

Ku 575/14



MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia 15 grudnia 2014 r.

DPrC-I-4191-8/14

dot. BPS/KU-034/771/1./14

Pan

Piotr Zientarski

Przewodniczący

Komisji Ustawodawczej

Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący!

W odpowiedzi na pismo, znak BPS/KU-034/771/1./14, dotyczące sporządzenia opinii w przedmiocie *senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk senacki nr 771)* oraz oceny skutków finansowych wejścia w życie projektowanej ustawy, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk senacki nr 771), zwany dalej „projektem”, ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 22/11, w którym orzeczono, że art. 180 w związku z art. 178 i 176 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, 1101 i 1529), zwanej dalej „p.p.s.a.”, w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie, bez wezwania do usunięcia braków, skargi kasacyjnej niespełniającej wymagania zamieszczenia w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3

oraz z art. 78 Konstytucji, a także z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Wydając ww. wyrok, Trybunał Konstytucyjny uwypuklił swoiste funkcje skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Podkreślił – co miało istotne znaczenie przy orzekaniu – że skarga ta ma charakter zwyczajnego środka zaskarżenia nieprawomocnych orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych. Choć, jak podkreślił Trybunał, nie ma podstaw do utożsamiania jej z apelacją – środkiem odwoławczym od nieprawomocnych orzeczeń sądów powszechnych pierwszej instancji (rejonowych i okręgowych) – to podobnie jak apelacja realizuje ona w pionie sądownictwa administracyjnego konstytucyjną zasadę dwuinstancyjności postępowania (art. 176 ust. 1 Konstytucji). Z tego względu skarga kasacyjna powinna być ukształtowana w sposób efektywny, umożliwiający wszczęcie postępowania przed sądem drugiej instancji (Naczelnym Sądem Administracyjnym) bez zbędnych przeszkód.

W związku z tym argumentację wiodącą do zakwestionowania kształtu skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym Trybunał Konstytucyjny oparł na porównaniach do apelacji i odniesieniach do pełnionej przez nią funkcji w postępowaniu cywilnym. Odwołał się również do swoich wcześniejszych orzeczeń dotyczących apelacji, w których podkreślał potrzebę umiarkowanego formalizmu (wyroki z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. akt SK 40/07 i z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt P 18/07), jak też zalecał zaniechanie nadmiernych utrudnień w dostępie do sądu drugiej instancji oraz wymagał skuteczności kontroli instancyjnej, umożliwiającej merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy (wyroki z dnia 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01, z dnia 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02, i z dnia 1 lutego 2005 r., sygn. akt SK 62/03).

W tej sytuacji, zaproponowana w omawianym projekcie zmiana p.p.s.a., zmierzająca do wyeliminowania wytkniętej przez Trybunał Konstytucyjny wadliwości regulacji prawnej, jest uzasadniona. Niewątpliwie wadą projektu jest jednak brak przepisów przejściowych, co może być szczególnie dotkliwie zwłaszcza w odniesieniu

do skarg kasacyjnych niespełniających wymagań przewidzianych w art. 176 p.p.s.a., które – w chwili wejścia w życie projektowanej ustawy – były już wniesione.

Przedstawione, aprobujące uwagi dotyczące zmiany p.p.s.a. nie mogą być odniesione do proponowanej zmiany ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – *Kodeks postępowania cywilnego* (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.), zwanej dalej „k.p.c.”, tj. do zastosowania mechanizmu wynikającego z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 22/11, również do skargi kasacyjnej funkcjonującej w postępowaniu cywilnym. Projektodawca stwierdził, odwołując się do wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. akt SK 40/07 i dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 22/11, że istnieje ewidentna zbieżność między art. 180 w związku z art. 178 i 176 p.p.s.a. a art. 398⁶ § 2 w związku z art. 398⁴ § 1 k.p.c.

Odnosząc się do tej tezy projektodawcy należy przede wszystkim podkreślić, że nie ma żadnych, poza nazwą, istotnych podobieństw – ustrojowych, konstrukcyjnych i funkcjonalnych – między skargą kasacyjną usytuowaną w systemie postępowania cywilnego a skargą kasacyjną ulokowaną w systemie postępowania sądowoadministracyjnego. Na brak tych podobieństw Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę niejednokrotnie i uczynił to również, tworząc swoistą opozycję argumentacyjną, w wyroku z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 22/11. Trybunał podkreślił, że charakter skarg kasacyjnych w obu postępowaniach jest odmienny, gdyż w postępowaniu cywilnym skarga jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia skierowanym przeciwko prawomocnym orzeczeniom sądów drugiej instancji, przed którymi realizuje się konstytucyjne wymaganie dwuinstancyjności postępowania, natomiast skarga w postępowaniu sądowoadministracyjnym to środek odwoławczy od orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, pełniący funkcję ustrojowo-procesową wymaganą przez art. 176 ust. 1 Konstytucji (por. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 września 2006 r., sygn. akt SK 63/05).

Wzorzec skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym był kształtowany na ziemiach polskich przez ponad 200 lat. Współcześnie ma on zakorzenienie konstytucyjne, zgodnie bowiem z art. 183 ust. 1 Konstytucji – w związku z art. 1 i 60

ustawy z dnia 23 listopada 2003 r. o *Sądzie Najwyższym* (Dz. U. z 2013 r., poz. 499, z późn. zm.) – Sąd Najwyższy, sprawując nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania oraz pozostając poza ich strukturą, zapewnia prawidłowość oraz jednolitość wykładni prawa i praktyki sądowej w dziedzinach poddanych jego właściwości. Kluczowym narzędziem umożliwiającym realizację tego zadania jest skarga kasacyjna będąca nadzwyczajnym środkiem zaskarżania prawomocnych orzeczeń wydanych przez sądy drugiej instancji w postępowaniu dwuinstancyjnym, przewidującym apelację jako zwyczajny środek odwoławczy o charakterze rozpoznawczo-kontrolnym.

