



Do druku nr 3216

**Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej**

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 15 czerwca 2023 r

NRA.12-SM-2.6.2023

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS
L.dz. IS. 175. 241. 2023
Data wpływu 16.06. 2023

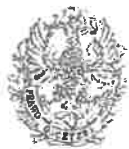
Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie,

W załączeniu przesyłam Opinię Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 15 czerwca 2023 r., do projektu ustawy z dnia 31 marca 2023 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego, ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3216) w części obejmującej zmiany projektowane w ustawie Kodeks postępowania cywilnego w zakresie problematyki składu sądu.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPS- kP. 020. 112. 5. 2023
Data wpływu 19. 06. 2023

Dyrektor
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
przy Naczelnej Radzie Adwokackiej
adw. Dorota Kulwińska



NACZELNA RADA ADWOKACKA
Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 15 czerwca 2023 r.

NRA.12-SM-2.6.2023

OPINIA

do projektu ustawy z dnia 31 marca 2023 r.

o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy
– Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy
– Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw
(druk sejmowy nr 3216)

w części obejmującej zmiany projektowane w ustawie Kodeks postępowania
cywilnego w zakresie problematyki składu sądu

Przedmiotem niniejszego opracowania jest wyrażenie opinii Naczelnej Rady Adwokackiej dotyczącej projektu ustawy z dnia 31 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (druk 3216)¹ w części obejmującej zmiany projektowane w ustawie Kodeks postępowania cywilnego w zakresie problematyki składu sądu.

Opinia uwzględnia przedmiotowy projekt w brzmieniu wynikającym z datowanego na 5 czerwca 2023 r. sprawozdania Podkomisji Stałej do spraw nowelizacji prawa cywilnego. Uwzględniono w nim zgłoszone w ramach autopoprawki zmiany w Kodeksie postępowania cywilnego zmierzające do radykalnego ograniczenia katalogu spraw, w których sąd – zarówno pierwszej, jak i drugiej instancji – orzeka w składzie trzech sędziów.

Opiniowany projekt ustawy budzi bardzo poważne zastrzeżenia w zakresie ograniczenia zasady kolegialności orzekania na rzecz zasady orzekania jednoosobowego, co

¹ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=71F9DA9A8A6D1D7BC12589AA0073FC13>.

odnosi się zwłaszcza do postępowania odwoławczego. Proponowanych zmian nie należy postrzegać wyłącznie w kategorii poszukiwania rozwiązań mających na celu usprawnianie oraz przyspieszanie postępowania w sprawach cywilnych, lecz także w kontekście zagadnienia kształtowania ustroju i pozycji organów wymiaru sprawiedliwości. Ustrój sądu musi być nie tylko uregulowany aktem rangi ustawowej, lecz także w sposób, który gwarantuje spełnienie kryteriów wynikających z Konstytucji RP, w tym zwłaszcza jej art. 45 ust. 1. Ustawowa regulacja liczebności oraz stopnia zawodowości składu sądu ma walor konstytucyjny jako jedna z niezaprzeczalnych gwarancji prawa do sądu, w tym prawa do rzetelnego postępowania.

Jak podkreśla się w orzecznictwie, kolegalność składu orzekającego – uznawana za domenę porządków prawa kontynentalnego – będąca ugruntowaną zasadą w postępowaniach odwoławczych, zapewnia wyższy standard kontroli odwoławczej, pozwala bowiem na kształtowanie się decyzji w drodze dyskursu i ścierania stanowisk, umacnia bezstronność, niezależność i niezawisłość orzekania oraz zwiększa legitymację rozstrzygnięcia sądu w odbiorze społecznym, a tym samym jest pożądana z punktu widzenia właściwej ochrony praw stron i uczestników postępowania (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 kwietnia 2022 r., III CZP 77/22, a także powołane tam dalsze wypowiedzi judykatury).

