



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPL.140.96.2018.ML

Warszawa, 11 września 2018 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec komisyjnego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy - Kodeks
postępowania cywilnego (druk nr
2697).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Sprawiedliwości do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem,
(-) Mateusz Morawiecki

*Stanowisko Rządu
wobec komisyjnego projektu ustawy
o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego
(druk sejmowy nr 2697)*

I. Przedmiot projektu ustawy i istota projektowanej zmiany

Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (druk sejmowy nr 2697) przewiduje likwidację tzw. „przedsądu” celem umożliwienia merytorycznego rozpoznania przez Sąd Najwyższy każdej dopuszczalnej pod względem formalnym skargi kasacyjnej, bez wstępnej kontroli skargi, sprawowanej jednoosobowo w oparciu o bardzo ogólnie sformułowane kryteria „przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania”, określone w art. 398⁹ §1 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, zwanej dalej „k.p.c.”. W ocenie projektodawcy w przypadku merytorycznego rozpatrywania skarg kasacyjnych, jedynym dopuszczalnym rozstrzygnięciem, w przypadku uznania przez Sąd Najwyższy skargi za zasadną, powinno być uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia właściwemu sądowi.

W projekcie ustawy przewidziano, że wchodzi ona w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

W uzasadnieniu projektu Komisja wskazała, że po wejściu w życie projektowanej ustawy skargi kasacyjne byłyby rozpatrywane przez Sąd Najwyższy w składzie trzyosobowym. Należy podkreślić, że – podobnie jak to ma miejsce obecnie – zdecydowana większość skarg będzie rozpatrywana na posiedzeniach niejawnych w oparciu o art. 398¹¹ k.p.c. W przypadku uznania przez Sąd Najwyższy skargi za zasadną Sąd Najwyższy będzie mógł jedynie uchylić zaskarżone orzeczenie i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania właściwemu sądowi.

W ocenie Komisji zasadniczym skutkiem społecznym i prawnym projektowanej ustawy będzie wzrost zaufania obywateli do Państwa oraz poprawa przejrzystości systemu prawnego. Ze względu na swój charakter i ograniczony zasięg ustawa nie wywoła skutków gospodarczych oraz skutków finansowych, w tym skutków finansowych dla sektora finansów publicznych. Eliminacja z systemu prawnego „przedsądu” nie spowoduje poważnego wzrostu obciążenia Sądu Najwyższego. Już obecnie wszystkie skargi kasacyjne są wstępnie

rozpoznawane w trybie „przedsądu” na posiedzeniu niejawnym w składzie jednoosobowym – a więc każda skarga kasacyjna wymaga wnikliwej analizy ze strony sędziego Sądu Najwyższego. W przypadku skarg przyjętych do rozpoznania w trzyosobowym składzie orzekającym (25 – 30% ogółu skarg kierowanych do Sądu Najwyższego) nie ma sędziego podejmującego wcześniej rozstrzygnięcie w ramach „przedsądu”. Można uznać, że praca sędziego orzekającego w ramach „przedsądu” oraz praca sędziego sprawozdawcy się dublują. Projektowana ustawa eliminuje to dublowanie pracy. Ponieważ przepis art. 398¹¹ §1 k.p.c. pozostaje niezmienny, nie należy spodziewać się zauważalnego wzrostu liczby rozpraw, nadal zdecydowana większość spraw będzie rozpatrywana na posiedzeniach niejawnych. Pewne zmniejszenie obciążeń zostanie spowodowane także przez wprowadzenie zasady, że Sąd Najwyższy będzie mógł jedynie uchylić zaskarżone orzeczenie i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia właściwemu sądowi i nie będzie mógł już podejmować merytorycznych rozstrzygnięć, orzekając co do istoty sprawy lub umarzając postępowanie.