Takie ułożenie skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym wynika z tego, że współczesne ustawodawstwa procesowe – w Europie, ale także na innych kontynentach – wychodzą z założenia, że wymiar sprawiedliwości w dwu instancjach wystarczająco zabezpiecza interesy stron, a żądanie dalszej kontroli, wychodzące poza dwie instancje, może mieć miejsce tylko w ograniczonych ramach interesu publicznego.

Publicznoprawny charakter skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym nie budzi wątpliwości i jest powszechnie akceptowany zarówno w judykaturze, jak i w nauce prawa procesowego cywilnego, a także prawa ustrojowego. Przyjmuje się, że strzeżenie interesu publicznego przez Sąd Najwyższy polega nie na korygowaniu każdego wadliwego orzeczenia, gdyż tę funkcję spełniają inne środki procesowe, lecz na tworzeniu przez ten Sąd takich warunków jurysdykcyjnych, które umożliwiają trafne rozstrzygnięcie wszystkich innych spraw wytaczanych przed sądy powszechne.

Ze względu na szczególną rolę skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym, nauka przyjęła taki jej dogmatyczny wzorzec, mający odniesienia w unormowaniach europejskich, który nie tylko dopuszcza, ale wręcz wymaga ustanowienia bardziej surowych wymagań formalnych. Formalizm czynności podejmowanych w postępowaniu kasacyjnym nie tylko sprzyja ściśle prawnej kontroli zaskarżonego orzeczenia, ale wymusza – przez obowiązek wskazania przyczyn kasacyjnych (art. 398⁹ k.p.c.) – skupienie skargi kasacyjnej wokół interesu publicznego. Należy przy tym podkreślić, że w postępowaniu przed sądami najwyższymi, zgodnie ze stanowiskiem

Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dopuszczalne jest – bez kolizji ze standardami wynikającymi z art. 6 *Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* – ustanowienie ostrzejszych niż w innych wypadkach wymagań formalnych. Nie wolno przy tym zapominać, że w postępowaniu kasacyjnym obowiązuje przymus adwokacko-radcowski, który upoważnia i obliuguje ustawodawcę do oczekiwania i egzekwowania najwyższych standardów zawodowych, a więc także do zachowania szczególnych form, które – także dzięki przejrzystości unormowania oraz ujednocionej linii orzecznictwa – mogą być bez najmniejszego trudu, przy zachowaniu minimum staranności, spełnione.

Projekt nie uwzględnia tych wszystkich uwarunkowań i jest oparty na nieuzasadnionej próbie zrównania skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym ze skargą kasacyjną w postępowaniu cywilnym.

Przekonującego argumentu nie stanowi także odwołanie się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. akt SK 40/07, który miał charakter jednostkowy i nie powinien być ekstrapolowany na inne elementy skargi kasacyjnej. Projektodawca nie uwzględnił przy tym argumentów użytych przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. akt SK 49/08, dotyczącym wprowadzenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, ale mającym oczywiste przełożenie na skargę kasacyjną, obie bowiem te skargi mają ściśle funkcjonalne i genetyczne związki (np. art. 424¹² k.p.c.). Z tego wyroku wynika konkluzja, że – mówiąc najogólniej – posługiwanie się przez prawodawcę przy ustanawianiu, obwarowanych przymusem adwokacko-radcowskim, nadzwyczajnych środków zaskarżenia skierowanych przeciwko orzeczeniom prawomocnym tzw. elementami (wymaganiami) konstrukcyjnymi nie narusza prawa do sądu ani zasady sprawiedliwości proceduralnej.

W tym stanie rzeczy propozycję zmiany art. 398⁶ § 1 i 2 k.p.c. należy ocenić jako bezzasadną oraz dogmatycznie i legislacyjnie wadliwą. Należy pamiętać, że prawodawca, konstruując normy prawne, nie może pomijać ugruntowanego, bogatego dorobku naukowego, potwierdzonego doświadczeniami historycznymi oraz sprawdzonymi testami praktycznymi. Nie może również bez istotnych i ważnych

przyczyn dekonstruować ustalonych i okrzepłych w praktyce instytucji prawnych oraz leżących u ich podłoża wzorców dogmatycznych.

Konkludując;

- proponowana zmiana p.p.s.a. w kierunku wytyczonym przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 22/11 jest uzasadniona, jakkolwiek nie można zaaprobować braku przepisów przejściowych,
- propozycję zmiany art. 398⁶ k.p.c. należy zaopiniować negatywnie.

Odnosząc się do oceny skutków finansowych wejścia w życie projektowanej ustawy w zakresie proponowanych zmian k.p.c., o ile miałyby wejść w życie, należy wskazać, że może ona spowodować skutki finansowe dla budżetu państwa w części 15 „Sądy powszechne”, ze względu na możliwy wzrost liczby rozpatrywanych skarg kasacyjnych (mniej będzie odrzucanych skarg) oraz wzrost liczby wysyłanych wezwań do uzupełnienia braków skarg.

Wobec braku danych o prognozowanym wzroście powyższych wielkości oraz o przeciętnym koszcie rozpatrzenia jednej skargi kasacyjnej, dokładne oszacowanie skutków finansowych projektu nie może być obecnie dokonane.

z poleceniem
z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI
Jerzy Szuch
SEKRETARZ STANU