



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA**

Warszawa, dnia 16 grudnia 2008 r.

Druk nr 403

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Krzysztof Kwiatkowski.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Krzysztof Kwiatkowski

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 oraz 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 oraz z 2008 r. Nr 59, poz. 367, Nr 96, poz. 609 i 619, 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 181, poz. 1287 i Nr 192, poz. 1378.

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 ‘robota’, 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 oceną (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 Trybunału Konstytucyjnego 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.

Ponadto, zgodnie ze wskazaniem uzasadnienia wyroku, 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. 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, wnioski o uchylenie lub uchylenie i zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego 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”. Stąd konieczność wyjścia poza samą sentencję wyroku.

4. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

5 Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu
