



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Marszałek Senatu

Druk nr 2178

Warszawa, 23 kwietnia 2009 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt powiadomić Pana Marszałka, że Senat na 31. posiedzeniu w dniu 22 kwietnia 2009 r. podjął uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy

-o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego.

Projekt ustawy stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił senatora Piotra Zientarskiego do reprezentowania stanowiska Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

W załączeniu przesyłam opinię Komitetu Integracji Europejskiej o pozostawieniu projektu ustawy poza obszarem prawa Unii Europejskiej.

Z poważaniem

(-) Bogdan Borusewicz

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 22 kwietnia 2009 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks
postępowania cywilnego**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego.

Jednocześnie upoważnia senatora Piotra Zientarskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego

Art. 1.

W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.¹⁾) w art. 398⁶ § 1 i 2 otrzymują brzmienie:

"§ 1. Jeżeli skarga kasacyjna nie spełnia wymagań przewidzianych w art. 398⁴, przewodniczący w sądzie drugiej instancji wzywa skarżącego do usunięcia braków w terminie tygodniowym pod rygorem odrzucenia skargi.

§ 2. Sąd drugiej instancji odrzuca na posiedzeniu niejawnym skargę kasacyjną wniesioną po upływie terminu, skargę nieopłaconą oraz skargę, której braków nie usunięto w terminie lub z innych przyczyn niedopuszczalną."

Art. 2.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1965 r. Nr 15, poz. 113, z 1974 r. Nr 27, poz. 157 i Nr 39, poz. 231, z 1975 r. Nr 45, poz. 234, z 1982 r. Nr 11, poz. 82 i Nr 30, poz. 210, z 1983 r. Nr 5, poz. 33, z 1984 r. Nr 45, poz. 241 i 242, z 1985 r. Nr 20, poz. 86, z 1987 r. Nr 21, poz. 123, z 1988 r. Nr 41, poz. 324, z 1989 r. Nr 4, poz. 21 i Nr 33, poz. 175, z 1990 r. Nr 14, poz. 88, Nr 34, poz. 198, Nr 53, poz. 306, Nr 55, poz. 318 i Nr 79, poz. 464, z 1991 r. Nr 7, poz. 24, Nr 22, poz. 92 i Nr 115, poz. 496, z 1993 r. Nr 12, poz. 53, z 1994 r. Nr 105, poz. 509, z 1995 r. Nr 83, poz. 417, z 1996 r. Nr 24, poz. 110, Nr 43, poz. 189, Nr 73, poz. 350 i Nr 149, poz. 703, z 1997 r. Nr 43, poz. 270, Nr 54, poz. 348, Nr 75, poz. 471, Nr 102, poz. 643, Nr 117, poz. 752, Nr 121, poz. 769 i 770, Nr 133, poz. 882, Nr 139, poz. 934, Nr 140, poz. 940 i Nr 141, poz. 944, z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 117, poz. 757, z 1999 r. Nr 52, poz. 532, z 2000 r. Nr 22, poz. 269 i 271, Nr 48, poz. 552 i 554, Nr 55, poz. 665, Nr 73, poz. 852, Nr 94, poz. 1037, Nr 114, poz. 1191 i 1193 i Nr 122, poz. 1314, 1319 i 1322, z 2001 r. Nr 4, poz. 27, Nr 49, poz. 508, Nr 63, poz. 635, Nr 98, poz. 1069, 1070 i 1071, Nr 123, poz. 1353, Nr 125, poz. 1368 i Nr 138, poz. 1546, z 2002 r. Nr 25, poz. 253, Nr 26, poz. 265, Nr 74, poz. 676, Nr 84, poz. 764, Nr 126, poz. 1069 i 1070, Nr 129, poz. 1102, Nr 153, poz. 1271, Nr 219, poz. 1849 i Nr 240, poz. 2058, z 2003 r. Nr 41, poz. 360, Nr 42, poz. 363, Nr 60, poz. 535, Nr 109, poz. 1035, Nr 119, poz. 1121, Nr 130, poz. 1188, Nr 139, poz. 1323, Nr 199, poz. 1939 i Nr 228, poz. 2255, z 2004 r. Nr 9, poz. 75, Nr 11, poz. 101, Nr 68, poz. 623, Nr 91, poz. 871, Nr 93, poz. 891, Nr 121, poz. 1264, Nr 162, poz. 1691, Nr 169, poz. 1783, Nr 172, poz. 1804, Nr 204, poz. 2091, Nr 210, poz. 2135, Nr 236, poz. 2356 i Nr 237, poz. 2384, z 2005 r. Nr 13, poz. 98, Nr 22, poz. 185, Nr 86, poz. 732, Nr 122, poz. 1024, Nr 143, poz. 1199, Nr 150, poz. 1239, Nr 167, poz. 1398, Nr 169, poz. 1413 i 1417, Nr 172, poz. 1438, Nr 178, poz. 1478, Nr 183, poz. 1538, Nr 264, poz. 2205 i Nr 267, poz. 2258, z 2006 r. Nr 12, poz. 66, Nr 66, poz. 466, Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 186, poz. 1379, Nr 208, poz. 1537 i 1540, Nr 226, poz. 1656 i Nr 235, poz. 1699, z 2007 r. Nr 7, poz. 58, Nr 47, poz. 319, Nr 50, poz. 331, Nr 99, poz. 662, Nr 106, poz. 731, Nr 112, poz. 766 i 769, Nr 115, poz. 794, Nr 121, poz. 831, Nr 123, poz. 849, Nr 176, poz. 1243 i Nr 181, poz. 1287, Nr 192, poz. 1378 i Nr 247, poz. 1845, z 2008 r. Nr 59, poz. 367, Nr 96, poz. 609 i 619, Nr 100, poz. 648, Nr 110, poz. 706, Nr 116, poz. 731, Nr 119, poz. 772, Nr 120, poz. 779, Nr 122, poz. 796, Nr 171, poz. 1056, Nr 220, poz. 1431, Nr 228, poz. 1507, Nr 231, poz. 1547 i Nr 234, poz. 1571 oraz z 2009 r. Nr 26, poz. 156.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2008 r. (sygn. akt SK 40/07), stwierdzającego niezgodność przepisu art. 398⁶ § 2 i 3 w związku z art. 398⁴ § 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. — Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) z Konstytucją.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja wyroku: Dz. U. z 2008 r. Nr 120, poz. 779 (dzień publikacji wyroku — 8 lipca 2008 r.). Pełny tekst wyroku, wraz uzasadnieniem: OTK Z.U. z 2008 r. Nr 6A, poz. 101.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 398⁶ § 2 i 3 w związku z art. 398⁴ § 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. — Kodeks postępowania cywilnego w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie — bez wezwania do usunięcia braków — skargi kasacyjnej niespełniającej wymagań określonych w art. 398⁴ § 1 pkt 3 powołanej ustawy — jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

2.2. Artykuł 398⁴ § 1 pkt 3 k.p.c. stanowi, iż „skarga kasacyjna powinna zawierać [oprócz innych wymienionych w artykule elementów] wnioski o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania i jego uzasadnienie”.

Natomiast w art. 398⁶ zakwestionowane § 2 i 3 brzmią następująco:

„§ 2. Sąd drugiej instancji odrzuca na posiedzeniu niejawnym skargę kasacyjną wniesioną po upływie terminu, skargę niespełniającą wymagań określonych w art. 398⁴ § 1, nieopłaconą oraz skargę, której braków nie usunięto w terminie lub z innych przyczyn niedopuszczalną.

§ 3. Sąd Najwyższy odrzuca skargę kasacyjną, która podlegała odrzuceniu przez sąd drugiej instancji, albo zwraca ją temu sądowi w celu usunięcia dostrzeżonych braków”.

Oznacza to, że sąd drugiej instancji i Sąd Najwyższy odrzuca — bez wezwania do usunięcia braków — skargę kasacyjną nie zawierającą wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania i uzasadnienia.

W świetle art. 398⁶ k.p.c. z punktu widzenia skutków niedochowania wymogów określonych w art. 398⁴ k.p.c. można wyróżnić nieusuwalne i usuwalne braki skargi kasacyjnej. Braki nieusuwalne (zaskarżony art. 398⁶ § 2 i 3) nie podlegają uzupełnieniu, a skarga kasacyjna dotknięta tego rodzaju wadą podlega odrzuceniu. Te drugie (art. 398⁶ § 1) natomiast podlegają uzupełnieniu. W razie stwierdzenia braków usuwalnych przewodniczący w sądzie drugiej instancji wzywa skarżącego do usunięcia braków formalnych w terminie tygodniowym pod rygorem odrzucenia skargi. W wypadku braków nieusuwalnych przewodniczący nie wzywa do uzupełnienia braków, ale kieruje sprawę na posiedzenie niejawne w celu odrzucenia skargi. Również Sąd Najwyższy w wyniku zażalenia odrzuca skargę kasacyjną, która podlegała odrzuceniu przez sąd drugiej instancji (art. 398⁶ § 3).

Nie można kwestionować samego obowiązku spełnienia przez uczestnika postępowania sądowego pewnych wymagań związanych z formą skargi kasacyjnej, których istotą jest szybkość postępowania i sprawne realizowanie przez Sąd Najwyższy swych funkcji. Istota problemu konstytucyjnego sprowadza się do pytania czy wada skargi w postaci braku w złożonej skardze kasacyjnej sformułowania wniosku o przyjęcie skargi oraz jego uzasadnienia może skutkować odrzuceniem skargi bez wzywania do uzupełnienia tych braków.

Skarga kasacyjna nie jest konstytucyjnym prawem obywatela. Konstytucja w art. 176 ust. 1, jako minimum ustanawia tylko dwie instancje sądowe (czyli sąd pierwszej instancji oraz apelację). Ustawodawca ma więc swobodę w ustanawianiu trzeciej instancji. Może też jej w ogóle nie ustanawiać. Jeśli już ją przewidział to może ukształtować ją w różny sposób; nie może jej jednak — zdaniem TK — kształtować zupełnie dowolnie.

Konstytucja zawiera bowiem również art. 45 ust. 1, który ustanawia prawo do sądu. Na prawo to składa się nie tylko prawo do wszczęcia sprawy przed sądem lecz także — w związku z art. 2 Konstytucji — prawo do rzetelnej procedury sądowej.

Zdaniem Sądu Najwyższego — którego orzecznictwo zostało przez TK wzięte pod uwagę przy ocenie sposobu interpretacji kwestionowanych przepisów — przepisy wyraźnie stanowią, iż skarga kasacyjna powinna zawierać sformułowany wniosek o jej przyjęcie (nawet jeśli ma się to ograniczać do napisania słów „wnoszę o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania”) oraz uzasadnienie tego wniosku (wskazujące na przesłanki określone w art. 398⁹ § 1, które wskazują na zasadność rozpoznania skargi kasacyjnej przez Sąd Najwyższy). Ustawa wyraźnie też przewiduje skutki niespełnienia tych wymagań.

Spotkać można było jednak i takie orzeczenia Sadu Najwyższego, w których stwierdzał on, iż „skarga kasacyjna ma znaczenie jako całość”. „Jeżeli więc skarga kasacyjna, pomimo

braku wniosku z art. 398⁴ § 1 pkt 3 k.p.c., w swej treści wskazuje na sformułowane istotne zagadnienie prawne uzasadniające przyjęcie jej do rozpoznania, (...) to nie można (...) przyjąć, że faktycznie nie zawierała wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania i jego uzasadnienia”. Podobnie w innym orzeczeniu, Sąd Najwyższy uznał, że błędnie nazwany element skargi kasacyjnej, w którym wskazuje się, że skarżącemu chodzi o to, aby Sąd Najwyższy rozpoznał skargę, powinien być potraktowany jako wniosek o jej przyjęcie do rozpoznania.

Można więc wyróżnić dwie kwestie. Pierwsza, to sam wymóg określony art. 398⁴ § 1 pkt 3 k.p.c. i skutki jego niedochowania. Druga, to pytanie, kiedy (na tle konkretnej skargi kasacyjnej) — w ocenie sądu — wymóg sformułowany w art. 398⁴ § 1 pkt 3 k.p.c., uznaje się za spełniony. Ta ostatnia kwestia — jako element praktyki, która nie jest jednolita — nie może być badana przez TK.

Już we wcześniejszych orzeczeniach TK wskazywał, iż „sąd ferujący orzeczenia (...) nie może być sprowadzany do roli ‘roboty’, mechanicznie odrzucającego pisma procesowe obywateli ze względu na uchybienia nieważące w żaden sposób na możliwości wydania orzeczenia; błędy niemające znaczenia dla rozpoznania sprawy nie mogą uniemożliwiać jej rozpatrzenia”, a „szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych”. „Tam, gdzie ograniczenie uprawnień procesowych strony jest zbędne, z punktu widzenia zamierzonych przez ustawodawcę celów, takich jak zapewnienie większej efektywności postępowania i jego szybkości, a jednocześnie wypacza pozycję stron, uniemożliwia właściwe zrównoważenie ich pozycji procesowej, a tym samym łamie podstawowy postulat sprawiedliwości proceduralnej, czy wreszcie prowadzi do arbitralnego rozstrzygnięcia ‘sprawy’ — to w tego rodzaju wypadkach dochodziłoby do naruszenia gwarancji konstytucyjnych związanych z prawem do sądu”.

„W wypadku art. 398⁶ § 2 i 3 k.p.c. trudno odnaleźć, poza szybkością postępowania, inną wartość wymagającą ochrony”. Ponadto, jak dowodzi praktyka, odrzucenie skargi kasacyjnej, bez wezwania do uzupełnienia jej braków, prowadzi do skorzystania z kolejnego instrumentu, służącego ochronie praw, i mogącego spowodować wzruszenie prawomocnych rozstrzygnięć. Co jednak najistotniejsze, szybkość rozpoznania sprawy, jako jedyny postulat, nie jest wartością, na rzecz której można ‘poświęcić’ ochronę konstytucyjnych praw podmiotowych. Nadto (...) uzyskanie realnego przyspieszenia rozpoznania sprawy dzięki wykorzystaniu zakwestionowanej instytucji bywa iluzoryczne”.

Poza tym „instrument wezwania do uzupełnienia braku nie musi angażować czasu sądu. Jest to czynność, której zrutynizowanie jest możliwe dzięki wykorzystaniu pracy i czasu personelu pomocniczego, działającego pod nadzorem sądu. Po drugie, wezwanie do uzupełnienia odwleka decyzję o formalnym potraktowaniu środka o niewielki okres (tydzień),

a jednocześnie eliminuje zarzewie sporów i minimalizuje ewentualne zażalenia — których rozpatrzenie (niezależnie od wyniku) trwa o wiele dłużej niż termin wskazany do usunięcia braków. Po trzecie, wezwanie do uzupełnienia umożliwia dialog między sądem i adwokaturą, sprzyjający wykształceniu właściwej praktyki i informacji pomocnej wyrobieniu takiej praktyki po stronie pełnomocników stron, a tym samym sprzyja prewencyjnie zapobieganiu błędom”.

„Usprawiedliwieniem regulacji przewidzianej w art. 398⁶ § 2 i 3 k.p.c. nie może być również obowiązujący w postępowaniu kasacyjnym przymus adwokacki (...) Strona reprezentowana przez zawodowego pełnomocnika działa w zaufaniu do jego umiejętności zawodowych w zakresie prowadzenia spraw przed sądami, w tym kwalifikacji do sporządzenia skargi kasacyjnej. Jednakże daleko idące konsekwencje niedopełnienia obowiązków przez profesjonalnego pełnomocnika ponosi sama strona postępowania, która staje wobec nieodwracalnych, negatywnych skutków nieprofesjonalnych działań. W żadnym razie nie można uznać, że rekompensatą niekorzystnego rozstrzygnięcia jest prawo podmiotu reprezentowanego do ubiegania się o odszkodowanie z tytułu szkody poniesionej na skutek odrzucenia apelacji dotkniętej nieusuwalnymi brakami formalnymi, jako szkody wyrządzonej w następstwie działania lub zaniechania przy wykonywaniu czynności wchodzących w zakres działalności zawodowej adwokata, radcy prawnego albo rzecznika patentowego (...). Odszkodowanie — pominiwszy nawet kwestie proceduralne związane z jego skutecznym wyegzekwowaniem — nie jest i nie może być postrzegane jako ekwiwalent merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd”.

W końcu „istnienie braków formalnych jest w pewnych wypadkach kwestią ocenną (co potwierdza rozbieżna praktyka orzecznicza Sądu Najwyższego). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie ma w tej sytuacji wystarczających podstaw by uznać, że merytoryczne rozpoznanie skargi kasacyjnej przez Sąd Najwyższy zależy wyłącznie od sumienności i rzetelności pełnomocnika sporządzającego skargę. Może się więc zdarzyć, że sąd nie odrzuci skargi kasacyjnej (pomimo braku wymogu z art. 398⁴ § 1 pkt 3 k.p.c.), jeżeli w treści skargi sformułowano istotne zagadnienie prawne, uzasadniające przyjęcie jej do rozpoznania. Wówczas nie można przyjąć, że skarga kasacyjna faktycznie nie zawierała wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania i jego uzasadnienia (...). Najczęściej jednak brak zwerbalizowanego wniosku o rozpoznanie skargi kasacyjnej stanowi niedopełnienie wymogu i skutkuje (...) odrzuceniem skargi. W takich wypadkach ryzyko różnic w ocenie dokonywanej przez sądy — spada na poszukującego ochrony sądowej, który jest pozbawiony szansy skorzystania z tej ochrony. Zachowując zatem zasadę, iż braki formalne środka odwoławczego skutkują jego odrzuceniem, należałoby zrekompensować dotkliwość tego środka — szansą usunięcia braku, w wyniku wezwania po jego wykryciu przez sąd do usunięcia braku. O ile

więc istnienie wymagań sformułowanych w art. 398⁴ § 1 pkt 3 k.p.c. uznać można za konstytucyjne, a także okoliczność, że istnienie takiego braku prowadzi do odrzucenia kasacji, o tyle skorelowanie tych wymogów z jednoczesnym brakiem obowiązku wezwania do jego usunięcia — uznać należy za rozwiązanie niekonstytucyjne, z uwagi na nadmierne (nieproporcjonalne) nagromadzenie środków dyscyplinujących”.

TK stwierdził więc, że nieproporcjonalność sankcji w postaci odrzucenia — bez wzywania do uzupełnienia — skargi kasacyjnej niespełniającej wymogu określonego w art. 398⁴ § 1 pkt 3 k.p.c., uzasadnia stwierdzenie niezgodności art. 398⁶ § 2 i 3 k.p.c. z art. 45 ust. 1 (prawo do sądu) w związku z art. 31 ust. 3 (proporcjonalność) i art. 2 (rzetelna procedura) Konstytucji.

