

<https://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.01.02.12>

mgr Aleksandra SZYDZIK

<https://orcid.org/0000-0003-3744-859X>

Uniwersytet Gdański

e-mail: aleksandra.szydzik@ug.edu.pl

mgr Magdalena WRZALIK

<https://orcid.org/0000-0003-4179-9659>

Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie

e-mail: wrzalik.magdalena@gmail.com

Legitymacja Prokuratora Generalnego do wniesienia skargi nadzwyczajnej – rozważania na tle spraw wybranych

Streszczenie

Kilkuletni okres funkcjonowania skargi nadzwyczajnej w praktyce daje asumpt do refleksji nad sposobem wykorzystywania tego środka zaskarżenia przez podmioty legitymowane do jego wniesienia. W tym zakresie szczególną uwagę zwraca działalność Prokuratora Generalnego, który wykazywał w latach 2018–2023 największą aktywność w zakresie zaskarżania prawomocnych orzeczeń skargą nadzwyczajną. Skłania to do analizy praktyki wykorzystywania tego środka zaskarżenia przez Prokuratora Generalnego, przy uwzględnieniu, że jest on organem zaangażowanym politycznie, pełniącym jednocześnie funkcję Ministra Sprawiedliwości. W artykule podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy aktualna konstrukcja skargi nadzwyczajnej, uwzględniająca legitymację Prokuratora Generalnego do wniesienia tego środka zaskarżenia, stwarza potencjalne ryzyko instrumentalizacji politycznej tej instytucji. Na podstawie przeprowadzonej analizy na tak postawione pytanie autorki udzielają odpowiedzi twierdzącej, formułując jednocześnie wnioski *de lege ferenda*.

Słowa kluczowe: skarga nadzwyczajna, Prokurator Generalny, Sąd Najwyższy, instrumentalizacja polityczna, praktyka.

Wstęp

Skarga nadzwyczajna została wprowadzona do polskiego porządku prawnego na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym¹ jako nowy, nadzwyczajny środek zaskarżenia prawomocnych orzeczeń sądowych². W założeniu ma ona umożliwić Sądowi Najwyższemu sprawowanie tzw. sprawiedliwości korygującej, poprzez eliminowanie z obrotu prawnego orzeczeń rażąco niesprawiedliwych, które nie mogą ostać się w demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej³.

Kilkuletni okres funkcjonowania skargi nadzwyczajnej w praktyce daje asumpt do refleksji nad sposobem wykorzystywania tego środka zaskarżenia przez podmioty legitymowane do jego wniesienia. W tym zakresie szczególną uwagę zwraca działalność Prokuratora Generalnego, który wykazywał się dotychczas największą aktywnością w zaskarżaniu wyroków skargą nadzwyczajną. Według stanu na dzień 20 sierpnia 2023 r., w latach 2018–2023 do Sądu Najwyższego wpłynęło łącznie 1881 skarg nadzwyczajnych, z czego aż 1445 pochodziło od Prokuratora Generalnego⁴.

Powyższe skłania do analizy praktyki wykorzystywania skargi nadzwyczajnej przez Prokuratora Generalnego, przy uwzględnieniu, że jest on organem zaangażowanym politycznie, pełniącym jednocześnie funkcję Ministra Sprawiedliwości. Zasadne wydaje się postawienie pytania, czy aktualna konstrukcja skargi nadzwyczajnej, uwzględniająca legitymację Prokuratora Generalnego do wniesienia tego środka zaskarżenia, stwarza potencjalne ryzyko instrumentalizacji politycznej tej instytucji.

1. Podmioty legitymowane do wniesienia skargi nadzwyczajnej

Podmioty legitymowane do wniesienia skargi nadzwyczajnej zostały enumeratywnie wyliczone w art. 89 § 2 uSN. Są to: Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich, a w zakresie swojej właściwości – Prezes Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pa-

¹ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1093 ze zm.; dalej jako: „uSN”) weszła w życie w dniu 3 kwietnia 2018 r.

² Należy jednak zaznaczyć, że zakres przedmiotowy skargi nadzwyczajnej nie obejmuje wszystkich orzeczeń sądowych. Zgodnie z art. 89 § 1 uSN, skarga nadzwyczajna przysługuje wyłącznie od prawomocnych orzeczeń sądu powszechnego oraz sądu wojskowego kończących postępowanie w sprawie.

³ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o Sądzie Najwyższym, VIII kadencja, druk nr 2003, s. 5.

⁴ Dane statystyczne zostały uzyskane od Sądu Najwyższego na podstawie art. 10 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 902). Zob. także na ten temat: <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/skarga-nadzwyczajna-w-latach-2018-2023,522930.html> [dostęp: 3.11.2023].

cjenta, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Ze względu na kryterium zakresu legitymacji, wymienione wyżej podmioty można podzielić na dwie kategorie – podmioty posiadające legitymację ogólną, tj. takie, których kompetencja do wniesienia skargi nadzwyczajnej nie jest w żaden sposób ograniczona, oraz podmioty posiadające legitymację szczególną, tj. takie, których kompetencja do wniesienia skargi nadzwyczajnej jest ograniczona do zakresu ich właściwości⁵. Do pierwszej kategorii podmiotów zalicza się Prokuratora Generalnego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich, do drugiej zaś – pozostałe podmioty wskazane w art. 89 § 2 uSN. Możliwość realizacji kompetencji wyłącznie w zakresie właściwości oznacza, że dany organ uprawniony jest do wniesienia skargi nadzwyczajnej tylko od takich prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych i wojskowych kończących postępowanie w sprawie, które dotyczą spraw objętych jego zakresem działania. Strony postępowania, w toku którego zostało wydane orzeczenie, nie są zatem legitymowane do wniesienia skargi nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego, lecz posiadają wyłącznie zdolność do ochrony gwarantowanej przez skargę nadzwyczajną⁶.

