

UCHWAŁA

**Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego
o poparciu postulatu usunięcia instytucji skargi nadzwyczajnej oraz likwidacji Izby
Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego oraz Izby
Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego
podjęta podczas posiedzenia plenarnego w dniu 16 października 2024 r.**

Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego stwierdza, co następuje:

1. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego popiera ideę rezygnacji z instytucji skargi nadzwyczajnej, która została wprowadzona ustawą z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5) jako nadzwyczajny środek zaskarżenia prawomocnych orzeczeń sądów, kończących postępowanie.
2. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego popiera ideę likwidacji dwóch Izb Sądu Najwyższego: Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izby Odpowiedzialności Zawodowej.

Uzasadnienie uchwały Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego o poparciu postulatu usunięcia instytucji skargi nadzwyczajnej oraz likwidacji Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego oraz Izby Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego

Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego („KKPC”) opowiada się za usunięciem skargi nadzwyczajnej z porządku prawnego, jak również za likwidacją Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego („IKNiSP”) oraz Izby Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego („IOZ”).

I. Usunięcie skargi nadzwyczajnej

Skarga nadzwyczajna stanowi nieuzasadniony wyjątek od koncepcji prawomocności orzeczeń w jej negatywnym i pozytywnym ujęciu. Instytucja ta nie została systemowo powiązana z pozostałymi środkami prawnymi służącymi kwestionowaniu prawomocnych orzeczeń znanymi procedurze cywilnej i karnej. Co więcej, skarga nadzwyczajna była w przeszłości wielokrotnie wykorzystywana jako środek nacisku politycznego, zwłaszcza ze strony Prokuratora Generalnego.

Dopuszczalność wzruszenia prawomocnego orzeczenia, często po bardzo długim czasie od jego wydania, nie może zostać zaakceptowana ze względów systemowych i konstytucyjnych. W wyniku wydania prawomocnego rozstrzygnięcia w sprawie dochodzi do szeregu dalszych zdarzeń, a podejmowanie próby ich następczego wyeliminowania prowadzi zazwyczaj do dalszych sporów prawnych. Do wyeliminowania z obrotu prawnie wadliwego orzeczenia powinno dojść przy zastosowaniu instrumentów znanych już przepisom o postępowaniu cywilnym i karnym, możliwie szybko po wydaniu takiego orzeczenia. Brak jest uzasadnienia dla dalszego rozbudowywania katalogu nadzwyczajnych środków zaskarżenia o instrumenty procesowe o zbliżonym charakterze oraz o zbliżonej konstrukcji prawnej.

Należy zwrócić uwagę, że prawny kształt skargi nadzwyczajnej nawiązuje w zasadzie bezpośrednio do dawnej rewizji nadzwyczajnej i jej odpowiedników w państwach tzw. demokracji ludowej, wzorowanych na radzieckiej instytucji „skargi nadzorczej” (protestu nadzorczego). W tym kontekście należy krytycznie ocenić w szczególności szeroki i uznaniowy charakter podstaw skargi oraz związane z tym ryzyko dla stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych. Powierzenie uprawnienia do wniesienia skargi nadzwyczajnej Prokuratorowi

Generalnemu, będącemu Ministrem Sprawiedliwości, a zatem czynnym politykiem, skutkuje ponadto znaczącym ryzykiem instrumentalizacji tego środka, które zmaterializowało się w praktyce (np. wyrok ETPC z 23 listopada 2023 r., nr 50849/21, *Wałęsa*).

Rozwiązanie pozwalające Sądowi Najwyższemu w postępowaniu skargowym na weryfikację ustaleń faktycznych podważa natomiast stabilność prawomocnych orzeczeń sądowych i zaufanie uczestników obrotu do prawomocnego orzeczenia.

Skargę nadzwyczajną należy ocenić krytycznie także z perspektywy wymagań wynikających z art. 6 ust. 1 EKPC; rozpoznanie jej zostało bowiem powierzony wyłącznej właściwości IKNiSP, której status jako sądu odpowiadającego wymaganiom art. 6 ust. 1 EKPC oraz art. 267 TFUE został zakwestionowany nie tylko w publikacjach krajowych dotyczących organizacji Sądu Najwyższego po zmianach dokonanych w 2018 r., lecz także w orzecznictwie ETPC i TSUE (zob. też uwagi w pkt II poniżej). Eliminację skargi nadzwyczajnej z porządku prawnego trzeba w konsekwencji uznać za konieczną.

II. Likwidacja Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych oraz Izby Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego

Istnienie IKNiSP oraz IOZ nie ma uzasadnienia merytorycznego ani funkcjonalnego; nie znajduje również oparcia w polskiej tradycji ustrojowej.