2.3. Wyrok wywołuje skutki prawne z dniem publikacji (8 lipca 2008 r.). Trybunał nie zdecydował się na odsunięcie w czasie terminu utraty mocy obowiązującej przepisu.

2.4. Choć w Sejmie znajduje się rządowy projekt ustawy nowelizującej zakwestionowane przez TK przepisy (druk 1368 z 18 listopada 2008 r.), to jednak projekt rządowy ogranicza się tylko do nowelizacji przepisu zakwestionowanego przez TK w samej sentencji – powodując tym samym niekonsekwencje w zakresie traktowania poszczególnych braków wniosku (o czym poniżej). Stąd potrzeba złożenia niniejszej inicjatywy.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Mając na uwadze konieczność wykonania wyroku TK z dnia 1 lipca 2008 r., kierując się brzmieniem sentencji wyroku oraz motywami jego uzasadnienia, proponuje się, aby zmiana ustawy polegała na nadaniu nowego brzmienia art. 398⁶ § 1 i 2 ustawy.

Zmiana w § 2 polega na usunięciu z niego fragmentu brzmiącego: „skargę niespełniającą wymagań określonych w art. 398⁴ § 1”, a zmiana w § 1 polega na przywołaniu w nim całego art. 398⁴, a nie tylko § 2 co powoduje, że w sytuacji, gdy skarga kasacyjna zawiera braki określone także w § 1 — sąd drugiej instancji będzie zobowiązany do wezwania skarżącego do usunięcia braków, zanim — gdy skarżący braków tych nie usunie — sąd skargę odrzuci.

Co prawda z inicjatywy rządu została uchwalona dnia 19 marca 2009 r. ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, która wykonuje wyrok TK. Jednakże ustawa uchwalona z inicjatywy Rządu ogranicza się tylko do wykonania sentencji wyroku TK.

Natomiast w projekcie Senatu zmianami tymi w art. 398⁶ objęto cały § 1 z art. 398⁴, a nie tylko zaskarżony pkt 3, ponieważ pozostawienie innych punktów (1, 2 i 4) — gdyby nie zostały objęte zmianą — powodowałoby podobną niekonstytucyjność jak w przypadku zakwestionowanego pkt 3.

Wyrok TK ma charakter zakresowy. Eliminuje on tylko niekonstytucyjną normę, mieszczącą się w ramach art. 398⁶ § 2 i 3 k.p.c., nakazującą sądowi drugiej instancji i Sądowi Najwyższemu odrzucenie kasacji — bez wezwania do uzupełnienia braku, wyrażającego się w braku sformułowania wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania i jego uzasadnienia (art. 398⁴ § 1 pkt 3 k.p.c.). Wyrok nie dotyczy jednak, bo dotyczyć nie mógł, odrzucenia skargi kasacyjnej bez wezwania do uzupełnienia, z powodu innych braków formalnych (zaskarżono tylko pkt 3). Oznacza to — zdaniem TK — zróżnicowanie sankcji wiążących się z istnieniem braków wskazanych w art. 398⁴ § 1 k.p.c. i tworzących konstrukcyjne komponenty skargi kasacyjnej: braki skargi wskazane w art. 398⁴ § 1 pkt 1, 2 i 4 k.p.c. pozostają nadal brakami nieusuwalnymi; są to: oznaczenie orzeczenia, od którego jest wniesiona, ze wskazaniem, czy jest ono zaskarżone w całości czy w części, przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie, wniosek o uchylenie lub uchylenie i zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia i zmiany.

Przywrócenie stanu konstytucyjności w rozważanym zakresie może odbyć się — stwierdza TK — „w drodze stosownej interwencji ustawodawcy (bez przesądzania o jej postaci), eliminującej przyczyny nieproporcjonalności unormowania, która zadecydowała o niekonstytucyjności”.

Elementy skargi kasacyjnej wymienione w art. 398⁴ § 1 k.p.c. są na tyle podobne, że nieuzasadnione byłoby różnicowanie ich na te, których brak strona może uzupełnić (pkt 3 – brak wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania lub jego uzasadnienia) oraz na te, których brak powoduje odrzucenie skargi bez możliwości (pozostałe punkty – np. brak oznaczenia orzeczenia, od którego kasacja jest wniesiona).

Stąd konieczna wydaje się szersza nowelizacja niż ta zaproponowana przez Rząd. W przeciwnym razie pozostałe punkty (dotychczasowe 1, 2 i 4) będą narażone na rychłe skargi do Trybunału Konstytucyjnego i kolejne nowelizacje. Należy tego unikać.

Na marginesie należy zaznaczyć, iż po wejściu w życie nowelizacji zaproponowanej przez Rząd zmieni się oznaczenie przepisów k.p.c. przytaczanych w uzasadnieniu. Artykuł 398⁴ § 1 k.p.c. będzie zawierał tylko trzy punkty, zamiast dotychczasowych czterech. Dotychczasowy pkt 3 stanie się osobnym § 2 w artykule 398⁴, a dotychczasowy § 2 stanie się § 3. Nie powoduje to jednak konieczności zmiany oznaczenia przepisów w projekcie Senatu.

4. Konsultacje

Uwagi do projektu przedstawił Minister Sprawiedliwości oraz Krajowa Rada Sądownictwa. Minister zwrócił uwagę, iż projekt rządowy przewiduje możliwość wezwania do usunięcia braków tylko odnośnie do pkt 3 w art. 398⁴ § 1.

KRS natomiast „negatywnie ocenia przedstawiony do zaopiniowania projekt zmian”. Brak jednak uzasadnienia tej negatywnej oceny.

5. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

6 Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.



**URZĄD
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**

**SEKRETARZ
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ STANU**

Mikołaj Dowgielewicz

Min.MD/483/09/DP/kma

Warszawa, dnia 31 marca 2009 r.

**Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej**

Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej *senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – kodeks postępowania cywilnego (druk senacki nr 403)*, wyrażona na podstawie art. 9 pkt 3 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. Nr 106, poz. 494, z późn. zm.), w związku z art. 60 ust. 3 pkt 1 i ust. 5 Regulaminu Senatu, przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej Mikołaja Dowgielewicza

Szanowny Panie Przewodniczący,

W związku z przedłożonym przy piśmie z dnia 26 marca 2009 r. (pismo nr BPS/KU-034/167-3/09) senackim projektem ustawy, pozwalam sobie wyrazić następującą opinię:

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Z poważaniem,

Z up. SEKRETARZA
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
PODSEKRETARZ STANU

Maciej Szpunar

Do uprzejmej wiadomości:
Pan Andrzej Czuma
Minister Sprawiedliwości

Warszawa, 4 maja 2009 r.

BAS-WAL-863/09

Pan Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna
o zgodności senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks
postępowania cywilnego (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Piotr
Benedykt Zientarski) z prawem Unii Europejskiej

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. z 2009 r. Nr 5, poz. 47) sporządza się następującą opinię:

I. Przedmiot projektu ustawy

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego przewiduje zmiany dotyczące zasad wnoszenia skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym. Projekt wykonuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 lipca 2008 r. (sygn. akt SK 40/07, Dz.U. Nr 120, poz. 779), zgodnie z którym niezgodny z Konstytucją był przepis przewidujący odrzucenie skargi kasacyjnej bez wzywania do uzupełnienia niektórych braków formalnych pisma (wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania i jego uzasadnienia).

Ustawa miałaby wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje spraw objętych zakresem projektu.

III. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Projekt nie jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

IV. Konkluzje

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego nie jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

Opracował: Zespół Prawa Europejskiego i Międzynarodowego

Akceptował: Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Michał Królikowski

Deskryptory Bazy REX: Unia Europejska, postępowanie cywilne, kasacja

Warszawa, 4 maja 2009 r.

BAS-WAL-864/09

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna
dotycząca możliwości uznania przedstawionego senackiego projektu ustawy
o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (przedstawiciel
wnioskodawcy: senator Piotr Benedykt Zientarski) za projekt ustawy
wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1
Regulaminu Sejmu

Stosownie do art. 95a ust. 1 Regulaminu Sejmu, projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej jest projekt ustawy mającej na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego przewiduje zmiany dotyczące zasad wnoszenia skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym. Projekt wykonuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 lipca 2008 r. (sygn. akt SK 40/07, Dz.U. Nr 120, poz. 779), zgodnie z którym niezgodny z Konstytucją był przepis przewidujący odrzucenie skargi kasacyjnej bez wzywania do uzupełnienia niektórych braków formalnych pisma (wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania i jego uzasadnienia).

Ponieważ opiniowany projekt ustawy nie jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej, nie ma podstaw, by uznać go, w trybie art. 95a ust. 3 Regulaminu Sejmu, za projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.

Opracował: Zespół Prawa Europejskiego i Międzynarodowego
Akceptował: Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Michał Królikowski



PREZES
NACZELNEJ RADY ADWOKACKIEJ
Joanna Agacka-Indecka

Warszawa, dnia 19 maja 2009 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS
L.dz. 162-020-00214
Data wpływu 22.05.2009

Pan
Lech Czapla
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu RP

Dot. PS - 82 / 09

Szanowny Panie,

W odpowiedzi na pismo z dnia 7 maja 2009 r., dotyczące *senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego* uprzejmie informuję, że Naczelna Rada Adwokacka pozytywnie opiniuje przygotowany projekt, uważając go jako wykonanie kolejnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego zmierzającego do zagwarantowania prawidłowego dostępu do drogi sądowej.

Joanna Agacka-Indecka



KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH

00-478 Warszawa • Aleje Ujazdowskie 18 lok. 4
tel./fax: 022 622 05 88, 622 84 28;33 • e-mail: kirp@kirp.pl • NIP: 526-10-43-011

L.dz. 9749 /OBSiL/2009

Warszawa, dnia 25 maja 2009 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. LCZ-020-00223...

Data wpływu 29. 05. 2009...

Szanowny Pan

Lech Czapla

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze!

W nawiązaniu do przesłanego przy piśmie PS-82/09 z dnia 7 maja 2009 r. senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego - uprzejmie zawiadamiam, że Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych nie zgłasza uwag do tego projektu.

Ł. Pospisiewicz

Wiceprezes
Krajowej Rady Radców Prawnych

Dariusz Sałajewski
Dariusz Sałajewski



PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 28 maja 2009 r.

BSA I - 021-74/09

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. 112-020-00225

Data wpływu 29. 05. 2009

Pan
Lech CZAPLA
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 7 maja 2009 r., Ps-82/09 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego.**

Z poważaniem

Prof. dr hab. Lech GARDOCKI



BSA I – 021– 74/09

U w a g i

do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego

W myśl art. 175 ust. 1 Konstytucji RP postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. Zasada ta stanowi wyraz przewidzianego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpoznania sprawy oraz wynikającego z art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) prawa do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą, rozstrzygający o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Prawo do rzetelnego sądu nie ma jednak charakteru absolutnego, i jak się podkreśla w orzecznictwie Trybunału w Strasburgu (m. in. w orzeczeniu z dnia 25 marca 1983 r., *Golder v. Wielka Brytania*, A 61, § 38), ze względu na swą naturę wymaga ono regulacji przez państwo, w zależności od czasu i miejsca oraz odpowiednio do potrzeb i możliwości społeczności i jednostek.

W warunkach polskich konstytucyjny nakaz respektowania „co najmniej” dwuinstancyjnego postępowania oznacza zarazem przyzwolenie na ustanowienie wieloinstancyjności w szerszym zakresie i z tego przyzwolenia ustawodawca skorzystał wprowadzając z dniem 1 lipca 1996 r. system trójinstancyjny. Z tym dniem rola sądu drugoinstancyjnego, rozumiana dotychczas jako kontrolna, uległa zasadniczej zmianie. Wprowadzenie zaskarżalności orzeczeń drugoinstancyjnych kasacją (obecnie skargą kasacyjną) sprawiło, że to Sądowi Najwyższemu, jako sądowi kasacyjnemu przypadła funkcja kontrolna, gdy tymczasem sąd drugoinstancyjny stał się w głównej mierze sądem merytorycznym. Wymaga jednakże podkreślenia, że w systemie trójinstancyjnym zgodnie z utrwalonym zapamiętaniem – zarówno w judykaturze, jak i w doktrynie – podstawowym celem postępowania kasacyjnego jest ochrona interesu publicznego przez zapewnienie jednolitości wykładni oraz wkład Sądu Najwyższego w rozwój prawa i jurysprudencji (tak Sąd Najwyższy m. in. w postanowieniu z dnia 4 lutego 2000 r., II CZ 178/99 – OSNC 2000/7-8-/147). Normatywną postać tak rozumianej roli Sądu Najwyższego wyraża art. 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.), stanowiącego, że

Sąd Najwyższy jest organem władzy sądowniczej, powołanym do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez:

1. zapewnienie w ramach nadzoru zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych przez rozpoznawanie kasacji oraz innych środków odwoławczych,
2. podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne,
3. rozstrzyganie innych spraw określonych w ustawach.

Obok skargi kasacyjnej w polskim porządku prawnym funkcjonuje drugi środek kontroli legalności prawomocnych orzeczeń – skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Nadzwyczajny charakter tego środka, podobnie jak i skargi kasacyjnej, a nade wszystko wzajemna relacja między nimi w konfrontacji ze zwykłym środkiem zaskarżenia (apelacją) oznacza konieczność poddania ich dostępności daleko idącym ograniczeniom.

Wymagania skargi kasacyjnej zostały określone w art. 398⁴ k.p.c. Te ujęte w § 1 powołanego artykułu, w ślad za wypowiedziami judykatury, ustawodawca uznał za istotne (konstrukcyjne) i w konsekwencji wyłączył dopuszczalność ich uzupełnienia (art. 398⁶ § 2 k.p.c.). Trybunał Konstytucyjny we wskazanym w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej wyroku pozbawił jednak znaczenia istotności wymagania ujętego w pkt 3 § 1 art. 398⁴ k.p.c., tj. wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania i jej uzasadnienia, zrównując to wymaganie z wymaganiami, o których mowa w § 2 art. 398⁴. Powstaje w związku z tym problem, czy motywy leżące u podstaw oceny charakteru wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania i jego uzasadnienia można rozciągnąć także na pozostałe wymagania wymienione w § 1 art. 398⁴ k.p.c. Odpowiedź na tak postawione pytanie może być tylko negatywna.

