



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII KADENCJA**

Warszawa, dnia 20 listopada 2014 r.

Druk nr 771

**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 oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Bohdan Paszkowski.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Art. 1. W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, 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. W ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.²⁾) po art. 177 dodaje się art. 177a w brzmieniu:

„Art. 177a. Jeżeli skarga kasacyjna nie spełnia wymagań przewidzianych w art. 176, przewodniczący wzywa stronę do usunięcia braków w terminie siedmiu dni pod rygorem odrzucenia skargi.”.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2014 r. poz. 293, 379, 435, 567, 616, 945, 1091, 1161 i 1296.

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2012 r. poz. 1101 i 1529 oraz z 2014 r. poz. 183 i 543.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 lipca 2014 r. (sygn. akt SK 22/11), stwierdzającego niezgodność art. 180 w zw. z art. 178 i art. 176 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.; dalej jako p.p.s.a.) z Konstytucją.

Sentencja rozstrzygnięcia została opublikowana w Dz. U. poz. 543 (data publikacji: 28 kwietnia 2014 r.). Wyrok wraz z uzasadnieniem ukazał się w OTK ZU Nr 4A, poz. 37.

2. Przedmiot i istota wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał orzekł, że art. 180 w zw. z art. 178 i art. 176 p.p.s.a. w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie, bez wezwania do usunięcia braków, skargi kasacyjnej niespełniającej wymogu zamieszczenia w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 78 Konstytucji, a także z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

2.2. W myśl art. 180 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny na posiedzeniu niejawnym odrzuci skargę kasacyjną, jeżeli ulegała ona odrzuceniu przez wojewódzki sąd administracyjny, albo zwróci ją temu sądowi w celu usunięcia dostrzeżonych braków. Jak stanowi natomiast art. 178 p.p.s.a., wojewódzki sąd administracyjny odrzuci na posiedzeniu niejawnym skargę kasacyjną wniesioną po upływie terminu lub z innych przyczyn niedopuszczalną, jak również skargę kasacyjną, której braków strona nie uzupełniła w wyznaczonym terminie.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem i poglądami doktryny prawa, kompetencja NSA polegająca na odrzuceniu skargi kasacyjnej aktualizuje się w szczególności wtedy, gdy skarga dotknięta jest brakiem w zakresie tzw. elementów konstrukcyjnych, a więc wymienionych w art. 176 p.p.s.a. po wyrazie „oraz”. Do elementów tych należą: po pierwsze, oznaczenie zaskarżonego orzeczenia ze wskazaniem czy jest ono zaskarżone w całości, czy też w części; po drugie, przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie, po trzecie zaś – wniosek

o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany. Pozostałe wymogi stawiane skargom kasacyjnym na gruncie art. 176 p.p.s.a. to wymogi formalne, które powinno spełniać każde pismo procesowe (por. art. 46 p.p.s.a.). Wyłącznie wadliwość skargi kasacyjnej w tym ostatnim zakresie może zostać naprawiona w następstwie wezwania strony w trybie art. 49 § 1 p.p.s.a., a zatem jedynie w takim przypadku zachodzi przesłanka zwrotu skargi „w celu usunięcia dostrzeżonych braków”.

2.3. Konstytucyjność zaskarżonej regulacji została oceniona z punktu widzenia gwarancji płynących z:

- art. 45 ust. 1 Konstytucji (prawo do sądu w aspekcie sprawiedliwości proceduralnej);
- art. 31 ust. 3 Konstytucji (granice dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy w wolności i prawa konstytucyjne, w tym zwłaszcza zasada proporcjonalności *sensu stricto*);
- art. 78 Konstytucji (prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji);
- art. 2 Konstytucji (zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana także zasadą lojalności państwa względem obywateli).

W świetle dotychczasowych wypowiedzi TK, idea sprawiedliwości proceduralnej sprowadza się do podmiotowego traktowania uczestników postępowania, a ponadto obejmuje zakaz arbitralnego działania sądu, zapewnienie stronom możliwości korzystania z ich praw i gwarancji procesowych oraz zagwarantowanie im rzetelnego i merytorycznego rozpatrzenia sprawy. „W zasadzie sprawiedliwości proceduralnej mieszczą się przede wszystkim: możliwość bycia wysłuchanym przez sąd, konieczność ujawniania przez sąd motywów rozstrzygnięcia, zapewnienie uczestnikowi postępowania przewidywalności jego przebiegu oraz nakaz wszechstronnego zbadania przez sąd okoliczności sprawy, jak również dwuinstancyjność postępowania. (...) Sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, które bez zachowania standardu rzetelności postępowania miałyby charakter li tylko fasadowy.”

Z kolei zasada instancyjności (zaskarżalności) postępowania sądowego, która to skądinąd pozwala na urzeczywistnienie sprawiedliwości proceduralnej, ma zapobiegać pomyłkom i arbitralności sądu pierwszej instancji. Jakkolwiek ustrojodawca nie rozstrzygnął precyzyjnie kształtu kontroli instancyjnej, dając tym samym ustawodawcy zwykłą swobodę, to swoboda ta nie jest nieograniczona, co wyklucza rozwiązania ponad miarę ograniczające prawa procesowe stron postępowania. „[Ś]rodek zaskarżenia musi być skuteczny, a więc musi

umożliwiać merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy – zapewniać obiektywną i realną kontrolę orzeczeń wydanych w pierwszej instancji.”

Co się tyczy samej zasady proporcjonalności, to warto przypomnieć, że chodzi tutaj o zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy, oceniany przez pryzmat możliwości osiągnięcia takiego samego efektu za pomocą środków, które w mniejszym stopniu ograniczają korzystanie z konstytucyjnych wolności lub praw. „Ustanawiając ograniczenia, ustawodawca nie powinien przekraczać pewnego stopnia uciążliwości, w szczególności zaburzać proporcji pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego podlegającego w danym wypadku ochronie.”

Wreszcie, zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa można utożsamić z zakazem zastawiania prawnych „pułapek” na obywatela, formułowania obietnic bez pokrycia bądź też nagłego wycofywania się ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania prawa. Innymi słowy, „prawo powinno zapewniać jednostkom bezpieczeństwo oraz umożliwiać im decydowanie o ich postępowaniu, w poczuciu znajomości prawnych konsekwencji podjętych działań oraz przesłanek działania organów państwa, które nie zostaną arbitralnie zmienione przez prawodawcę.”

2.4. Trybunał podkreślił, iż „sąd rozstrzygający w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej nie może być sprowadzany do roli robota, mechanicznie odrzucającego pisma procesowe obywateli ze względu na uchybienia nie ważące w żaden sposób na możliwości wydania orzeczenia. Sąd nie może też przekształcić się w instytucję biurokratyczną”.

Postanowienia Konstytucji nie wykluczają ustanowienia pewnych wymogów formalnych, zmierzających do przyspieszenia postępowania, a formalizm procesowy – sam w sobie – jest niezbędny w demokratycznym państwie prawnym dla zapewnienia sprawności i rzetelności postępowania, ponieważ brak rygorów formalnych niechybnie prowadziłby do arbitralności rozstrzygnięć i destrukcji wymiaru sprawiedliwości. Istnieją jednak granice formalizmu procesowego, których przekroczenie prowadzi do naruszenia prawa do sądu, np. z uwagi na zachwianie proporcji pomiędzy interesami wymiaru sprawiedliwości a prawami jednostki. Co więcej: szybkość rozpoznania sprawy, chociaż ważna, nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych. Jak zaakcentował Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt P 9/01: „[u]proszczenie i przyśpieszenie może niewątpliwie dotyczyć kwestii formalnych (np. wprowadzenia formularzy czy skrócenia terminów składania odwołań), natomiast (...) nie może odnosić się do uprawnień stron wiążących się z obroną ich

praw i interesów. (...) Sprawność rozpoznania przez sąd można osiągnąć (...) bez wyłączenia stronom drogi odwoławczej w postępowaniu sądowym.”

Rygoryzm wynikający z art. 180 w zw. z art. 178 i art. 176 p.p.s.a. bywa uzasadniany wysokim stopniem formalizacji skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym, służącym precyzyjnemu ustaleniu zakresu sprawy przedstawianej NSA do rozpoznania. Ma on również ograniczać liczbę składanych skarg kasacyjnych oraz – dzięki szybkości i sprawności postępowania – skracać procedury prowadzące do uprawomocnienia się wyroku sądu pierwszej instancji. Przyjęcie założenia, że zawarcie w skardze kasacyjnej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany, jest niezbędne do wyznaczenia granic jej rozpoznania przez NSA skutkuje właśnie uznaniem, że brak skargi w tym zakresie powinien powodować jej odrzucenie, ponieważ sąd nie może rekonstruować intencji skarżącego ani domniemywać jego żądania. Niemniej, zdaniem TK, założenie to nie w każdym przypadku jest słuszne. Jeżeli bowiem skarga kasacyjna – jak w sprawie, w związku z którą została wniesiona skarga konstytucyjna – zawiera, stosownie zresztą do art. 176 p.p.s.a., wskazanie, że wyrok WSA został zaskarżony w całości, to wynika stąd zarazem zakres żądanego „uchylenia lub zmiany” tego wyroku.

