



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 26 stycznia 2023 r.

BADK.DPK.133.158.2022 MKo

<b>P10-87/22</b>	Data wpływu petycji 1 grudnia 2022 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 23 stycznia 2023 r.

**KODEKS POSTĘPOWANIA CYWILNEGO**

**TEMAT**

**USPRAWNIENIE POSTĘPOWANIA CYWILNEGO  
ORAZ ZAPEWNIENIE STRONOM EFEKTYWNEJ REALIZACJI PRAWA  
DO ROZPOZNANIA ICH ZAŻALENIA PRZEZ SĄD ODWOŁAWCZY**

**WNOSZĄCY PETYCJE:** dwie petycje indywidualne

Zbigniew Cichoń.

**PRZEDMIOT PETYCJI:**

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany art. 394 § 1 i 2 oraz uchylecia art. 394<sup>1a</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, w celu usprawnienia procedury cywilnej i zapewnienia stronom efektywnej realizacji prawa stron do rozpoznania zażalenia przez sąd odwoławczy.

**UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:**

Autor petycji postuluje wprowadzenie zmian w Kodeksie postępowania cywilnego, gdyż w jego opinii w wyniku nowelizacji art. 394 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego dokonanej z dniem 7 listopada 2019 r. zmieniona została procedura zaskarżeń postanowień wydanych przez Sąd w postępowaniu cywilnym. Przywołana zmiana zamiast usprawnić proces cywilny, znacząco go wydłużyła. Dla strony zamierzającej złożyć zażalenie wprowadzono obowiązek dwukrotnych czynności zamiast jednej, jak to było w poprzednim stanie prawnym. Obecnie należy złożyć wniosek o sporządzenie i doręczenie pisemnego uzasadnienia postanowienia, a dopiero potem po otrzymaniu tegoż uzasadnienia złożyć zażalenie. Jak podkreśla się w uzasadnieniu petycji, w poprzednim stanie prawnym wystarczyła jedna czynność tj. złożenie zażalenia. W związku z powyższym autor petycji postuluje powrót do poprzedniego stanu prawnego i umożliwienie stronom złożenia zażalenia, bez żądania sporządzenia i doręczenia uzasadnienia przez Sąd, chyba że strona zażąda takiego uzasadnienia.

Drugi postulat petycji dotyczy zmiany treści art. 394 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego oraz usunięcia art. 394<sup>1a</sup>. Podobnie jak przy poprzedniej zmianie, autor petycji stwierdza, że nowelizacją art. 394 § 1 k.p.c. dokonaną z dniem 7 listopada 2019 r. oraz wprowadzeniem nowego art. 394<sup>1a</sup> k.p.c. zmieniony został zakres właściwości rzeczowej sądu rozpoznającego niektóre zażalenia (m.in. dotyczące: odmowy zwolnienia od kosztów sądowych lub cofnięcie takiego zwolnienia oraz odmowa ustanowienia adwokata lub radcy prawnego lub ich odwołanie, oddalenia opozycji przeciwko wstąpieniu interwenienta ubocznego oraz niedopuszczenie interwenienta do udziału w sprawie wskutek uwzględnienia opozycji, rygoru natychmiastowej wykonalności, wstrzymanie wykonania prawomocnego orzeczenia do czasu rozstrzygnięcia skargi o wznowienie postępowania, stwierdzenie prawomocności orzeczenia, skazanie świadka, biegłego, strony, jej pełnomocnika oraz osoby trzeciej na grzywnę, zarządzenie przymusowego sprowadzenia

i aresztowania świadka oraz odmowa zwolnienia świadka i biegłego od grzywny i świadka od przymusowego sprowadzenia, odmowa uzasadnienia orzeczenia oraz jego doręczenia).

Autor petycji wyjaśnił, iż przywołana zmiana wprowadziła tzw. instytucje zażalenia poziomego dotyczącego spraw, w których zażalenie rozpatrywane jest przez inny skład tego samego sądu. Zmiana miała na celu usprawnienie i przyspieszenie pracy sądów, które w kwestiach wypadkowych nie musiałyby przekazywać akt sądowi drugiej instancji i czekać na rozpoznanie przezeń złożonych zażaleń, dotyczących prostych i najmniej istotnych zagadnień w procesie. Jednakże, jak podnosi wnoszący petycję, owe najprostsze sprawy mają wielką wagę dla strony postępowania. W katalogu spraw rozpoznawanych w zażaleniu poziomym są bowiem takie kwestie jak:

- prawo do przyznania pełnomocnika z urzędu,
- zwolnienie z kosztów sądowych,
- postanowienie w przedmiocie zabezpieczenia,
- odmowa uzasadnienia orzeczenia.

Zdaniem autora petycji w powyższych sprawach ze względu na ich wagę dla stron postępowania oraz wpływ na możliwość wykonywania swych praw, w tym prawo do sądu, przekazanie zażalenia do rozpoznania temu samemu sądowi nie stanowi środka, jaki efektywnie chroniłby stronę i pozwalał na realne rozpoznanie sprawy przez drugą instancję. Obowiązek taki natomiast wynika z art. 45, 78 i 176 Konstytucji RP oraz z art. 1, art. 6 i art. 13 EKPCz.

Autor petycji stwierdził, że powyższe przepisy w obecnym brzmieniu sprawiają, przy stosowaniu zasady rozpoznania spraw wypadkowych przez ten sam sąd, z pominięciem dewolutywności, że polski proces cywilny nie może kontynuować zapewnienia efektywnej ochrony prawa do sądu w znaczeniu konstytucyjnym i konwencyjnym.

W uzasadnieniu petycji zaproponowane jest nowe brzmienie art. 394 § 1 i 2.

#### **STAN PRAWNY:**

**Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności** sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. zmieniona Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr. 61, poz. 284) w **art. 1** stanowi, że Wysokie Układające się Strony zapewniają każdemu człowiekowi, podlegającemu ich jurysdykcji, prawa i wolności określone w rozdziale I niniejszej konwencji.

Zgodnie z **art. 6 ust. 1** Konwencji każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd

ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości.

Każdego oskarżonego o popełnienie czynu zagrożonego karą uważa się za niewinnego do czasu udowodnienia mu winy zgodnie z ustawą (art. 6 ust. 2).

Konwencja w **art. 13** zawiera również regulacje dotyczące prawa do skutecznego środka odwoławczego. Artykuł ten stanowi, iż każdy, czyje prawa i wolności zawarte w niniejszej konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe.

**Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.** (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) stanowi, iż każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (**art. 45 ust. 1**).

Zgodnie z **art. 78** każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżenia określa ustawa.

Natomiast **art. 176 ust. 1** Konstytucji RP stanowi, iż postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne.

**Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego** (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.) gwarantuje prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki jako element rzetelnego procesu.

Zawarta w art. 6 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego zasada szybkości stanowi, że sąd powinien przeciwdziałać przewlekaniu postępowania i dążyć do tego, aby rozstrzygnięcie nastąpiło na pierwszym posiedzeniu, jeżeli jest to możliwe bez szkody dla wyjaśnienia sprawy.

Strony i uczestnicy postępowania obowiązani są przytaczać wszystkie fakty i dowody bez zwłoki, aby postępowanie mogło być przeprowadzone sprawnie i szybko (6 § 2).

Jednym z środków odwoławczych w postępowaniu cywilnym jest zażalenie, którego

istota uregulowana jest w kodeksie począwszy od art. 394.

Zażalenie do sądu drugiej instancji przysługuje na postanowienia sądu pierwszej instancji kończące postępowanie w sprawie, a ponadto na postanowienia sądu pierwszej instancji i zarządzenia przewodniczącego, których przedmiotem jest m.in.: zwrot pisma wniesionego jako pozew, z którego nie wynika żądanie rozpoznania sprawy, zwrot pozwu, odmowa odrzucenia pozwu, zawieszenie postępowania i odmowa podjęcia zawieszzonego postępowania.

Termin do wniesienia zażalenia wynosi tydzień od dnia doręczenia postanowienia z uzasadnieniem. Jeżeli przy wydaniu postanowienia sąd odstąpił od jego uzasadnienia, termin liczy się od dnia ogłoszenia postanowienia, a jeżeli podlegało ono doręczeniu - od dnia jego doręczenia (394 § 2).

Zgodnie z art. 394 § 3 zażalenie powinno czynić zadość wymaganiom przepisany dla pisma procesowego oraz zawierać wskazanie zaskarżonego postanowienia i wniosek o jego zmianę lub uchylenie, jak również zwięzłe uzasadnienie zażalenia ze wskazaniem w miarę potrzeby nowych faktów i dowodów.

Nowelizacją z 4 lipca 2019 r. ustawodawca dodał do Kodeksu postępowania cywilnego instytucję zażalenia do innego składu sądu pierwszej instancji (tzw. zażalenie poziome), umieszczając ją w art. 394<sup>1a</sup>. Zażalenie to przysługuje na postanowienia tego sądu, których przedmiotem jest:

- 1) odmowa zwolnienia od kosztów sądowych lub cofnięcie takiego zwolnienia oraz odmowa ustanowienia adwokata lub radcy prawnego lub ich odwołanie;
- 2) oddalenie opozycji przeciwko wstąpieniu interwenienta ubocznego oraz niedopuszczenie interwenienta do udziału w sprawie wskutek uwzględnienia opozycji;
- 3) rygor natychmiastowej wykonalności;
- 4) wstrzymanie wykonania prawomocnego orzeczenia do czasu rozstrzygnięcia skargi o wznowienie postępowania;
- 5) stwierdzenie prawomocności orzeczenia;
- 6) skazanie świadka, biegłego, strony, jej pełnomocnika oraz osoby trzeciej na grzywnę, zarządzenie przymusowego sprowadzenia i aresztowania świadka oraz odmowa zwolnienia świadka i biegłego od grzywny i świadka od przymusowego sprowadzenia;
- 7) odmowa uzasadnienia orzeczenia oraz jego doręczenia;
- 8) sprostowanie lub wykładnia orzeczenia albo ich odmowa;
- 9) zwrot zaliczki, zwrot kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu

oraz wynagrodzenie biegłego, mediatora i należności świadka, a także koszty przyznane w nakazie zapłaty, jeżeli nie wniesiono środka zaskarżenia od nakazu;

10) oddalenie wniosku o wyłączenie sędziego;

11) zatwierdzenie ugody zawartej przed mediatorem;

12) odrzucenie zażalenia;

13) odrzucenie skargi na orzeczenie referendarza sądowego;

14) zatwierdzenie ugody w sprawie odwołania do sądu ochrony konkurencji i konsumentów;

15) wstrzymanie wykonania decyzji, w przypadku zawieszenia postępowania, na zgodny wniosek stron zamierzających zawrzeć ugodę w sprawie odwołania do sądu ochrony konkurencji i konsumentów (394<sup>1a</sup> § 1).

Jeżeli w sądzie pierwszej instancji nie można utworzyć składu do rozpoznania zażalenia, zażalenie rozpoznaje sąd drugiej instancji.

Zgodnie z art. 357 § 6 wydając postanowienie podlegające zaskarżeniu sąd może, według swej oceny opartej na rozważeniu wszystkich okoliczności sprawy, postanowić o odstąpieniu od jego uzasadnienia, jeżeli w całości uwzględni zawarty w piśmie procesowym wniosek strony i podzieli argumenty strony przytoczone na jego poparcie. W postanowieniu należy powołać to pismo. Jeżeli pismo to zostanie doręczone później niż postanowienie, termin do złożenia zażalenia biegnie od dnia doręczenia tego pisma.

#### **PRACE LEGISLACYJNE:**

**Do Sejmu** 27 września 2022 r. wpłynął rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy 2650). Projekt ustawy dotyczy przyspieszenia postępowań sądowych oraz ułatwienia stronom i pełnomocnikom kontaktu z sądem, doprecyzowania zasad tzw. doręczeń komorniczych oraz wprowadzenia nowych rozwiązań dotyczących planowania rozprawy i dokonywania przez sąd niezbędnych pouczeń. W projekcie proponuje się m.in. dodanie nowego art. 394<sup>1a</sup> § 1<sup>1</sup> k.p.c., który będzie stanowił dookreślenie, że w postępowaniu wywołanym zażaleniem "poziomym" właściwym do jego kontroli formalnej i w konsekwencji odrzucenia jest sąd w składzie jednego sędziego.