Istotne zastrzeżenia budzi zatem treść projektowanego art. 367¹ (zastępującego art. 367 § 3) określającego skład sądu w postępowaniu odwoławczym. W miejsce dotychczasowej zasady rozpoznawania sprawy w składzie trzech sędziów proponuje się przyjęcie przeciwnej reguły orzekania w składzie jednoosobowym, z zastrzeżeniem wyjątków obejmujących jedynie trzy przypadki – roszczenia majątkowe, których wartość przedmiotu sporu (powinno być zaskarżenia) przekracza milion złotych, rozpoznawanych w I instancji przez sąd okręgowy jako właściwy rzeczowo, a także rozpoznawanych w pierwszej instancji w składzie trzech sędziów na podstawie art. 47 § 4, tj. ze względu na szczególną zawziętość lub precedensowy charakter sprawy. Powstaje wątpliwość, jaki związek z zachowaniem bądź obniżeniem standardu orzeczniczego ma wartość przedmiotu zaskarżenia, z którą nie należy łączyć stopnia faktycznej lub prawnej zawziętości spraw cywilnych.

Dodać należy, że redakcja proponowanego art. 367¹ będzie wywoływać wątpliwości interpretacyjne. Trudno zrozumieć, dlaczego użyto w nim określenia „wartość przedmiotu sporu” (a nie wartość przedmiotu zaskarżenia), skoro przepis dotyczy postępowania apelacyjnego.

Nie jest jasne, czy granica miliona złotych będzie obejmować jedynie sprawy rozpoznawane w pierwszej instancji przez sąd rejonowy, czy także przez sąd okręgowy. Nie powinno budzić wątpliwości, że – ze względu na dużą wagę rozpoznawanych spraw – sąd apelacyjny powinien rozpoznawać apelacje zawsze w składzie kolegalnym. Z projektu to jednak nie wynika – niezrozumiałe jest zawarte w art. 367¹ § 1 pkt 2 zastrzeżenie „z uwzględnieniem pkt 1”. Będzie także wymagać wykładni, w jakim składzie będą rozpoznawane apelacje w sprawach niemajątkowych. Wydaje się, że w kolegalnym – należałoby to jednak

napisać jaśniej. Projekt nie uwzględnia, że w jednym postępowaniu mogą być rozpoznawane zarówno roszczenia majątkowe, jak i niemajątkowe (w tym poniżej miliona złotych). Postulat elementarnej sprawności postępowania przemawia przeciwko rozdzielaniu tych roszczeń na etapie postępowania apelacyjnego. Wymaga zatem przesądzenia, że w razie tego rodzaju kumulacji apelacje będzie rozpoznawana w składzie kolegiальnym.

Granica miliona złotych jako niepowiązana z właściwością rzeczową ani funkcyjną jest całkowicie sztuczna i będzie wywoływać poważne trudności interpretacyjne – zwłaszcza, jeśli będzie odnoszona do wartości przedmiotu sporu. Nie wiadomo, co w sytuacji, w której wartość przedmiotu sporu ulegnie podwyższeniu albo obniżeniu (na skutek rozszerzenia albo ograniczenia powództwa). Nie uwzględniono licznych sytuacji, w których wartość przedmiotu zaskarżenia jest niższa od wartości przedmiotu sporu. Nie jest jasne, jak proponowany art. 367¹ k.p.c. stosować w przypadkach współuczestnictwa, zwłaszcza formalnego – nie rozstrzygnięto, czy należy wówczas sumować „wartość przedmiotu sporu” w rozumieniu tego przepisu. Będzie także wywoływać wątpliwości stosowanie art. 367¹ w przypadku apelacji od wyroku wstępnego, który przesądza jedynie zasadność roszczenia, ale nie rozstrzyga co do wysokości. Podobne wątpliwości mogą dotyczyć postępowania grupowego o ustalenie odpowiedzialności pozwanego (por. art. 6 ust. 1a ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym).