W przyjętym obecnie modelu, IKNiSP stanowi szczególny sąd, w pewnym zakresie nadrzędny wobec innych izb Sądu Najwyższego. Podstawową rolą IKNiSP pozostaje ponowne weryfikowanie prawomocnych orzeczeń sądowych (w tym orzeczeń wydanych w postępowaniach, w których zapadło już orzeczenie Sądu Najwyższego), w oparciu o ogólne i nieostre kryteria. W świetle postulowanego usunięcia z porządku prawnego instytucji skargi nadzwyczajnej - pomijając ogólny brak uzasadnienia dla funkcjonowania IKNiSP - dalsze utrzymywanie IKNiSP uznać należy za całkowicie zbędne. Brak byłoby zresztą uzasadnienia dla funkcjonowania IKNiSP także w przypadku, w którym zachowałyby ona pozostałe z przyznanych jej obecnie kompetencji orzeczniczych.

Podkreślenia wymaga, iż wszystkie osoby orzekające w IKNiSP objęły urząd po przeprowadzeniu wadliwego postępowania nominacyjnego, obejmującego udział Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3). Jak trafnie wskazano m.in. w wyroku ETPC z 8 listopada 2021 r., nr 49868/19 i 57511/19, *Dolińska-Ficek*

i Ozimek, nieprawidłowości w procesie powoływania sędziów niweczą legitymację IKNiSP w takim stopniu, że w następstwie z natury wadliwej procedury powoływania sędziów, nie posiadała ona i nadal nie posiada atrybutów «sądu», który jest «zgodny z prawem» dla celów wykładni na gruncie art. 6 ust. 1 EKPC. W wyroku TSUE z 21 grudnia 2023 r., C-718/21, *LG*, stwierdza się również, że skład orzekający IKNiSP nie ma statusu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy. W konsekwencji funkcjonowanie tej Izby w postaci wyodrębnionej struktury organizacyjnej Sądu Najwyższego stanowi systemowe naruszenie standardów prawa do rzetelnego procesu.

Sposób utworzenia IOZ, rozpatrywany łącznie z jej obsadą i zakresem właściwości rzeczowej, nie pozwala także uznać, że spełnia ona standardy konstytucyjne i konwencyjne w zakresie sądu ustanowionego ustawą. Izba ta w istocie swej stanowi kontynuację poprzednio istniejącej Izby Dyscyplinarnej Sadu Najwyższego, której status z punktu widzenia standardów niezawisłego i bezstronnego sądu został bezpośrednio zakwestionowany w uchwale połączonych Izb Sądu Najwyższego (Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20, a także w wyroku TSUE z 15 lipca 2021 r., C-791/19, *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*. Stanowisko o „strukturalnej i ustrojowej wadzie” IOZ, wynikającej m.in. z braku jakichkolwiek kryteriów wskazania sędziów mających orzekać w IOZ, braku konieczności wcześniejszego wyrażenia przez sędziego zgody na powołanie do IOZ, czy też braku możliwości rezygnacji sędziego z orzekania w IOZ przed upływem kadencji, zostało również wyrażone w orzecznictwie samej IOZ (postanowienie Sądu Najwyższego z 7 lutego 2024 r., II ZIZ 14/23). Na zdecydowanie negatywną ocenę zasługuje także, iż ostateczne decyzje co do wyznaczenia składu IOZ powierzono wyłącznie najwyższym organom władzy wykonawczej (Prezydentowi RP z kontrasygnatą Prezesa Rady Ministrów), jak również okoliczność, że decyzje podjęte w tym zakresie przez Prezydenta RP oraz Prezesa Rady Ministrów, wyznaczające do orzekania w IOZ niewielką grupę sędziów SN, z których większość objęła stanowiska sędziowskie po przeprowadzeniu wadliwego postępowania nominacyjnego, mają charakter całkowicie uznaniowy i nietransparentny. Okoliczność ta, w zestawieniu z jednoznacznie politycznym charakterem wskazanych organów, musi budzić uzasadnione wątpliwości co do podatności składów orzekających tej izby na czynniki zewnętrzne, w tym zwłaszcza bezpośrednie lub pośrednie oddziaływania władzy ustawodawczej i wykonawczej. Rozwiązanie takie, podobnie jak w przypadku IKNiSP, narusza w sposób systemowy standard prawa do rzetelnego procesu sądowego ustanowiony w art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 EKPC.

Mając na względzie, iż utworzenie IOZ stanowiło jedynie doraźny i instrumentalny zabieg legislacyjny, mający na celu wywołanie wrażenia dążenia do poprawy stanu niezależności sądownictwa dyscyplinarnego sędziów i innych zawodów prawniczych w związku ze zniesieniem Izby Dyscyplinarnej, dalsze utrzymywanie IOZ jest pozbawione uzasadnienia.