Kolejną proponowaną zmianą o charakterze porządkującym i uściślającym jest dodanie w art. 394<sup>1a</sup> § 3 k.p.c. zdania drugiego, które precyzuje, że sąd drugiej instancji nie bada, na czym polega niemożność utworzenia składu do rozpoznania zażalenia w danym sądzie, ani też nie ma w tym zakresie kompetencji do oceniania decyzji prezesa sądu.

## **INFORMACJE DODATKOWE:**

**Europejski Trybunał Praw Człowieka** w wyroku z dnia 21 lutego 1975 r. 4451/70, *Golder v. Wielka Brytania* orzekł, że prawo jednostki do rozpoznania jej sprawy przez niezależny Sąd jest podstawą funkcjonowania nowoczesnych demokratycznych państw prawa i zakres tej ochrony należy interpretować jak najszerzej.

Zgodnie z tezami zawartymi w wyroku art. 6 ust. 1 Konwencji nie statuuje prawa dostępu do sądów i trybunałów w sposób wyraźny. Konstytuuje on prawa inne, ale pochodzące z tego samego źródła i które, razem wzięte, tworzą jedno prawo niedefiniowane ściśle w najwęższym znaczeniu tego terminu. Zadaniem Trybunału jest ustalić w drodze interpretacji, czy dostęp do sądu stanowi czynnik, czy też aspekt tego prawa.

Zagadnienia przedłożone Trybunałowi w sprawie *Golder v. Wielka Brytania* miały przede wszystkim na celu ustalenie jak Konwencja, a zwłaszcza art. 6 ust. 1, powinny być interpretowane. Trybunał jest gotów uznać, iż powinny być one interpretowane w świetle art. 31-33 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r.

Art. 6 ust. 1 Konwencji (interpretowany) w kontekście (całej) Konwencji, daje podstawę, aby sądzić, iż prawo (do sądu) jest zawarte pośród praw gwarantowanych (Konwencją).

Zasada, że musi istnieć możliwość przedłożenia roszczenia cywilnego przed sąd, plasuje się jako jedna z powszechnie "rozpoznawanych" podstawowych zasad prawa; ta sama zasada ma swoje zastosowanie w przypadku prawa międzynarodowego jako uniemożliwiająca odmowę dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Art. 6 ust. 1 musi być interpretowany w świetle tych zasad.

Prawo dostępu do sądu stanowi element, który zawiera się w prawach konstytuowanych przez art. 6 ust. 1 Konwencji. Nie jest to wykładnia rozszerzająca, nakładająca na Układające się Państwa nowe obowiązki; jest to interpretacja dokonana na podstawie dosłownego brzmienia zdania pierwszego art. 6 ust. 1, z uwzględnieniem przedmiotu oraz celów Konwencji jako traktatu prawotwórczego oraz podstawowych zasad prawa.

Należy pamiętać, że obecnie złożenie przez stronę wniosku o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i doręczenie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem stanowi przesłankę skuteczności wniesienia zażalenia, ponieważ dopiero doręczenie na wniosek strony odpisu orzeczenia z uzasadnieniem powoduje otwarcie przewidzianego w art. 394

§ 2 k.p.c. tygodniowego terminu do złożenia zażalenia (z wyjątkiem wskazanym w art. 394 § 2 zdanie drugie w zw. z art. 357 § 6 k.p.c.). Pogląd ten został wyrażony w uchwale Sądu Najwyższego z 20 sierpnia 2021 r., III CZP 59/20, potwierdzającej stanowisko zajmowane w najnowszym orzecznictwie Sądu Najwyższego.<sup>1</sup>

OPRACOWAŁ

Maciej Kowalski

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz

---

<sup>1</sup> M. O. Piaskowska (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie procesowe. Komentarz aktualizowany. Opublikowano: LEX/el. 2022.