II. Uwagi szczegółowe

Projektowane zmiany przewidują nowelizację:

- art. 394¹ § 3, w którym skreśla się wyrazy „art. 398¹⁶”, który przewiduje możliwość orzekania co do meritum przez Sąd Najwyższy, jeżeli podstawa naruszenia prawa materialnego była oczywiście uzasadniona, a skargi kasacyjnej nie oparto także na podstawie naruszenia przepisów postępowania lub podstawa ta okazała się nieuzasadniona, wówczas Sąd Najwyższy na wniosek skarżącego jest władny uchylić zaskarżony wyrok i orzec co do istoty sprawy,

- art. 398⁴ § 1 pkt 3 k.p.c, w którym komisja proponuje wprowadzić regulację, na mocy której Sąd Najwyższy jest władny jedynie uchylić zaskarżone orzeczenie bez możliwości merytorycznego orzekania, tj. zmiany zaskarżonego orzeczenia z tego względu projekt ustawy zakłada, że w kasacji należy zamieścić wniosek o „uchylenie orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia i zmiany”,

- art. 398⁴ § 2 k.p.c., polegającą na uchyleniu regulacji przewidującej obligatoryjny „wniosek o przyjęcie do rozpoznania kasacji i uzasadnienie wniosku”;

- art. 398⁶ §1, co jest konsekwencją uchylenia § 2 w art. 398⁴;

- art. 398⁹, art. 398¹⁶, art. 398¹⁹ polegającą na ich uchyleniu.

Tytułem wstępu podkreślić należy, iż pojawienie się instytucji „przedsądu” w systemie prawa i tym samym władzy sądowniczej wymusiła w znacznej mierze sama praktyka.

Instytucja ta została wprowadzona przez ustawodawcę w drodze ustawy z 24 maja 2000 r. *o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji* (Dz. U., Nr 48, poz. 554 ze zm.). Jej obowiązywanie stanowi w gruncie rzeczy swoistego rodzaju „ograniczenie” dopuszczalności środka odwoławczego dla stron do Sądu Najwyższego, pozwalające na odmowę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. Przełożyło się to na stworzenie dodatkowego wymogu pozaformalnego dla dopuszczalności przyjęcia do rozpoznania przez Sąd Najwyższy danej kategorii spraw. Podstawą do odmowy przyjęcia kasacji do rozpoznania jest brak w sprawie występowania istotnego zagadnienia prawnego, brak potrzeby wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów lub też oczywista bezzasadność skargi.

Skargi kasacyjnej nie należy traktować jako trzeciej instancji i tym samym postępowania przed Sądem Najwyższym w sposób właściwy dla niższych instancji. Stanowisko takie wynika z założenia, że Konstytucja w ramach prawa do sądu gwarantuje jego dwuinstancyjność, a nie trzyinstancyjność. Sąd Najwyższy rozpoznający skargę kasacyjną nie pełni roli dodatkowej instancji. Dlatego kasacja jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, a nie kolejnym etapem postępowania odwoławczego. Nie ma też charakteru powszechnego, o czym przesądza szczególny zakres kontroli i ograniczenia o charakterze *rationis materiae* oraz *rationis valoris*. Zatem jest to szczególny środek odwoławczy, którego istota opiera się na ochronie interesu publicznego poprzez ujednolicanie orzecznictwa sądów powszechnych, rozstrzyganie spraw o istotnym znaczeniu dla orzecznictwa sądowego i rozwoju prawa oraz rozstrzyganie spraw o precedensowym charakterze, a nie ogólnie dostępny środek zaskarżenia od orzeczeń nieodpowiadających zamierzeniom stron.

Oprócz różnego w stosunku do niższych instancji kształtu ustawodawca włączył do jej regulacji odmienne wymogi i ograniczenia, niemniej jednak bacząc, by te były zgodne z wymogami Konstytucji i wiążącym prawem międzynarodowym. Warto nadmienić także, iż obowiązujące krajowe odrębności postępowania kasacyjnego w aspekcie gwarancji prawa do sądu zostały wielokrotnie potwierdzone i zaaprobowane nie tylko przez Sąd Najwyższy, ale także Europejski Trybunał Praw Człowieka, co potwierdza orzecznictwo tych organów sądowych (Decyzja ETPC: z 7.5.2002 r. *Walczak przeciwko Polsce* (Skarga Nr 77395/01), Legalis; uchw. SN (PSIK) z 9.10.2000 r., I KZP 37/00, OSNKW 2000, Nr 9–10, poz. 78)). Jest to wynikiem interpretacji art. 6 Konwencji Praw Człowieka i Obywatela, którego treść nie narzuca jednolitego wzorca ukształtowania procedury przed organami wewnątrzpaństwowymi poszczególnych państw, a w związku z tym dopuszcza zgodność