Trybunał zauważył poza tym, że brak formalny skutkujący odrzuceniem skargi kasacyjnej oznacza nieodwracalne pozbawienie strony możliwości rozpoznania jej sprawy przez NSA, a to pozbawia ją *de facto* konstytucyjnych praw i wolności, których ochrony zamierzała dochodzić. Bieg wynikającego z art. 177 § 1 p.p.s.a. terminu wniesienia skargi kasacyjnej (30 dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem) czyni bowiem w praktyce niemożliwym ponowne wniesienie prawidłowej, tzn. pozbawionej uchybień, skargi kasacyjnej. Po wtóre, strona, która nie ma zdolności postulacyjnej ponosi negatywne skutki błędu zaangażowanego przez siebie profesjonalnego pełnomocnika. W tym kontekście wypada zatem podnieść, że ustawodawca zastawił na obywateli swoistą pułapkę. Z jednej strony objął skargę kasacyjną w postępowaniu sądownoadministracyjnym przymusem adwokacko-radcowskim, wymuszając na stronie działanie w zaufaniu do zawodowych umiejętności pełnomocnika i ponoszenie kosztów jego ustanowienia, z drugiej zaś obciążył tę stronę konsekwencjami popełnionego przez niego błędu. Nie ma przy tym znaczenia, czy ów błąd popełniony został przez nieuwagę pełnomocnika, z powodu pośpiechu, czy też przez jego niewiedzę. Daleko idące, a zarazem nieodwracalne konsekwencje niedopełnienia przez niego obowiązków, prowadzące do odrzucenia skargi kasacyjnej, obciążają w całości stronę,

a w żaden sposób nie dotyczą pełnomocnika, który popełnił błąd, formułując „wybrakowaną” skargę kasacyjną. Prawo do ubiegania się o odszkodowanie z obowiązkowego ubezpieczenia pełnomocnika od odpowiedzialności cywilnej – pomijając nawet uciążliwości związane z jego wyegzekwowaniem – nie jest i nie może być postrzegane jako ekwiwalent merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez NSA.

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Mając na względzie argumenty przedstawione przez TK oraz postulat, ażeby „wobec dotkliwych skutków procesowych” odrzucenie z powodu braków skargi kasacyjnej wniesionej w postępowaniu sądownoadministracyjnym poprzedzone było „wezwaniami do usunięcia owych braków w wyznaczonym przez sąd terminie”, proponuje się dodanie w p.p.s.a. art. 177a. Na gruncie tego przepisu wyraźnie przesądzone zostanie, że przewodniczący najpierw musi wszcząć tzw. procedurę naprawczą, a więc wezwać stronę do poprawienia (usunięcia braków) skargi kasacyjnej z równoczesnym określeniem jej na to 7-dniowego terminu. W przepisie przewidziany będzie ponadto rygor odrzucenia skargi, odmienny zatem niż w art. 49 § 1 p.p.s.a., niemniej w pełni korespondujący z uregulowaniem z art. 178 p.p.s.a., które to pozwala na odrzucenie skargi kasacyjnej, „której braków strona nie uzupełniła w wyznaczonym terminie”.

Zaakcentowania wymaga okoliczność, że zakresowa formuła rozstrzygnięcia z dnia 29 lipca 2014 r. jest pochodną wyłącznie zakresu kognicji trybunalskiej (kontroli konkretnej zainicjowanej skargą konstytucyjną), a nie przekonania, iż zachodzi jakakolwiek jakościowa różnica między poszczególnymi komponentami skargi kasacyjnej, o których mowa w art. 176 p.p.s.a. po wyrazie „oraz”. Wręcz przeciwnie, wywód Trybunału przemawia raczej za tezą, że z perspektywy przywołanych wcześniej wzorców konstytucyjnych wymaganie „oznaczenia zaskarżonego orzeczenia ze wskazaniem czy jest ono zaskarżone w całości, czy w części”, a także wymóg przytoczenia podstaw kasacyjnych i ich uzupełnienia” muszą być traktowane w identyczny sposób jak „wniosek o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany”. W związku z tym w projektowanym przepisie art. 177a nie przyjęto żadnego rozróżnienia, gdy chodzi o spełnienie warunków z art. 176 p.p.s.a.