Wymaga przede wszystkim zauważenia, że ranga wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej (uprzednio kasacji) budziła kontrowersje, zwłaszcza na tle nieobowiązującego już przepisu art. 393³ § 1 pkt 3 k.p.c. Wystarczy wskazać postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2000 r., V CKN 1780/00 (OSNC 2001/3/52), w którym Sąd ten stwierdził, że rozważany przypadek odwołania się przez skarżącego do uzasadnienia podstaw kasacyjnych, bez przedstawienia okoliczności wskazanej w art. 393 (obecnie 398⁹) nie stanowi spełnienia obowiązku określonego w art. 393³ § 1 pkt 3 (obecnie art. 398⁴ § 1 pkt 4).

Podobny pogląd wyraził Sąd Najwyższy w postanowieniu z 22 marca 2001 r., V CZ 131/00 (OSNC 2001/10/156). Po przesądzeniu wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego charakteru art. 398⁴ § 1 pkt 3 k.p.c. ponownie aktualne staje się poszukiwanie różnic między pkt. 3 § 1 powołanego artykułu a pozostałymi punktami. Otóż wydaje się, że można bronić poglądu, iż potrzebę rozpoznania skargi kasacyjnej skarżący wystarczająco pewnie manifestuje wnosząc ją z powołaniem się na podstawy kasacyjne. W ramach podstaw kasacyjnych należy bowiem podnieść zarzuty, których doniosłość może kwalifikować skargę kasacyjną do rozpoznania. Względ na tego rodzaju okoliczność pozwala nawet postulować wyeliminowanie art. 398⁴ § 1 pkt 3 k.p.c. jako prowadzącego w wielu przypadkach do po-

wielania argumentacji powołanej na użytek podstaw kasacyjnych. Oznaczałoby to zarazem ograniczenie możliwości podejmowania prób zmierzających do porównywania charakteru pozostałych wymagań z art. 398⁴ § 1 k.p.c. i dążenie do ich zdewaluowania jako istotnych.

Kontrola kasacyjna z samego założenia podyktowana jest ochroną interesu publicznego. Stąd też dostępność skargi kasacyjnej została uzależniona od spełnienia przesłanek wyliczonych w art. 398⁹ § 1 k.p.c. Wykazanie ich istnienia wymaga udziału profesjonalnego pełnomocnika, od którego można wymagać, aby skarga kasacyjna odpowiadała stawianym jej warunkom ustawowym.

Zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie podkreśla się, że Sąd Najwyższy, wykonując swe uprawnienia jako sąd kasacyjny, nie jest uprawniony do samodzielnego dokonywania konkretyzacji zarzutów lub też ryzykowania domysłów co do tego, jakiego przepisu dotyczy podstawa skargi kasacyjnej. Działanie takie byłoby nieuprawnione, a nawet mogłoby pozostawać w sprzeczności z intencją i interesem skarżącego. Przedstawione w art. 398⁴ § 1 warunki – aktualnie z wyłączeniem warunku z pkt. 3 tego paragrafu – skargi kasacyjnej powinny nadal być uznawane jako stanowiące o istocie tego środka odwoławczego.

Ograniczenie dostępności trzeciego środka odwoławczego przez wskazanie na wymagania niepodlegające usunięciu nie jest właściwe tylko dla polskiej procedury cywilnej. Niemiecki kodeks postępowania w § 552 stanowi np., że sąd rewizyjny bada, czy rewizja (odpowiednik skargi kasacyjnej) jest jako taka dopuszczalna i czy została sporządzona oraz uzasadniona w ustawowej formie i terminie. Jeżeli nie spełnia któregokolwiek z tych wymagań, podlega odrzuceniu jako niedopuszczalna. Z kolei według austriackiego kodeksu postępowania cywilnego (§ 502 ust. 1) rewizja jest dopuszczalna od wyroku sądu odwoławczego, jeżeli rozstrzygnięcie zależy od rozwiązania kwestii prawnej prawa materialnego lub procesowego, która ma istotne znaczenie dla zachowania jednolitości, pewności lub rozwoju prawa. Występuje ona w sytuacji, gdy sąd odwoławczy odstępuje od dotychczasowego orzecznictwa austriackiego Sądu Najwyższego, brak takiego orzecznictwa lub jest ono niejednolite.

W kontekście tych przykładów można mówić nawet o surowszych kryteriach dopuszczalności trzeciego środka odwoławczego, niż to przyjął polski ustawodawca, co dodatkowo przemawia za utrzymaniem wymagań określonych w art. 398⁴ pkt 1, 2 i 4 z właściwą im cechą nieusuwalności.