z prawem zróżnicowanych procedur w zakresie I i II instancji w stosunku do najwyższej. Ponadto odpowiada to jednocześnie zaleceniom Rady Europy, która również aprobuje krajowe ograniczenia dostępu do sądu najwyższego szczebla (post. SN z 15.2.2008 r., I CSK 538/07, niepubl.).

W dyspozycji prawodawcy pozostaje więc całkiem spora liczba instrumentów, za pomocą których może ograniczyć rozpoznanie skarg kasacyjnych. Wśród nich znajdują się: progi kwotowe, wyłączenie przedmiotowe, opłaty sądowe czy chociażby instytucja adwokatów kasacyjnych. Z części powyższych rozwiązań skorzystał ustawodawca krajowy, a jako element je weryfikujący w ramach badania celowości pełnego rozpoznania skargi kasacyjnej z punktu widzenia interesu publicznego przez Sąd Najwyższy wprowadził „przedsąd”. Jego istota polega na wyselekcjonowaniu skarg kasacyjnych do tych, w których istnieją przesłanki do zbadania sprawy przez Sąd Najwyższy. W aktualnej praktyce postanowienie w tej kwestii wydawane jest przez sąd jednoosobowo, na posiedzeniu niejawnym, bez możliwości odwołania się poprzez zażalenie. Jest to zatem początkowe badanie skargi kasacyjnej, które kończy się jurysdykcyjną decyzją samego Sądu Najwyższego, a w dalszej fazie (pod warunkiem przyjęcia do rozpoznania) zakończy się orzeczeniem w sprawie. Ważne, że „przedsąd” nie jest „rozpoznawaniem kasacji”, czyli skontrolowaniem ostatecznego orzeczenia pod względem ewentualnego rażącego naruszenia prawa, jakim orzeczenie to może, ale nie koniecznie musi być dotknięte, są to czynności, które warunkują rozpoznanie skargi kasacyjnej i siłą rzeczy je poprzedzają. W przypadku tym sąd orzeka o bezzasadności wniesionej skargi kasacyjnej, nie wkraczając zaś w sferę wyroku kończącego postępowanie w sprawie, gdyż ten korzysta już z powagi rzeczy osądzonej.

Tadeusz Ereciński pisze, że instytucja „przedsądu” jest racjonalnym instrumentem dostępu do sądu i tym samym nie ogranicza dopuszczalności skarg kasacyjnych, natomiast pozwala Sądowi Najwyższemu na początkową, merytoryczną ocenę. Siłą rzeczy jest też jednym z wręcz niezbędnych środków do walki z nadużywaniem prawa do sądu.

Pomimo że skarga kasacyjna nie jest objęta gwarancją prawa do sądu w ramach dwuinstancyjności, to jednak siłą rzeczy podlega ona systemowi prawa i hierarchii źródeł. Wobec czego ustawodawca, wprowadzając taką regulację dał stronie możliwość dodatkowej weryfikacji prawomocnego orzeczenia.

Podkreślić trzeba, iż instytucja „przedsądu” nie narusza zasady prawa do sądu albowiem ustawodawca przy określaniu przesłanek do odrzucenia skargi jakkolwiek posłużył się pojęciami, których termin jest niedookreślony, co rodzi obowiązek ich precyzyjnego i dogłębnego przedstawienia. Jednakże samo użycie zwrotów nieostrych jest akceptowalne,