O tym, jakie trudności wywołuje uzależnienie kompetencji organów w postępowaniu cywilnym od sztucznej granicy miliona złotych świadczy ewolucja przepisów o prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. W pierwotnym brzmieniu art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 169 poz. 1417 ze zm.) przewidziano, że będzie ona wykonywać zastępstwo Skarbu Państwa „jeżeli wartość przedmiotu sprawy przewyższa kwotę 1.000.000 zł”. Już jednak w ustawie z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 79 poz. 660) zrezygnowano z tej granicy, przyznając, że „granica 1.000.000 zł jest niedostosowana do rozwiązań przyjętych w Kodeksie postępowania cywilnego. Dlatego obecnie rozwiązanie takie budzi wątpliwości w praktyce sądowej. W wielu sprawach kontrowersje budzi kwestia czy zastępstwo procesowe Skarbu Państwa powinno być wykonywane przez Prokuratorię Generalną czy też przez inny podmiot reprezentujący Skarb Państwa; szczególne problemy są związane ze zmianami wartości przedmiotu sporu (w tym w sytuacji, w której wartość przedmiotu zaskarżenia jest niższa od wartości przedmiotu sporu w pierwszej instancji) oraz z różnymi rodzajami współuczestnictwa procesowego. W konsekwencji przepisy ustawy w obecnym brzmieniu w wielu przypadkach nie dają jednoznacznej odpowiedzi, czy w konkretnej sprawie zastępstwo procesowe Skarbu Państwa powinno być wykonywane przez Prokuratorię Generalną” (druk Sejmu VI kadencji nr 1516). Podobne wątpliwości mogą dotyczyć art. 367¹ w zaproponowanym brzmieniu.

Przede wszystkim jednak projekt zrywa z ugruntowanym założeniem, że kolegiальność na etapie kontroli apelacyjnej, poprzedzającej uprawomocnienie się judykatu, służy

stworzeniu warunków do wnikliwej i wszechstronnej oceny każdego rozstrzygnięcia co do istoty sporu podlegającego. Odejście od kolegalności postępowania odwoławczego nie znajduje uzasadnienia.

Projekt stanowi próbę przeniesienia na trwałe kontrowersyjnych i wątpliwych rozwiązań funkcjonujących dotychczas na gruncie rozwiązań o szczególnym i temporalnym charakterze zawartych w art. 15zżs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, z późn. zm.). Projektodawca wychodzi z wątpliwego założenia, za którym nie przemawiają jakiegokolwiek badania ani dane statystyczne, że orzekanie jednoosobowe – w miejsce kolegalnego miałoby nie wiązać się „z zauważalnym obniżeniem jakości orzecznictwa” w sprawach cywilnych. Jak już zaznaczono, rozpoznawanie środków zaskarżenia w składzie jednego sędziego – wbrew przekonaniu autorów projektu – nie stanowi poprawy realizacji konstytucyjnego prawa do sądu, lecz znacząco obniża standard merytorycznej i rzetelnej kontroli instancyjnej. Ryzyko przeoczenia, uchybień czy popełnienia błędów jest mniejsze w sytuacji orzekania w składach kolegalnych niż w składach jednoosobowych. Zróżnicowanie doświadczeń i predyspozycji poszczególnych członków składu sędziowskiego przekłada się na zwiększenie gwarancji trafności orzeczenia.

Kolegalność orzekania ma być zachowana w postępowaniu zażaleniowym w zakresie zażalenia poziomego zarówno w postępowaniu pierwszoinstancyjnym (art. 394^{1a} § 1²), jak i drugoinstancyjnym (art. 394² § 1³). Z kolei zażalenie dewolutywne ma być rozpoznawane w składzie jednego sędziego. Wprowadza to nieuzasadnione zróżnicowanie standardu rozpoznawania środka zaskarżenia w zależności od dewolutywnego charakteru lub jego braku. Założenie to jest tym bardziej chybione, że kwestie procesowe o większym ciężarze gatunkowym podlegają kontroli w drodze zażalenia klasycznego, w którego wypadku proponuje się obniżenie standardu ochrony prawnej. Skoro utrzymuje się kolegalność orzekania odnośnie do poszczególnych kwestii procesowych z art. 394^{1a} (skądinąd trafnie, ponieważ już samo wprowadzenie zażaleń poziomych obniżyło poziom gwarancji procesowych – por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 1 lipca 2021 r., III CZP 36/20), to tym bardziej kolegalność powinna zostać zachowana w bardziej istotnych postępowaniach zażaleniowych, a zwłaszcza w postępowaniu apelacyjnym – polegającym na ponownej ocenie zasadności zgłoszonych przez strony roszczeń.

Zdecydowanie krytycznie należy ocenić propozycję rezygnacji z kolegalności rozpoznawania w sprawach małżeńskich (projektowany art. 446¹, który ma odnosić się nie tylko do spraw o rozwód i separację, lecz także o unieważnienie małżeństw, a także o ustalenie istnienia lub nieistnienia małżeństwa). Jest to rozwiązanie całkowicie niespójne systemowo. Skoro rozpoznawanie spraw małżeńskich powierzono sądom okręgowym, to znaczy, że uznawane są przez ustawodawcę za szczególnie istotne. Trudno z tym pogodzić rezygnację z kolegalności orzekania.

Należy także stanowczo sprzeciwić się zniesieniu kolegalności w sprawach o ubezwłasnowolnienie (art. 544 § 1, art. 560 § 3). Utrzymywanie jej uznano za niecelowe ze względu na poziom faktycznego oraz prawnego skomplikowania. Należy mieć jednak na względzie charakter i społeczne znaczenie oraz skutki orzeczeń wydawanych w ww. kategoriach spraw. Nie bez przyczyny ubezwłasnowolnienie określane jest mianem śmierci cywilnej. Ubezwłasnowolnienie całkowite prowadzi do utraty zdolności do czynności prawnych i ustanowienia opieki. Kolegialny skład nie ogranicza się do odrębnej kategorii spraw z zakresu prawa osobowego spraw o orzeczenie ubezwłasnowolnienia, obejmuje także złożone nieraz sprawy o zmianę oraz o uchylenie ubezwłasnowolnienia wraz ze wszystkimi kwestiami wпадkowymi i formalnymi, rozstrzyganymi w tych sprawach.

Reasumując, należy wskazać, że daleko idące ograniczenie roli i znaczenia kolegalności orzekania w sprawach cywilnych jest rozwiązaniem niekorzystnym i wątpliwym systemowo. Postulowane rozwiązania zasługują na jednoznacznie negatywną ocenę. Ukształtowanie ustroju i pozycji organów rozpoznających spory sądowe jest istotnym komponentem prawa do sądu. Instytucja składu sądu – wymagająca optymalnego określenia jednoosobowości oraz kolegalności orzekania – powinna być postrzegana w kontekście realizacji prawa do sądu właściwego, zagwarantowanego w art. 45 ust.1 Konstytucji RP. Regulacja dotycząca składu sądu nie powinna zatem abstrahować od uwarunkowań systemowych i konstytucyjnych. Kwestia prawidłowego ukształtowania składu sądu powinna ponadto uwzględniać, że popełniane w tym zakresie ewentualne uchybienia są zaliczane do kategorii przyczyn nieważności postępowania. Zatem od ustawodawcy należy oczekiwać przyjęcia takich rozwiązań, które nie tylko nie będą powodować trudności w ich stosowaniu, lecz także nie będą wywoływać wątpliwości z perspektywy gwarancji prawa do sądu i prawa do rzetelnego procesu.

Dyrektor
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
przy Naczelnej Radzie Adwokackiej
 
 adw. Dorota Kulikowska