowieka i obywatela. W tym zakresie brak jest uzasadnienia dla tworzenia kolejnej instytucji, która *de facto* powieli istniejące już nadzwyczajne środki zaskarżenia umożliwiające wzruszenie prawomocnego orzeczenia.

Zgodnie z treścią uzasadnienia Projektu skarga nadzwyczajna miałaby uzupełnić lukę w obecnym systemie nadzwyczajnych środków zaskarżenia. W pozostałym zakresie uzasadnienie w bardzo lakoniczny sposób odwołuje się do instytucji nadzwyczajnych środków zaskarżenia przewidzianych w Kodeksie postępowania

cywilnego i Kodeksie postępowania karnego, poprzestając jedynie na enigmatycznym odniesieniu się do skargi konstytucyjnej, której charakter prawny jest diametralnie różny od nadzwyczajnych środków zaskarżenia przewidzianych w ustawach procesowych. W ocenie projektodawców skarga nadzwyczajna miałaby „uzupełnić” istniejący obecnie katalog. Dokonując jednak analizy podstaw oraz zakresu przedmiotowego i podmiotowego nadzwyczajnych środków zaskarżenia przewidzianych w procedurze cywilnej i karnej, a także przepisów dotyczące skargi konstytucyjnej, dojść można do zupełnie odmiennych konkluzji. Odnosząc się szczegółowo, należy zwrócić uwagę, że skargę kasacyjną strona może oprzeć na następujących podstawach, tj. naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie oraz naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 398³ § 1 k.p.c.), co powielane jest przez art. 86 § 1 pkt 2 Projektu skorygowany jedynie w zakresie dodania przymiotu "rażący". W myśl wniosku *a maiori ad minus* skoro skarga kasacyjna przysługuje w przypadku naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie oraz naruszenia przepisów postępowania to tym bardziej przysługuje w przypadku rażącego naruszenia prawa przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Kolejna przesłanka odnosząca się do "naruszenia zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji" stanowi powielenie skargi konstytucyjnej. Natomiast przesłanka odnosząca się do "oczywistej sprzeczności istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego" dotyczy relacji pomiędzy sferą ustaleń faktycznych a sferą stosowania prawa, co również mieści się w podstawach skargi kasacyjnej. Ustalenia faktyczne to stanowcze twierdzenia sądu dotyczące zrekonstruowanego przebiegu wydarzeń bądź stanu rzeczy, sformułowane na podstawie przeprowadzonych dowodów, ocenionych przez sąd przy uwzględnieniu kryteriów wskazanych w art. 233 k.p.c. lub na podstawie wyników postępowania bezdowodowego (art. 228, 229, 230, 231 k.p.c.). Stosowanie prawa to proces intelektualny wyboru przez sąd właściwej normy prawa materialnego i subsumcji ustalonego stanu faktycznego do tej normy oraz wyciągnięcie konkluzji co do losów

powództwa. Kwestia, czy ustalony w sprawie i niekwestionowany stan faktyczny odpowiada określonemu wartościującemu pojęciu zawartemu w normie materialnoprawnej należy do zakresu stosowania prawa materialnego. Ewentualne błędy sądu można więc kwestionować w ramach pierwszej podstawy kasacyjnej¹. W świetle powyższego skarga nadzwyczajna stanowi powielenie istniejących już w polskim systemie prawnym instytucji.

Nie bez znaczenia jest również termin, w którym można skorzystać z nadzwyczajnego środka zaskarżenia. W przypadku skargi kasacyjnej wynosi on odpowiednio dwa miesiące od dnia doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem stronie skarżącej dla strony i sześć miesięcy od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, a jeżeli strona zażądała doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem - od chwili doręczenia orzeczenia stronie dla Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka (art. 398⁵ k.p.c.). W przypadku skargi i wznowienie jest to termin trzech miesięcy z uwzględnieniem terminu dziesięcioletniego na możliwość wznowienia². I wreszcie termin dwuletni dla skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424⁶ k.p.c.). Natomiast dla skargi nadzwyczajnej przewidziany został okres aż 5 lat od uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, co należy ocenić negatywnie.

System nadzwyczajnych środków zaskarżenia oparty został na niekonkurencyjności. Wszystkie ustanowione przez ustawodawcę środki zaskarżenia tworzą spójny i komplementarny system, którego osnową jest m.in. zasada wyłączności

¹ Por. K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II*, 2016 r., Komentarz do art. 398³ k.p.c., SIP Legalis.

² Skargę o wznowienie wnosi się w terminie trzymiesięcznym; termin ten liczy się od dnia, w którym strona dowiedziała się o podstawie wznowienia, a gdy podstawą jest pozbawienie możliwości działania lub brak należytej reprezentacji - od dnia, w którym o wyroku dowiedziała się strona, jej organ lub jej przedstawiciel ustawowy. W sytuacji określonej w art. 401¹ skargę o wznowienie wnosi się w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli w chwili wydania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego orzeczenie, o którym mowa w art. 401¹, nie było jeszcze prawomocne na skutek wniesienia środka odwoławczego, który został następnie odrzucony, termin biegnie od dnia doręczenia postanowienia o odrzuceniu, a w wypadku wydania go na posiedzeniu jawnym - od dnia ogłoszenia tego postanowienia (art. 407 k.p.c.). Po upływie lat dziesięciu od dnia uprawomocnienia się wyroku nie można żądać wznowienia, z wyjątkiem przypadku, gdy strona była pozbawiona możliwości działania lub nie była należycie reprezentowana (art. 408 k.p.c.).

(niekonkurencyjności) środków zaskarżenia, oznaczająca, że od konkretnego orzeczenia przysługuje jeden, ściśle określony środek zaskarżenia. Wyjątkiem jest możliwość wyboru przez stronę skargi kasacyjnej albo skargi o wznowienie postępowania, występuje on jednak rzadko i w bardzo specyficznej sytuacji procesowej, nie narusza więc wskazanej zasady. W związku z tym w każdym przypadku – pomijając przypadki zupełnie wyjątkowe – jest oczywiste, jaki środek przewidziany przez ustawę jest właściwy do zaskarżenia, poddawanego kontroli (instancyjnej lub innej), orzeczenia wydanego przez sąd lub inny organ sądowy (*vide* uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2017 r., sygn. akt III CSP 2/17). Skarga nadzwyczajna stanowi *de facto* konkurencyjny środek zaskarżenia względem przewidzianych już przez przepisy procesowe, co również należy ocenić negatywnie.

Argumentacja wskazana powyżej dla procesu cywilnego pozostaje aktualna względem procesu karnego i przewidzianych tam nadzwyczajnych środków zaskarżenia w postaci kasacji (art. 518 - 539 k.p.k. za szczególnym uwzględnieniem tzw. "zasady niedopuszczalności superkasacji", która łamana jest projektowaną ustawą o Sądzie Najwyższym), skargi na wyrok sądu odwoławczego (art. 539a - 539f), skargi o wznowienie postępowania (art. 540 - 548 k.p.k.)

W świetle powyższego brak jest okoliczności zarówno natury prawnej, jak i faktycznej, które uzasadniałyby wprowadzenie skargi nadzwyczajnej do polskiego porządku prawnego.

Niezależnie od tezy przedstawionej powyżej, w opinii przedstawione zostały również uwagi szczegółowe odnoszące się już do projektowanych rozwiązań.

Ila. Zakres przedmiotowy

Z zakresu przedmiotowego skargi nadzwyczajnej nie zostały wyłączone orzeczenia Sądu Najwyższego. Należy się w tym zakresie krytycznie odnieść do takiego modelu bowiem zmierza on *de facto* do otwarcia drogi umożliwiającej rewizję orzecznictwa Sądu Najwyższego. W konsekwencji może to prowadzić do naruszenia

konstytucyjnej stabilności orzeczeń sądów i spowodować utratę zaufania społecznego, co do pewności i stabilności prawa w szczególności w kontekście projektowanego art. 115.

W Projekcie jako jedną z podstaw skargi nadzwyczajnej wskazano, że orzeczenie narusza zasady określone w Konstytucji RP (art. 86 § 1 pkt 1). Z uwagi na nieostry charakter sformułowanej przesłanki, która może dotyczyć wielu aspektów wywodzonych bezpośrednio lub pośrednio z Konstytucji RP (w tym również możliwość wzruszenia orzeczeń sądów powszechnych w przedmiocie ważności wyborów do organów samorządu terytorialnego) wskazać należy, że również w tym zakresie regulacje te pozostają w sprzeczności z zasadą stabilności orzeczeń sądów. W Projekcie w art. 86 § 1 użyto sformułowania "od każdego prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie". Dla porównania skarga kasacyjna przysługuje, co do zasady w procesie od wydanego przez sąd drugiej instancji prawomocnego wyroku lub postanowienia w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania kończących postępowanie w sprawie (art. 398¹ k.p.c.)³. Skarga o wznowienie postępowania dotyczy wyroków i postanowień orzekających co do istoty (art. 399 k.p.c.) z uwzględnieniem jednego przypadku, gdy może być wznowione postępowanie w razie zakończenia go postanowieniem (art. 399 k.p.c. w zw. z art. 401¹ k.p.c., tj. w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie). Natomiast zgodnie z art. 424¹ k.p.c. można żądać stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego wyroku sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie, jeżeli przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchylenie tego wyroku w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe. Tylko w wyjątkowych wypadkach, gdy niezgodność z prawem wynika z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego lub konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela, można także żądać

³ Dodatkowo skarga kasacyjna dopuszczalna jest na zasadach określonych w art. 519¹ k.p.c., 1148¹ § 3 k.p.c. oraz w art. 1151¹ § 3 k.p.c.

stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego wyroku sądu pierwszej lub drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie, jeżeli strona nie skorzystała z przysługujących jej środków prawnych, chyba że jest możliwa zmiana lub uchylenie wyroku w drodze innych przysługujących stronie środków prawnych. W każdym z powyższych przypadków racjonalny ustawodawca z uwagi na zasadę stabilności porządku prawnego i pewności prawa określił szczegółowo zakres przedmiotowy dla nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Natomiast w przypadku skargi nadzwyczajnej będzie ona mogła w zasadzie dotyczyć każdego orzeczenia zarówno merytorycznego, jak i formalnego.

Ponadto w art. 86 § 1 Projektu użyto sformułowania jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia praworządności i sprawiedliwości społecznej w koniunkcji z przesłankami ujętymi później w omawianym artykule. Zatem muszą być przesłanki te spełnione kumulatywnie. Zatem zaskarżeniu będą mogły podlegać tylko takie orzeczenia, które naruszać będą nieznaną dotąd w doktrynie i judykaturze "zasadę praworządności i sprawiedliwości społecznej", co może potencjalnie stanowić podstawę do poważanych wątpliwości interpretacyjnych w zakresie stosowania i wykładni omawianego artykułu.

Ilb. Zakres podmiotowy

Wątpliwości budzi również zakres podmiotowy sformułowany w art. 86 § 2 Projektu, który uprawnienie do złożenia skargi nadzwyczajnej przyznaje tylko określonej grupie podmiotów, tj. Prokuratorowi Generalnemu, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, grupie co najmniej 30 posłów lub 20 senatorów, oraz, w zakresie swojej właściwości, Prezesowi Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznikowi Praw Dziecka, Rzecznikowi Praw Pacjenta i Przewodniczącemu Komisji Nadzoru Finansowego oraz Rzecznikowi Finansowemu. Dziwi fakt pominięcia najbardziej zainteresowanego rozstrzygnięciem w sprawie czyli "strony". Powoduje to, że wszelka inicjatywa w tym zakresie będzie bazowała na subiektywnej ocenie stanu faktycznego lub prawnego dokonanego przez podmioty wymienione powyżej. Ponadto brak jest uzasadnienia do przyznania takiego uprawnienia czynnikowi politycznemu w postaci

grupy posłów i senatorów, bowiem skarga nadzwyczajna dotyczyć ma wszak spraw indywidualnych. Takie rozwiązanie przyznające *de facto* uprawnienie osobom związanym z polityką jest obce dla procedury cywilnej i karnej w krajach demokratycznych. W świetle powyższego krytycznie należy się odnieść do projektowanego art. 86 § 2.

IIc. Ławnicy Sądu Najwyższego

Z uwagi za istotę skargi nadzwyczajnej i skutków związanych z jej uwzględnieniem krytycznie należy się odnieść do udziału ławników. Rozstrzygnięcie w przedmiocie nadzwyczajnych środków zaskarżenia wymaga ogromnej wiedzy prawnej i doświadczenia. Sformułowany zakres przedmiotowy odnosi się do istniejącej już bogatej judykatury i stanowisk doktryny w tym zakresie. Osoby nie posiadające wystarczającego przygotowania prawnego z dużym prawdopodobieństwem nie będą posiadały wystarczającej wiedzy, by dokonać prawidłowej oceny stanu prawnego i wykładni przepisów na etapie postępowania przed Sądem Najwyższym. Wymóg obligatoryjnego objęcia ławników Sądu Najwyższego szkoleniem może okazać się niewystarczający.