Wydaje się, że tak ukształtowana konstrukcja skargi nadzwyczajnej nie odpowiada w pełni jej celowi, jak również nie eliminuje zgłaszanych w doktrynie mankamentów polskiej skargi konstytucyjnej⁷. Należy bowiem wskazać, że jednym z motywów wprowadzenia skargi nadzwyczajnej do polskiego porządku prawnego było uzupełnienie luki w systemie ochrony konstytucyjnych praw i wolności⁸ – wprowadzenie „instytucji chroniącej konstytucyjne wolności i prawa obywateli, w przypadku ich naruszenia wyrokami sądów, w sytuacjach nadzwyczajnych, gdy istniejące środki prawne są niewystarczające dla ich ochrony”⁹. Pod adresem skargi konstytucyjnej od dłuższego czasu zgłaszano

⁵ Podobna konstrukcja została przyjęta w art. 191 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.; dalej jako: „Konstytucja RP”). Podmioty legitymowane do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji RP, również można podzielić na dwie grupy – te, które posiadają legitymację ogólną, tj. mogą wystąpić z wnioskiem w każdym przypadku, oraz te, które posiadają legitymację szczególną, tj. mogą wystąpić z wnioskiem tylko, jeżeli akt normatywny (czy też konkretny przepis prawny), będący przedmiotem kontroli, dotyczy spraw objętych zakresem ich działania.

⁶ Jak wskazuje T. Zembrzuski, strona postępowania, która kwestionuje w takim przypadku orzeczenie, występuje w roli petenta względem organów państwa. T. Zembrzuski, *Skarga nadzwyczajna w polskim postępowaniu cywilnym*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 6, s. 131.

⁷ Zwraca na to uwagę również M. Kłopocka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna na orzeczenie sądu. Model możliwy do zastosowania w Polsce*, Warszawa 2020, s. 77–78.

⁸ M. Dobrowolski, A. Stępkowski, *Skarga nadzwyczajna – dopełnienie systemu ochrony porządku konstytucyjnego*, „Studia Iuridica” 2022, nr 91, s. 72.

⁹ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o Sądzie Najwyższym, VIII kadencja, druk nr 2003, s. 7.

w doktrynie zastrzeżenia¹⁰, wskazując że jednostka – w celu ochrony konstytucyjnych praw i wolności – zmuszona jest nie tylko do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w celu stwierdzenia niekonstytucyjności podstawy prawnej wydanego w stosunku do niej rozstrzygnięcia, ale następnie, w celu usunięcia skutków zastosowania niekonstytucyjnej podstawy prawnej, także do zainicjowania kolejnego postępowania w celu wzruszenia samego rozstrzygnięcia. Z uwagi na dwustopniowość – a w konsekwencji także długotrwałość – tej procedury podnoszono, że skarga konstytucyjna nie stanowi skutecznego, bezpośredniego i efektywnego środka dochodzenia konstytucyjnych praw i wolności. Nadto, jej wąski zakres zastosowania, ograniczony wyłącznie do aktów normatywnych, przekreśla możliwość korygowania orzeczeń sądowych, w sytuacji, w której źródłem ich wadliwości byłaby nie tyle niekonstytucyjność aktu prawnego, co niekonstytucyjne zastosowanie prawa¹¹. W założeniu więc celem ustawodawcy było wprowadzenie środka zaskarżenia, który umożliwiałby eliminowanie orzeczeń godzących w konstytucyjne prawa i wolności, jednak wydanych na podstawie przepisów prawa, którym „nie sposób czynić zarzutu niekonstytucyjności”¹².

Powierzenie legitymacji do wniesienia skargi nadzwyczajnej wyłącznie organom władzy publicznej i jednocześnie pozbawienie jej stron postępowania przekreśla bezpośredni charakter tego środka zaskarżenia, co ogranicza także jego skuteczność i efektywność. Strona postępowania, przekonana o istnieniu podstaw do wzruszenia wydanego w stosunku do niej rozstrzygnięcia, zmuszona jest wystąpić ze stosownym wnioskiem do jednego z podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi nadzwyczajnej. Nie ma ona jednak pewności, że skarga nadzwyczajna zostanie ostatecznie wniesiona w jej sprawie, jak również nie ma możliwości odwołania się od decyzji podmiotu legitymowanego w razie stwierdzenia przez niego braku podstaw do wniesienia skargi nadzwyczajnej. Przyjęte rozwiązanie osłabia walor gwarancyjny skargi nadzwyczajnej, ponieważ uzależnia ochronę jednostki od woli określonych organów państwa¹³. Co więcej, biorąc pod uwagę społeczne zainteresowanie skargą nadzwyczajną, faktyczne możliwości rozpatrywania takich wniosków przez podmioty legitymowane do jej wniesienia również należy uznać za ograniczone. Skutkiem tego jest ograniczenie ochrony gwarantowanej przez skargę nadzwyczajną w związku z koniecznością oczekiwania na rozpatrzenie wniosku przez podmiot legitymowany do jej wniesienia¹⁴.

