



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa,

11/04/2019

IV.7000.61.2018.ST

Pan Zbigniew Ziobro

Minister Sprawiedliwości

Prokurator Generalny

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

W związku z rozpatrywanymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich wnioskami o wniesienie skargi nadzwyczajnej ujawnił się problem prawidłowości postępowania jednostek prokuratury w sytuacji, gdy Rzecznik Praw Obywatelskich uprzednio odmówił już wniesienia takiej skargi. Wnioskodawcy w kolejnych pismach kierowanych do Rzecznika wskazują, że odmowa wniesienia skargi przez Rzecznika powoduje, iż Prokurator Generalny nie bada już merytorycznie ich wniosku o skorzystanie z tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia.

Analiza obowiązujących w powyższym zakresie przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. z 2017 r. poz. 1206 ze zm.) potwierdza powyższy stan rzeczy.

Stosownie do art. 89 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r. poz. 5 ze zm.) skargę nadzwyczajną może wnieść Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz, w zakresie swojej właściwości, Prezes Prokuraturii Generalnej RP, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców i Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Natomiast skarga nadzwyczajna od prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, które uprawomocniło się przed wejściem w życie tej ustawy, może być wniesiona wyłącznie przez Prokuratora

Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 115 § 1a ustawy o Sądzie Najwyższym).

Powołane przepisy określają podmioty uprawnione do wniesienia skargi nadzwyczajnej. Żaden przepis ustawy o Sądzie Najwyższym nie pozbawia natomiast osoby, której którykolwiek z wymienionych podmiotów w ramach swoich kompetencji odmówił wniesienia skargi nadzwyczajnej, możliwości zwrócenia się w tej sprawie do innego podmiotu, jeśli tylko posiada on legitymację do wniesienia tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia. W szczególności z przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym nie da się wyprowadzić wniosku, że odmowa wniesienia skargi nadzwyczajnej przez Prokuratora Generalnego powoduje, że Rzecznik Praw Obywatelskich zwolniony jest z merytorycznego badania skierowanego do niego wniosku o złożenie tego środka zaskarżenia. Na gruncie ustawy o Sądzie Najwyższym nie jest również możliwa sytuacja odwrotna, tj. że Prokurator Generalny nie bada wniosku, w przypadku, gdy Rzecznik Praw Obywatelskich odmówił już złożenia takiego środka zaskarżenia. Wymaga podkreślenia, że uprawnienie do wniesienia skargi nadzwyczajnej ma charakter autonomiczny dla każdego z tych podmiotów.

Jedyne ograniczenie w omawianym zakresie zawiera art. 90 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym, według którego od tego samego orzeczenia w interesie tej samej strony skarga nadzwyczajna może być wniesiona tylko raz. Oznacza to, że wyłącznie wniesienie skargi nadzwyczajnej przez uprawniony podmiot eliminuje możliwość badania sprawy przez inny uprawniony podmiot pod kątem podstaw do wniesienia tej skargi w interesie tej samej strony. Art. 90 §1 ustawy o Sądzie Najwyższym nie pozostawia zatem żadnych wątpliwości, że odmowa wniesienia skargi nadzwyczajnej nie eliminuje jej wniesienia przez inny podmiot uprawniony, w konsekwencji nie eliminuje też obowiązku samodzielnego zbadania przez ten podmiot wniosku o jej wniesienie.

Jednakże odmienne i niezgodne z art. 89 § 2 i art. 90 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym rozwiązanie zawiera § 335j ust. 1 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Z tego przepisu wynika, że pismo o skargę nadzwyczajną ponownie wniesione w sprawie, w której Prokurator Generalny lub Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził brak podstaw do wniesienia skargi nadzwyczajnej, pozostawia się bez biegu.

O ile na tle wymienionego § 335j ust. 1 Regulaminu nie budzi wątpliwości sytuacja pozostawienia przez Prokuratora Generalnego bez biegu pisma w sprawie, w której odmówił on już uprzednio wniesienia tego środka zaskarżenia, to takie wątpliwości budzi sytuacja, gdy Prokurator Generalny pozostawia pismo bez biegu tylko dlatego, że Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził brak podstaw do wniesienia skargi nadzwyczajnej.

Rozwiązanie takie należy szczególnie krytycznie ocenić w świetle § 335f ust. 3 pkt 1 Regulaminu. Przepis ten nakazuje bowiem pozostawienie bez biegu pisma obywatela o wniesienie skargi nadzwyczajnej także i w takich sytuacjach – i wyłącznie z tego powodu – gdy skierowano je zarówno do Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i Prokuratora Generalnego. Z dotychczasowych doświadczeń Biura Rzecznika wynika, że zdarza się to relatywnie często. Wnioskodawcy, nie wiedząc, który z uprawnionych podmiotów zdecyduje się na interwencję w ich sprawie, z ostrożności proszą o pomoc i Rzecznika, i Prokuratora. Tymczasem z § 335f ust. 3 pkt 1 Regulaminu wynika, że pisma takie przez Prokuratora w ogóle nie są nawet czytane – pozostawia się je po prostu bez biegu, o czym w skrócony sposób zawiadamia się wnioskodawcę.