gdyż pozwala sędziemu na określoną swobodę w zakresie stosowania reguł uznaniowych i tym samym, wkracza w sferę „prawa sędziowskiego”. Sędzia, mając możliwość kształtowania decyzji za pomocą posiadanych przez siebie kwalifikacji, wiedzy, doświadczenia życiowego itp., dokonuje wolnej subsumpcji na podstawie wykształconego przekonania o kwalifikowaniu się sprawy do rozpoznania przez Sąd Najwyższy lub też o jej niezakwalifikowaniu. Skutkiem tego, w drodze swobodnej decyzji przesądza on o wystąpieniu istotnego zagadnienia prawnego, potrzebie wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, czy też po prostu zasadności jej przyjęcia. Kluczową rolę w tej kwestii odgrywa właśnie uzasadnienie, które nie może być szablonowym odwołaniem się do samego zwrotu, a wskazaniem dokonanych zabiegów metodologicznych w sprawie i powziętych na ich podstawie wniosków uwydatniających przyjęcie określonego przekonania. W następstwie tego będzie ono nawiązywać do przesłanek uzasadniających decyzję. Warto przy tym zaznaczyć, że wskazane wątpliwości może usunąć sam Sąd Najwyższy poprzez właściwą praktykę w zakresie stosowania „przedsądu”. Bowiem prawidłowe konstruowanie uzasadnień w sprawach pozwala nie tylko rozwijać poprawną praktykę, ale również ujednolicić orzecznictwo, które to zadanie jest przecież zasadniczą funkcją najwyższej instancji. Podkreślenie tego faktu wynika właśnie z początkowo błędnej praktyki w tym zakresie. Opieranie uzasadnień na zdawkowych i mechanicznych kwestiach nieindywidualizujących poszczególnych spraw powoduje w praktyce wypaczenie tej konstrukcji, która poprzez właściwe stosowanie może służyć jako jeden z głównych elementów ochrony interesu publicznego.

Konkludując, podkreślenia wymaga, że instytucja „przedsądu” w kontekście prawa do sądu w praktyce bywa konfrontowana z innymi zasadami, regułami czy instytucjami prawa. Konieczne jest zatem ważenie i poszukiwanie rozwiązań, które w jak najpełniejszy sposób pozwolą na realizację konstytucyjnych praw jednostek, a nie usuwanie z procedury cywilnej instytucji „przedsądu”. Jak wspomniano powyżej należy przede wszystkim doprowadzić do ukształtowania jasnych i przejrzystych reguł oceny kasacji pod względem formalnych w ramach „przedsądu” oraz należyte i zrozumiałe uzasadnienie podejmowanych decyzji przez Sąd Najwyższy w tej materii. Ponadto przyjęcie projektu doprowadziłoby do znacznego zwiększenia ilości spraw wpływających do Sądu Najwyższego. Usunięcie bowiem „przedsądu” doprowadziłoby do konieczności merytorycznego rozpoznania każdej – spełniającej warunki formalne – kasacji. Wówczas – jak podkreślono już na wstępie – Sąd Najwyższy stałby się trzecią instancją. Regulacja taka mogłaby doprowadzić do uznania, że

skoro skarga kasacyjna służy tylko w określonej kategorii spraw, lub z uwagi na wartość przedmiotu zaskarżenia, to dochodzi do pozbawienia znacznej części obywateli prawa do rozpoznania ich sprawy przez trzecią instancję. W konsekwencji doprowadziłoby to do rozbudowania wymiaru sprawiedliwości i potrzebę zwiększania ilości etatów sędziowskich, asystenckich i urzędniczych w Sądzie Najwyższym.

Komisyjny projekt ustawy należy negatywnie ocenić także w zakresie, w jakim przewiduje wyłączenie z kompetencji Sądu Najwyższego uprawnienia do merytorycznego orzekania, tj. zmiany prawomocnego orzeczenia w sytuacji uznania, że skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie. Wprowadzenie bowiem regulacji wyłączającej prawo Sądu Najwyższego do merytorycznego rozpoznania sprawy i wprowadzenie jedynie prawa do uchylecia orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania właściwemu sądowi doprowadziłoby do znacznego wzrostu spraw w sądach I i II instancji, a przede wszystkim wydłużyło czas rozpoznania sprawy.

Z powyższych względów Rada Ministrów nie rekomenduje prowadzenia dalszych prac nad komisyjnym projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (druk sejmowy 2697).