¹⁰ Na temat potrzeby reformy skargi konstytucyjnej zob. M. Kłopocka-Jasińska, op. cit., s. 62–78 i przywołana tam literatura.

¹¹ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2003 r., P 11/02, OTK-A 2003/2/12.

¹² Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2020 r., I NSNc 22/20, OSNKN 2021/1/4.

¹³ M. Radajewski, *Skarga nadzwyczajna (wybrane zagadnienia)*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 3, s. 72.

¹⁴ W tym zakresie pozytywnie należy ocenić wyodrębnienie w strukturze organizacyjnej Prokuratury Krajowej, w ramach Departamentu Postępowania Sądowego, osobnego Wydziału Skargi

Sposób ukształtowania skargi nadzwyczajnej budzi także wątpliwości w związku z powierzeniem legitymacji do jej wnoszenia organowi zaangażowanemu politycznie, jakim jest Prokurator Generalny, pełniący jednocześnie funkcję Ministra Sprawiedliwości. Należy bowiem zwrócić uwagę na fakt, że możliwość wzruszania prawomocnych orzeczeń sądowych przez osobę zajmującą stanowisko polityczne, która z założenia realizuje określony program i prezentuje poglądy ugrupowania, w którym jest zrzeszona, stwarza potencjalne ryzyko instrumentalizacji politycznej skargi nadzwyczajnej¹⁵. Obawy te wspiera jednocześnie dotychczasowa praktyka Prokuratora Generalnego w zakresie doboru spraw, w których wnosił on skargi nadzwyczajne w latach 2018–2023. W tym kontekście należy podkreślić, że od momentu wprowadzenia skargi nadzwyczajnej do polskiego porządku prawnego do chwili obecnej¹⁶ urząd Prokuratora Generalnego był nieprzerwanie sprawowany przez Zbigniewa Ziobro, reprezentanta ugrupowania politycznego o poglądach prawicowych.

Mając na względzie powyższe, celem potwierdzenia zgłaszanych wątpliwości co do możliwości instrumentalnego wykorzystywania skargi nadzwyczajnej, w dalszej części artykułu zostaną zaprezentowane wybrane sprawy o kontekście politycznym, w których Prokurator Generalny wnosił skargi nadzwyczajne.

2. Praktyka wykorzystywania skargi nadzwyczajnej przez Prokuratora Generalnego w latach 2018–2023 (sprawy wybrane)

Jednym z przykładów spraw, w których skarga nadzwyczajna służyła jako instrument kwestionowania orzeczeń niezgodnych z poglądami Prokuratora Generalnego, była sprawa dotycząca dyskryminacji w zatrudnieniu ze względu na tożsamość płciową. Stan faktyczny sprawy był następujący – od marca 2015 r. powódka, która urodziła się jako mężczyzna, podejmowała działania zmierzające do zmiany płci metrykalnej, tj. ubierała się w strój kulturowo przypisany kobietom, rozpoczęła także terapię hormonalną. Ostatecznie w grudniu 2017 r., na podstawie wyroku sądowego, ustalono, że powódka jest kobietą i dokonano zmiany jej imienia i nazwiska. Jeszcze przed formalną zmianą danych, w październiku 2016 r. powódka poszukiwała pracy – wzięła wówczas udział w procesie rekrutacyjnym, podczas którego posługiwała się imieniem żeńskim i była po-

Nadzwyczajnej, <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/departament-postepowania-sadowego> [dostęp: 3.11.2023].

¹⁵ Na możliwość wykorzystywania skargi nadzwyczajnej do celów politycznych zwracają także uwagę A. Domańska, *Czy skarga nadzwyczajna do Sądu Najwyższego spełnia swoje cele?*, „Acta Universitatis Lodziensis” 2020, nr 93, s. 107–108 oraz T. Ereciński, K. Weitz, *Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych*, „Przegląd Sądowy” 2019, nr 2, s. 11.

¹⁶ Artykuł uwzględnia stan prawny i sytuację polityczno-ustrojową w Polsce na dzień 3.11.2023 r.

strzegana jako kobieta. Podczas procesu rekrutacyjnego podmiot zatrudniający nie sprawdził tożsamości powódki, jak również sama powódka nie informowała o transpłciowości czy też swoich prawdziwych danych osobowych. Dopiero po pozytywnym przejściu procesu rekrutacyjnego i zakwalifikowaniu powódki do pracy, poinformowała ona pracownika działu kadr, że jest osobą transpłciową i obecnie przechodzi przez proces zmiany płci metrykalnej. Powódce został przyporządkowany damski strój służbowy, a ponadto nalegała ona, aby na jej legitymacji pracowniczej wpisać imię żeńskie. Gdy po kilku dniach powódka skontaktowała się z podmiotem zatrudniającym, aby ustalić termin rozpoczęcia pracy, ten uzależnił dopuszczenie powódki do pracy od wpisania na legitymacji pracowniczej danych wynikających z dowodu osobistego, tj. danych męskich, oraz świadczenia pracy w męskim stroju służbowym, na co powódka nie wyraziła zgody.