Brak merytorycznego badania pism zawierających prośbę o wniesienie skargi nadzwyczajnej przez Prokuratora Generalnego wydaje się też dodatkowo krzywdzący dla obywateli z innych jeszcze powodów. Trudno pominąć, że w Prokuraturze Krajowej powołano nowy, wyspecjalizowany Wydział właśnie do rozpatrywania wniosków o wniesienie skargi nadzwyczajnej. Zadbano także o sprawność jego funkcjonowania poprzez zlecenie jego zadań – tj. badania wniosków, oceny ich zasadności oraz przygotowywania projektów skarg nadzwyczajnych – prokuratorom niższych szczebli. Zgodnie z treścią § 335a ust. 1 - ust. 6 Regulaminu sprawy te są w całości merytorycznie badane przez prokuratorów regionalnych (niekiedy z pomocą innych jeszcze jednostek), także oni przygotowują projekty skarg nadzwyczajnych. Z kolei § 335a ust. 7 Regulaminu ogranicza zadania prokuratora wykonującego czynności służbowe w Prokuraturze Krajowej do wysłania zawiadomienia do wnioskodawcy bądź o wniesieniu skargi przez Prokuratora Generalnego (przygotowanej, w myśl § 335a ust. 5 Regulaminu przez prokuratora regionalnego), bądź po prostu o pozostawieniu pisma bez biegu, przy czym informacja ta nie wymaga żadnego uzasadnienia (§ 335a ust. 7 zd. 3 Regulaminu). Tak skonstruowane procedury i wspierające Prokuratora Generalnego struktury organizacyjne jednostek Prokuratury wydawałyby się zatem właśnie

sprzyjać merytorycznemu badaniu skarg obywateli przez wysoko wyspecjalizowanych prokuratorów najwyższego szczebla, nie zaś odkładaniu ich *ad acta*, wbrew treści ustawy. Rozwiązań tych trudno też nie skonstrastować z pozycją Rzecznika, którego budżet, pomimo tak istotnego rozszerzenia zadań, pozostał na dotychczasowym poziomie. Skutkuje to znacznym wydłużeniem czasu rozpatrywania wniosków obywateli, liczonym obecnie w miesiącach, co jest informacją publicznie znaną.

Biorąc powyższe pod uwagę, powstrzymywanie się przez prokuratorów z wykonywaniem obowiązków nałożonych ustawą o Sądzie Najwyższym – a do czego uprawniają przywołane postanowienia Regulaminu – w rzeczywistości może czynić fikcyjnym uprawnienie obywatela do złożenia w jego sprawie skargi nadzwyczajnej. Sytuacja taka nie powinna występować w praworządnym państwie prawa, którego jedną z zasad jest zasada zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa. Przepisy wykonawcze powinny zmierzać do pełnej realizacji postanowień ustawy, nie zaś je ubezskuteczniać. Z ustawy o Sądzie Najwyższym wprost zaś wynika, że obywatel ma prawo do skierowania wniosku do obu organów oraz oczekiwania, że oba zostaną rzetelnie rozpoznane. Nie wynika z niej natomiast ani wyłączenie właściwości Prokuratora Generalnego ze względu na skierowanie pisma o skargę nadzwyczajną do Rzecznika Praw Obywatelskich (bądź innego uprawnionego podmiotu), ani tym bardziej – związanie Prokuratora stanowiskiem Rzecznika.

Oczywiście jako Rzecznik Praw Obywatelskich cieszę się, że Prokurator Generalny takim zaufaniem obdarza kierowaną przeze mnie instytucję i czuje się związany moim stanowiskiem. Mam nadzieję, że również i w innych sprawach moje stanowisko będzie traktowane z równą atencją. Stwierdzić jednak muszę, że rozwiązanie zawarte w § 335j ust. 1 Regulaminu w zakresie, w jakim Prokurator Generalny pismo o skargę nadzwyczajną wniesione w sprawie, w której Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził brak podstaw do wniesienia tej skargi, pozostawia bez biegu, pozostaje w kolizji z powołanymi przepisami art. 89 § 2 i art. 90 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym. Podobnie należy ocenić treść § 335f ust. 3 pkt 1 Regulaminu. Zarówno te jak i inne przepisy ustawy o Sądzie Najwyższym nie pozwalają bowiem na takie postępowanie z wnioskiem o złożenie skargi nadzwyczajnej.

Mając na uwadze powyższe, stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179) zwracam się do Pana

Ministra o dostosowanie obu wskazanych postanowień Regulaminu do standardu wynikającego z ustawy o Sądzie Najwyższym.

Z wyrazami szacunku,

Adam Bodnar