IIc. Przepisy proceduralne

Należy się również krytycznie odnieść do projektowanego art. 92, bowiem nakazuje on odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, pomijając w zupełności, że skarga nadzwyczajna będzie przysługiwać również w sprawach karnych. W konsekwencji prowadzi to do pozbawienia oskarżonego gwarancji wynikających z przepisów Kodeksu postępowania karnego. Co więcej nie ma również ograniczeń dotyczących sytuacji, gdy Sąd Najwyższy miałby skazać oskarżonego, który prawomocnym wyrokiem sądu powszechnego został uniewinniony (Projekt w przeciwieństwie do Kodeksu postępowania karnego nie przewiduje w tym zakresie ograniczeń). W efekcie oskarżony pozbawiony jest prawa do odwołania się od wyroku skazującego, co jest sprzeczne z Międzynarodowym Paktem Praw

Obywatelskich i Politycznych (*vide* art. 14 ust. 5) oraz z zasadą *ne peius* wyrażoną w art. 454 k.p.k.

Zgodnie z art. 89 Projektu Sąd Najwyższy może zażądać sporządzenia uzasadnienia, jeżeli nie zawiera go zaskarżone orzeczenie. Mając na uwadze treść art. 115 Projektu, który umożliwić ma wzruszenie orzeczeń wydanych w ciągu ostatnich dwudziestu lat to sporządzenie uzasadnienia w wielu sprawach z różnych przyczyn może okazać się niemożliwe. Trudno natomiast sprawować kontrolę judykacyjną, jeżeli Sąd Najwyższy nie będzie znał motywów jakimi kierował się sąd *meriti*.

III.

Skarga nadzwyczajna a Konstytucja RP

Przepisy dotyczące skargi nadzwyczajnej w kontekście zasad konstytucyjnych oraz treści Konstytucji RP. Przyjęta konstrukcja prawna skargi nadzwyczajnej rodzi poważne wątpliwości, co do zgodności projektowanych regulacji z Konstytucją RP.

IIIa. Rozproszona kontrola konstytucyjności prawa (art. 8 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP)

Instytucja skargi nadzwyczajnej w konstrukcji przyjętej w Projekcie wydaje się zmierzać do ograniczenia możliwości dokonywania przez Sąd Najwyższy, a co za tym idzie również przez sądy powszechne, rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa (tj. kontroli indywidualnej i ograniczonej wyłącznie do sprawy, w której nastąpiła realizowanej w oparciu o art. 8 ust. 2 Konstytucji RP oraz w oparciu o art. 178 ust. 1 Konstytucji RP. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 marca 2016 r. wydanym w sprawie o sygn. akt V CSK 377/ 15 (OSNC z 2016 r. Nr 12, poz. 148) stanął na stanowisku, że nie jest potrzebne kierowanie zapytania do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli z jego dotychczasowego orzecznictwa jasno wynika, iż przepis, który ma być zastosowany w sprawie, jest niezgodny z konstytucją. Zasada ta wzorowana jest na zasadzie *acte éclairé*, która funkcjonuje w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Tak też Naczelny Sąd Administracyjny (wyrok z dnia 21 grudnia 2003 r., sygn. akt I

SA/Po 461/01, OSP z 2003 r., Nr 2, poz. 17), gdzie Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że " Sędziowie mają prawo (a obowiązek wówczas, gdy z powodu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego nie może wypowiedzieć się Trybunał Konstytucyjny) - na podstawie art. 8 ust. 2 Konstytucji o bezpośrednim jej stosowaniu - do wydawania wyroków wprost na podstawie Konstytucji. Sędzia sądu administracyjnego może w indywidualnej sprawie odstąpić od stosowania przepisu ustawy podatkowej, który uznaje za sprzeczny z Konstytucją, oraz pominąć sprzeczny z Konstytucją i ustawą akt podustawowy".