W związku z zaistniałą sytuacją powódka wystąpiła z powództwem o zapłatę odszkodowania przewidzianego w art. 13 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania¹⁷ za naruszenie zasady równego traktowania ze względu na tożsamość płciową, które miało polegać na odmowie wydania damskiego stroju służbowego, pomimo tego, że powódka czuła się i wyglądała jak kobieta, a także była tak postrzegana podczas rekrutacji. Sąd Okręgowy w Warszawie, rozpatrujący apelację w sprawie, uznał, że działanie podmiotu zatrudniającego stanowiło zarówno przejaw nierównego traktowania oraz molestowania i w związku z tym uwzględnił roszczenie powódki, zasądając na jej rzecz odszkodowanie.

W dniu 8 kwietnia 2021 r. Prokurator Generalny wystąpił ze skargą nadzwyczajną, zaskarżając wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 29 września 2020 r., sygn. akt: V Ca 2686/19¹⁸, na podstawie którego uwzględniono apelację powódki i stwierdzono, że pracodawca dopuścił się dyskryminacji w zatrudnieniu ze względu na tożsamość płciową. Wnosząc skargę nadzwyczajną, Prokurator Generalny próbował wykazać, że w zaistniałej sytuacji to podmiot zatrudniający został ograniczony w zakresie swoich wolności i praw konstytucyjnych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, ponieważ jego działania nie miały charakteru dyskryminującego, a tym samym w sprawie doszło do naruszenia art. 22 Konstytucji RP, jak również wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady ochrony zaufania obywateli do państwa, ponieważ podmiot zatrudniający poniósł negatywne konsekwencje zastosowania się do przepisów obowiązującego prawa w zakresie obowiązku oznaczenia płci w dokumentach. Nadto, Prokurator Generalny podniósł także zarzut rażącego naruszenia przepisów ustawy antidyskryminacyjnej oraz ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia¹⁹. Ostatecznie Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 grudnia 2022 r., wydanym

¹⁷ T.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 970; dalej jako: „ustawa antidyskryminacyjna”.

¹⁸ Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 29 września 2020 r., V Ca 2686/19, LEX nr 3207506.

¹⁹ T.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1995.

w sprawie I NSNc 575/21²⁰, oddalił skargą nadzwyczajną, uznając zarzuty podniesione przez Prokuratora Generalnego za bezzasadne.

Innym przykładem spraw o politycznym kontekście są te, w których Prokurator Generalny wnosił skargi nadzwyczajne od orzeczeń dotyczących marszów środowisk narodowych. Zbigniew Ziobro, sprawujący urząd Prokuratora Generalnego w latach 2015–2023, wspierał bowiem środowiska narodowe, czemu dawał wyraz chociażby w wystąpieniach publicznych²¹. Sprawy miały charakter analogiczny i dotyczyły wyrażenia przez Wojewodę Mazowieckiego zgody na cykliczne organizowanie odpowiednio Marszu Niepodległości oraz Marszu Powstania Warszawskiego²².

W pierwszej sprawie Wojewoda Mazowiecki wyraził zgodę na cykliczne organizowanie Marszu Niepodległości, jednak od decyzji odwołał się Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy, podnosząc, że w sprawie nie zostały spełnione przesłanki uznania marszu za wydarzenie cykliczne, wskazane w art. 26a ust. 1 PoZ, w zakresie wymogu, aby wydarzenie odbywało się w ciągu ostatnich trzech lat. W 2020 r. Marsz Niepodległości odbył się bowiem jako zgromadzenie nielegalne²³, a ponadto nie miał tradycyjnej formy przemarszu, lecz przejazdu kolumny pojazdów. Sąd Okręgowy w Warszawie przychylił się do stanowiska Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy i postanowieniem z dnia 27 października 2021 r.²⁴ uchylił w całości decyzję Wojewody Mazowieckiego. Następnie na postanowienie Sądu Okręgowego zażalenie wnieśli Wojewoda Mazowiecki oraz pełnomocnik organizatora Marszu Niepodległości, które postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 29 października 2021 r., sygn. akt: V ACz 656/21²⁵, zostało oddalone. W listopadzie 2021 r. Prokurator Generalny wniósł do Sądu Najwyższego skargę nadzwyczajną, zaskarżając postanowienie Sądu Apelacyjnego i podnosząc naruszenie określonej w art. 57 Konstytucji RP wolności organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Zasadniczym

²⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2022 r., I NSNc 575/21, LEX nr 3439529.

²¹ Poparcie dla środowisk narodowych Minister Sprawiedliwości Zbigniew Ziobro wyrażał, biorąc udział w Marszu Niepodległości, <https://www.wprost.pl/polityka/10948975/ziobro-na-jednej-demonstracji-z-tuskiem-powinien-isc-w-marszu-w-berlinie.html> [dostęp: 26.10.2023], jak również popierając byłego prezesa Stowarzyszenia Marsz Niepodległości w wyborach do Sejmu i Senatu RP w 2023 r., <https://www.pap.pl/aktualnosci/ziobro-o-starcie-bakiewiczza-jego-kandydature-zglosil-zarząd-suwerennej-polski-0> [dostęp: 26.10.2023].

²² W trybie przewidzianym w art. 26a i n. ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1389 ze zm.; dalej jako: „PoZ”).

²³ Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy, na podstawie decyzji z dnia 6 listopada 2023 r., zakazał organizacji Marszu Niepodległości z uwagi na sytuację epidemiczną związaną z pandemią COVID-19.

²⁴ Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 27 października 2021 r., IV Ns 128/21, LEX nr 3251979.

²⁵ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 29 października 2021 r., V ACz 656/21, LEX nr 3263995.

problemem prawnym w tej sprawie okazała się jednak legitymacja Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy do wniesienia odwołania od decyzji Wojewody Mazowieckiego. Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że – stosownie do art. 16 ust. 1 PoZ²⁶ – możliwość zaskarżenia decyzji w tym zakresie przysługuje wyłącznie wnioskodawcy i tylko w sytuacji, w której jest to decyzja odmawiająca nadania wydarzeniu statusu cyklicznego. Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że z uwagi na fakt, że w przedmiotowej sprawie decyzja wyrażała zgodę na cykliczne organizowanie Marszu Niepodległości, Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy nie był uprawniony do jej zaskarżenia. W konsekwencji Sąd Najwyższy uwzględnił skargę Prokuratora Generalnego i uchylił w całości zaskarżone postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie, jak również poprzedzające je postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie oraz oddalił odwołanie Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy, przywracając moc obowiązującą decyzji Wojewody Mazowieckiego²⁷. Analogiczne rozstrzygnięcie zostało wydane także w sprawie dotyczącej Marszu Powstania Warszawskiego, gdzie zasadniczą podstawą uwzględnienia skargi nadzwyczajnej było uznanie braku legitymacji Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy do zaskarżenia decyzji wyrażającej zgodę na cykliczną organizację wydarzenia²⁸.

Trzecim przykładem spraw o charakterze politycznym są sprawy inicjowane przy wykorzystaniu skargi nadzwyczajnej przeciwko sędziemu Waldemarowi Żurkowi – byłemu członkowi i rzecznikowi Krajowej Rady Sądownictwa, który aktywnie sprzeciwiał się reformie wymiaru sprawiedliwości w Polsce, zapoczątkowanej w 2015 r. przez ugrupowanie, z którego wywodzi się Prokurator Generalny²⁹.

W sprawach sędziego Waldemara Żurka Prokurator Generalny wniósł aż trzy skargi nadzwyczajne – dwie dotyczyły rozliczeń majątkowych z byłą żoną, zaś jedna – ochrony dóbr osobistych i nakazu przeprosin. W jednej z nich Prokurator Generalny podnosił, że w toku postępowania sądowego nie zostały dochowane wymogi prawa w zakresie rzetelnej procedury sądowej, na skutek czego doszło do naruszenia zasady legalizmu, praworządności, sprawiedliwości proceduralnej, a także prawa do sądu. Nadto, Prokurator Generalny kwestionował także prawidłowość dokonanych ustaleń faktycznych w sprawie. Jednym z zasadniczych wątków rozważań Sądu Najwyższego była okoliczność zawarcia pomiędzy

²⁶ Zgodnie z art. 16 ust. 1 PoZ: „Odwołanie od decyzji o zakazie zgromadzenia wnosi się bezpośrednio do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę organu gminy w terminie 24 godzin od jej udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej. Wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji o zakazie zgromadzenia”.

²⁷ Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2022 r., I NSNc 247/22, OSNKN 2022/4/24.

²⁸ Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2023 r., II NSNc 133/23, OSNKN 2023/3/14.

²⁹ W wypowiedziach publicystycznych sędziego Waldemara Żureka jest nazwany „najbardziej prześladowanym sędzią w Polsce”, <https://oko.press/sedzia-zurek-skarga-nadzwyczajna-ziobry-i-bezprawna-ustawa-kagancowa> [dostęp: 26.10.2023].

byłymi małżonkami porozumienia, na podstawie którego ustalono, że spłata zaciągniętych wspólnie kredytów i pożyczek wyłącznie przez jedną ze stron będzie stanowiła jednocześnie formę alimentacji wspólnych, małoletnich dzieci, w zamian za co druga strona zobowiązała się nie występować o alimenty zasądzone przez sąd. Porozumienie to zostało jednak zawarte jeszcze przed wydaniem wyroku orzekającego rozwód i zasądzającego alimenty. Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że uzgodnienia stron postępowania w zakresie sposobu realizacji obowiązku alimentacyjnego, sprecyzowane w porozumieniu, przestały obowiązywać z chwilą uprawomocnienia się wyroku orzekającego rozwód i zasądzającego alimenty, podważając jednocześnie dopuszczalność zawarcia takiego porozumienia w świetle obowiązującego prawa. W ocenie Sądu Najwyższego zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego cechował się rażącą niesprawiedliwością, w związku z czym, kierując się interesem publicznym, wobec stwierdzenia oczywistej sprzeczności istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, wyrokiem z dnia 30 czerwca 2021 r., sygn. akt: I NSNc 79/20³⁰, uchylił wyrok w zaskarżonej części, przyjmując, że dotknięty jest on wadliwością, która powinna być usunięta ze względu na konieczność zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Należy podkreślić, że sprawa miała charakter cywilny. Jak wskazuje przy tym T. Zembruski:

wniesienie skargi nadzwyczajnej może być wywołane nie tylko złożeniem wniosku zainteresowanej strony, lecz może także nastąpić z urzędu w razie powzięcia stosownych informacji uzasadniających takie działanie. Pozbawienie stron procesu cywilnego wpływu na wszczęcie i przebieg postępowania ze skargi nadzwyczajnej stanowi naruszenie prawa do rzetelnego procesu³¹.