IIIb. Zasada stabilności orzeczeń sądowych (art. 2 Konstytucji RP)

Za sprzeczny z Konstytucją RP należy również uznać projektowany art. 115, który dopuszcza w okresie trzech lat od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy możliwość wnoszenia skargi nadzwyczajnej w sprawach zakończonych orzeczeniami, które uprawomocniły się po dniu 17 października 1997 r. Przepis ten pozostaje w sprzeczności z zasadą stabilności orzeczeń sądowych wywodzonej w doktrynie i orzecznictwie z art. 2 Konstytucji RP. Zasada stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych jest ważnym elementem prawa do sądu i ma istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych zasad bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Z tych względów podstawowe znaczenie ma takie ukształtowanie postępowania sądowego, aby zapadło w nim wiążące rozstrzygnięcie zgodne z prawem i nie zachodziła konieczność wzruszania prawomocnego orzeczenia (*vide* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 lipca 2009 r., sygn. akt K 7/09). Trwałość orzeczeń sądowych zapewnia pewność i bezpieczeństwo prawne (*vide* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12). Odstępstwo od tej zasady powinno być motywowane jedynie potrzebą eliminacji z porządku prawnego orzeczeń co prawda prawomocnych, ale dotkniętych szczególnie poważnymi wadami (*vide* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 maja 2004 r., sygn. akt SK 32/03). Prawomocność jest sama w sobie wartością konstytucyjną, zaś podważenie prawomocności musi każdorazowo być przedmiotem skrupulatnego ważenia wartości (*vide* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06,

OTK ZU nr 9/A/2007). Projektowane rozwiązania albo stanowią powielenie przesłanek z istniejących już w systemie prawa nadzwyczajnych środków zaskarżenia, bądź też nie spełniają kryterium "dotknięcia szczególnie poważnymi wadami". W związku z powyższym w tym zakresie skarga nadzwyczajna pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą stabilności orzeczeń sądowych, zasadą państwa prawnego, zasadą ochrony zaufania do państwa oraz prawa do rozstrzygnięcia sprawy sądowej w rozsądnym czasie (*vide* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2006 r., sygn. akt SK 19/05).

IIIc. Zasada kontroli konstytucyjności i legalności prawa (art. 193 Konstytucji RP)

Zgodnie z art. 193 Konstytucji RP każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. W judykaturze podnosi się, iż użyte w art. 193 Konstytucji RP słowo „może” powoduje, że sąd nie ma obowiązku wystąpienia z pytaniem prawnym, a jedynie ma taką możliwość. Uczestnik postępowania sądowego nie ma konstytucyjnego ani ustawowego prawa, by żądać od sądu wystąpienia z pytaniem prawnym. Jedynym podmiotem rozstrzygającym o zasadności wystąpienia z pytaniem prawnym jest skład orzekający, który powinien kierować się własną oceną sprawy, a nie wnioskami stron lub doniosłością zagadnienia prawnego (zob. np. post. NSA z: 23.7.2010 r., I OZ 559/10, Legalis; 7.9.2011 r., I OZ 653/11, Legalis; post. SN z 18.3.2010 r., IV KZ 8/10, OSNwSK 2010, Nr 1, poz. 621; wyr. SN z 29.2.2008 r., II CSK 463/07, MoP 2008, Nr 7, poz. 341). Niewystąpienie przez sąd z pytaniem prawnym, mimo wniosku strony postępowania sądowego, nie może być uznane za naruszenie prawa, a przez to dawać podstawy do wniesienia skargi kasacyjnej (zob. wyr. SN z 10.3.2011 r., II PK 245/10, Legalis)⁴. Projekt natomiast w art. 88 § 2 przewiduje obowiązek wystąpienia przez Sąd Najwyższy rozpoznający skargę nadzwyczajną z pytaniem do Trybunału Konstytucyjnego, jeśli Sąd

⁴ Por. M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II, Komentarz, 2016 r., Komentarz do art. 193 Konstytucji RP, SIP Legalis.*

Najwyższy uzna, że przyczyną naruszenia przez orzeczenie, zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji RP jest niezgodność ustawy z Konstytucją RP, co po pierwsze stanowi naruszenie art. 193 Konstytucji RP.

III d. Skarga konstytucyjna (art. 79 Konstytucji RP)

Zgodnie z Projektem jedną z podstaw wniesienia skargi nadzwyczajnej jest to, że orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji RP (art. 86 § 1 pkt 1). Natomiast zgodnie z art. 79 Konstytucji RP każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Tym samym w tym zakresie skarga nadzwyczajna odpowiada przesłankom skargi konstytucyjnej ("zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela" a "konstytucyjne wolności i prawa"). Tym samym - wbrew temu co próbowano wyartykułować w treści uzasadnienia Projektu - skarga nadzwyczajna w zakresie przesłanek odpowiadających przesłankom skargi konstytucyjnej jest niezgodna z Konstytucją RP, bowiem wprowadza konkurencyjny środek prawny.