Tak daleko idąca ingerencja Prokuratora Generalnego w sprawy o charakterze cywilnym, zwłaszcza w ramach kontroli nadzwyczajnej, może bowiem stanowić środek wzmocnienia sytuacji procesowej jednej ze stron postępowania w sprawach istotnych z jakichś względów dla władzy politycznej, prowadząc do zaburzenia zasady równości stron postępowania³².

W kontekście powyższego przykładu należy także odnotować wniesienie skargi nadzwyczajnej przez Prokuratora Generalnego w sprawie dotyczącej ochrony dóbr osobistych Lecha Wałęsy – Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1990–1995 oraz działacza opozycji politycznej w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Lech Wałęsa wystąpił przeciwko Krzysztofowi Wyszkwowskiemu – dziennikarzowi i politykowi związanemu z partią Prawo i Sprawiedli-

³⁰ Zob. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 czerwca 2021 r., I NSNc 79/20, LEX nr 3194273.

³¹ T. Zembruski, op. cit., s. 132.

³² Podobne uwagi krytyczne są zgłaszane w doktrynie w kontekście art. 7 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1550 ze zm.). Zob. P. Grzegorzczak, Art. 7, [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1: *Postępowanie rozpoznawcze. Artykuły 1–124*, wyd. 6, LEX/el. 2023.

wość – z powództwem o ochronę dóbr osobistych w związku z wyemitowaniem w telewizji w 2005 r. wypowiedzi Krzysztofa Wyszковского, w której stwierdził on, że Lech Wałęsa był tajnym współpracownikiem Służby Bezpieczeństwa o pseudonimie „Bolek”. Proces zakończył się wydaniem w dniu 24 marca 2011 r. przez Sąd Apelacyjny w Gdańsku wyroku w sprawie o sygn. akt: I ACa 1520/10³³, na podstawie którego nakazano Krzysztofowi Wyszkowskiemu publiczne przeproszenie Lecha Wałęsy poprzez zamieszczenie stosownego oświadczenia w mediach, w których ukazała się wypowiedź o rzekomej współpracy Lecha Wałęsy z Służbą Bezpieczeństwa. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku – jako wyrok sądu II instancji – był prawomocny z chwilą jego wydania, jednakże w następnych latach nie został wykonany przez Krzysztofa Wyszковского.

Po prawie 9 latach, w dniu 31 stycznia 2020 r., Prokurator Generalny wniósł skargę nadzwyczajną, zaskarżając wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku w zakresie, w jakim zobowiązywał Krzysztofa Wyszковского do opublikowania publicznych przeprosin i wnosząc jednocześnie o jego uchylenie w tym zakresie oraz orzeczenie co do istoty sprawy poprzez oddalenie powództwa. Sąd Najwyższy na podstawie wyroku z dnia 21 kwietnia 2021 r., wydanego w sprawie prowadzonej pod sygn. akt: I NSNc 89/20³⁴, przychylił się do wniosków Prokuratora Generalnego i stwierdził, że orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Gdańsku naruszyło konstytucyjną wolność słowa (art. 54 Konstytucji RP) oraz w sposób rażący wolność wyrażania opinii i prawo do swobody wypowiedzi (art. 10 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności). W ocenie Sądu Najwyższego waga tych naruszeń przesądzała o konieczności uchylenia zaskarżonego orzeczenia w celu zapewnienia jego zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP).

Należy jednak zauważyć, że sprawa niewątpliwie miała kontekst polityczny. Między Lechem Wałęsą a Zbigniewem Ziobro, pełniącym w latach 2015–2023 urząd Prokuratora Generalnego, istniał długotrwały i publiczny konflikt związany z krytyką rządów Zjednoczonej Prawicy. Lech Wałęsa w przestrzeni publicznej wielokrotnie podkreślał, że to reprezentanci tego ugrupowania odpowiedzialni są za kryzys konstytucyjny w Polsce oraz naruszenia praworządności. Chociaż w społeczeństwie opinie na temat rzekomej współpracy Lecha Wałęsy z Służbą Bezpieczeństwa były podzielone, to jednak najczęściej oskarżenia w tym zakresie były formułowane przez reprezentantów i zwolenników prawicowych ugrupowań politycznych. Krzysztof Wyszkowski – jako osoba związana z partią Prawo i Sprawiedliwość – również odgrywał istotną rolę w rozpowszechnianiu takich oskarżeń w przestrzeni publicznej. Analiza tej sprawy prowadzi do wniosku, że Zbigniew Ziobro, jako przeciwnik polityczny Lecha Wałęsy, korzystając ze swojej

³³ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 24 marca 2011 r., I ACa 1520/10, LEX nr 3147749.

³⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2021 r., I NSNc 89/20, OSNKN 2021, nr 3, poz. 23.

uprzywilejowanej pozycji, wykorzystał skargę nadzwyczajną do realizacji własnych opinii na temat rzekomej współpracy Lecha Wałęsy z komunistycznymi służbami bezpieczeństwa państwa. W sposób znamieny potwierdza to jego komentarz opublikowany na platformie Facebook po wydaniu wyroku przez Sąd Najwyższy – Zbigniew Ziobro miał stwierdzić: „Czekaliśmy przez lata, ale prawda w końcu zatriumfowała”³⁵. W wyniku opisanych wyżej zdarzeń Lech Wałęsa złożył skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, na skutek której w dniu 23 listopada 2023 r. został wydany wyrok³⁶ stwierdzający naruszenie przez Polskę art. 6 ust. 1 oraz art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³⁷, m.in. z uwagi na wadliwą konstrukcję skargi nadzwyczajnej, która narusza wartość, jaką jest pewność prawa.

Podsumowanie

Podsumowując podjęte rozważania, należy wskazać, że skarga nadzwyczajna może być środkiem zaskarżenia wykorzystywanym w sposób instrumentalny, dla celów politycznych³⁸. Wiąże się to z powierzeniem legitymacji do wniesienia skargi nadzwyczajnej podmiotowi zaangażowanemu politycznie, jakim jest Prokurator Generalny, sprawujący jednocześnie funkcję Ministra Sprawiedliwości.

Powyższą tezę wydają się potwierdzać przedstawione wyżej sprawy. Wszystkie łączy wspólny mianownik, jakim jest kontekst polityczny. W Polsce stosunek do osób LGBT+ czy marszów organizowanych przez ugrupowania skrajnie prawicowe niewątpliwie wiąże się z ideologią ugrupowań politycznych oraz poglądami ich reprezentantów. Polityczny wymiar trzeba również przypisać zwiększonej aktywności Prokuratora Generalnego w zakresie wnoszenia skarg nadzwyczajnych w sprawach dotyczących osób, które sprzeciwiały się i poddawały krytyce reformy realizowane przez jego ugrupowanie. Taki stan rzeczy nie może być jednak akceptowany. Skarga nadzwyczajna jest środkiem zaskarżenia o doniosłych

³⁵ Źródło: <https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8147427,ziobro-wyrok-sn-wyszkowski.html> [dostęp: 24.01.2024].

³⁶ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce (skarga nr 50849/21), HUDOC.

³⁷ 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 ze zm.).

³⁸ Podobne stanowisko wyrazili T. Ereciński oraz K. Weitz, wskazując, że skarga nadzwyczajna stwarza „ryzyko potencjalnie inspirowanej lub stymulowanej kontroli nad orzecznictwem sądów powszechnych”. T. Ereciński, K. Weitz, op. cit., s. 11. Odmienne J. Sułkowski, który wskazuje, że: „Z perspektywy kilku lat nie sprawdzily się – jak dotąd – obawy, że skarga stanie się mechanizmem wykorzystywanym politycznie”. J. Sułkowski, *Wpływ skargi nadzwyczajnej na świadomość konstytucyjną jednostki. Rozważania na tle postępowań skargowych zainicjowanych w sprawach karnych*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2022, nr 2, s. 95.

skutkach procesowych – umożliwiałoby podważenie prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub wojkowego, a tym samym stanowi instytucję, która godzi w wartość, jaką jest stabilność prawomocnych orzeczeń sądowych oraz pewność obrotu prawnego. Tym samym nie może stać się narzędziem kontroli prawomocnych orzeczeń, ukierunkowanym na ich dostosowywanie do polityki państwa.

De lege ferenda należałoby rozważyć ograniczenie katalogu podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi nadzwyczajnej poprzez pozbawienie tej legitymacji Prokuratora Generalnego³⁹ i powierzenie jej wyłącznie organom pomocy prawnej, tj. Rzecznikowi Praw Obywatelskich i pozostałym rzecznikom wyspecjalizowanym, czyli organom o charakterze gwarancyjnym, których głównym celem funkcjonowania jest ochrona praw i wolności. Takie ukształtowanie zakresu podmiotowego skargi nadzwyczajnej byłoby rozwiązaniem logicznie uzasadnionym, ponieważ korespondowałoby z podnoszonym w doktrynie celem jej wprowadzenia, tj. uzupełnieniem luki w systemie ochrony konstytucyjnych praw i wolności poprzez umożliwienie nie tylko kwestionowania niekonstytucyjności przepisów prawa, ale także procesu ich sądowego stosowania.

Bibliografia

Literatura

- Dobrowolski M., Stępkowski A., *Skarga nadzwyczajna – dopełnienie systemu ochrony porządku konstytucyjnego*, „*Studia Iuridica*” 2022, nr 91.
- Domańska A., *Czy skarga nadzwyczajna do Sądu Najwyższego spełnia swoje cele?*, „*Acta Universitatis Lodzianensis*” 2020, nr 93.
- Ereciński T., Weitz K., *Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych*, „*Przegląd Sądowy*” 2019, nr 2.
- Grzegorzczak P., Art. 7, [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1: *Postępowanie rozpoznawcze. Artykuły 1–124*, wyd. 6, LEX/el. 2023.
- Kłopotcka-Jasińska M., *Skarga konstytucyjna na orzeczenie sądu. Model możliwy do zastosowania w Polsce*, Warszawa 2020.
- Radajewski M., *Skarga nadzwyczajna (wybrane zagadnienia)*, „*Państwo i Prawo*” 2020, nr 3.
- Stasiak J., *Skarga nadzwyczajna w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2020.

³⁹ Podobny postulat zgłasza także J. Stasiak, wskazując, że legitymację Prokuratora Generalnego do wniesienia skargi nadzwyczajnej należy pozostawić tylko przy rozdzieleniu funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości z uwagi na możliwość wykorzystania skargi nadzwyczajnej do walki politycznej. Zob. J. Stasiak, *Skarga nadzwyczajna w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2020, s. 89.

Sułkowski J., *Wpływ skargi nadzwyczajnej na świadomość konstytucyjną jednostki. Rozważania na tle postępowań skargowych zainicjowanych w sprawach karnych*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2022, nr 2.

Zembrzuski T., *Skarga nadzwyczajna w polskim postępowaniu cywilnym*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 6.

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2003 r., P 11/02, OTK-A 2003/2/12.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2020 r., I NSNc 22/20, OSNKN 2021/1/4.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 czerwca 2021 r., I NSNc 79/20, LEX nr 3194273.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2022 r., I NSNc 575/21, LEX nr 3439529.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2022 r., I NSNc 247/22, OSNKN 2022/4/24.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2023 r., II NSNc 133/23, OSNKN 2023/3/14.

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 29 października 2021 r., V ACz 656/21, LEX nr 3263995.

Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 29 września 2020 r., V Ca 2686/19, LEX nr 3207506.

Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 27 października 2021 r., IV Ns 128/21, LEX nr 3251979.

Inne źródła

<https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/skarga-nadzwyczajna-w-latach-2018-2023,522930.html> [dostęp: 3.11.2023].

<https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/departament-postepowania-sadowego> [dostęp: 3.11.2023].

<https://www.wprost.pl/polityka/10948975/ziobro-na-jednej-demonstracji-z-tuskiem-powinien-isc-w-marszu-w-berlinie.html> [dostęp: 26.10.2023].

<https://www.pap.pl/aktualnosci/ziobro-o-starcie-bakiewicza-jego-kandydature-zglosil-zarząd-suwerennej-polski-0> [dostęp: 26.10.2023].

<https://oko.press/sedzia-zurek-skarga-nadzwyczajna-ziobry-i-bezprawna-ustawa-kagancowa> [dostęp: 26.10.2023].

<https://serwisy.gazetaprawna.pl/orzeczenia/artykuly/8147427,ziobro-wyrok-sn-wyszkowski.html> [dostęp: 24.01.2024].

Oprávnění nejvyššího státního zástupce k podání mimořádné stížnosti – úvahy na pozadí vybraných případů

Abstrakt

Několikaleté fungování mimořádné stížnosti v praxi dává podnět k úvahám o způsobu využívání tohoto opravného prostředku subjekty oprávněnými k jeho podání. V této souvislosti je třeba upozornit zejména na aktivitu nejvyššího státního zástupce, který v letech 2018-2023 vykazoval největší aktivitu, pokud jde o napadání pravomocných rozhodnutí prostřednictvím mimořádné stížnosti. To vybízí k analýze praxe využívání tohoto opravného prostředku ze strany nejvyššího státního zástupce s přihlédnutím k tomu, že se jedná o politicky angažovaný orgán, který současně vykonává funkci ministra spravedlnosti. Článek se pokouší odpovědět na otázku, zda současná konstrukce mimořádné stížnosti s ohledem na oprávnění nejvyššího státního zástupce k podání tohoto opravného prostředku vytváří potenciální riziko politické instrumentalizace tohoto institutu. Na základě provedené analýzy autorky na položenou otázku odpovídají kladně a zároveň formulují závěry *de lege ferenda*.

Klíčová slova: mimořádná stížnost, nejvyšší státní zástupce, Nejvyšší soud, politická instrumentalizace, praxe.

The Right of the Public Prosecutor General to File an Extraordinary Complaint – Remarks against the Background of Selected Cases

Abstract

Several years of the functioning of the extraordinary complaint provides an opportunity to reflect on the manner in which this legal remedy is used by those entitled to file it. In this regard, special attention shall be paid to the activities of the Public Prosecutor General, who showed the greatest activity in the years 2018–2023 in challenging final judicial decisions with an extraordinary complaint. This prompts an analysis of the practice of using this legal remedy by Public Prosecutor General, considering that he is a politically involved authority who also serves as Minister of Justice. The article attempts to answer the question whether the current construction of the extraordinary complaint, which includes the right of Public Prosecutor General to file this legal remedy, poses a potential risk of political instrumentalization of this institution. Based on the analysis of selected cases, the authors answer this question in the affirmative and provide *de lege ferenda* conclusions.

Keywords: extraordinary complaint, Public Prosecutor General, Supreme Court, political instrumentalization, practice.