Konsekwencją wprowadzenia omawianego rozwiązania będzie odmienne ukształtowanie kompetencji NSA w świetle art. 180 p.p.s.a. Sąd ten nie będzie bowiem władny odrzucić skargi kasacyjnej, jeżeli dana skarga obarczona jest wadami w zakresie elementów konstrukcyjnych.

NSA będzie w takim wypadku obowiązany zwrócić skargę właściwemu wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu „w celu usunięcia dostrzeżonych braków” (dyspozycja art. 180 p.p.s.a. *in fine*).

Niezależnie od powyższej zmiany, objętej treścią art. 2 projektowanej ustawy, w opinii projektodawcy konieczne staje się dokonanie nowelizacji także przepisów procedury cywilnej. Trzeba w tym miejscu nadmienić, że sąd konstytucyjny miał już okazję wypowiedzieć się o wymogach stawianych skardze kasacyjnej w postępowaniu cywilnym, zaś efektem orzeczenia Trybunału z dnia 1 lipca 2008 r. (sygn. akt SK 40/07) była nowa regulacja odnośnie do skutków niezamieszczenia w skardze wniosku o przyjęcie jej do rozpoznania wraz z jego uzasadnieniem. Otóż, realizując dyrektywy płynące ze wspomnianego wyroku, ustawodawca wyodrębnił wymóg w postaci wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania (art. 398⁴ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.; dalej jako: k.p.c.) i jednocześnie w art. 398⁶ § 1 k.p.c. zastrzegł dla niego stosowanie procedury naprawczej. Przedmiotową zmianę przyniosła ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 69, poz. 593), uchwalona po rozpatrzeniu przedłożenia rządowego (projekt z druku nr 1368, VI kadencja Sejmu; por. też projekt senacki – druk sejmowy nr 2178).

Tyle że art. 398⁶ § 2 k.p.c. wciąż pozwala na odrzucenie *a limine* (bez uprzedniego wezwania strony do usunięcia dostrzeżonego braku) skargi kasacyjnej, która nie zawiera jednego z elementów wymienionych w art. 398⁴ § 1 k.p.c. Jest to o tyle istotne, że zachodzi ewidentna zbieżność między normą, o której TK orzekał w sprawie SK 22/11, a normą, którą można wyinterpretować z powołanego art. 398⁶ § 2 w zw. z art. 398⁴ § 1 pkt 3 k.p.c., gdyż w tym ostatnim przepisie również wskazany został element konstrukcyjny skargi kasacyjnej (aczkolwiek kierowanej do Sądu Najwyższego), jakim jest „wniosek o uchylenie lub uchylenie i zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia i zmiany”. Nie ma przy tym racjonalnych przesłanek, które nakazywałyby inaczej traktować komponenty skargi kasacyjnej z art. 398⁴ § 1 i 2 k.p.c., zwłaszcza jeżeli uwzględni się standardy konstytucyjne wyrażone w art. 2 oraz art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z punktu widzenia wartości zakodowanych w tych wzorcach konstytucyjnych nie można przecież uznać, że odrzucenie skargi kasacyjnej z uwagi na tzw. braki nienaprawialne (art. 398⁴ § 1 k.p.c.), czyli z pominięciem procedury naprawczej, uzasadnione jest nadzwyczajnym charakterem tego środka zaskarżenia.

Reasumując: z uwagi na fakt, że zarówno w postępowaniu dotyczącym art. 180 w zw. z art. 178 i art. 176 p.p.s.a., jak i w sprawie SK 40/07 Trybunał orzekł o naruszeniu gwarancji ujętych w art. 2 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, utrzymywanie dychotomii w podejściu do braków skargi kasacyjnej wnoszonej w oparciu o przepisy k.p.c., w szczególności zaś pozostawienie regulacji stanowiącej podstawę odrzucenia skargi kasacyjnej, która nie zawiera elementu określonego w art. 398⁴ § 1 pkt 3 k.p.c., budziłoby poważne zastrzeżenia natury konstytucyjnej, a nade wszystko godziłoby w autorytet TK jako organu, którego orzeczenia ostatecznie rozstrzygają o konstytucyjności określonych rozwiązań prawnych (art. 190 ust. 1 Konstytucji).

Dlatego w art. 1 projektu zaproponowano nadanie nowego brzmienia art. 398⁶ § 1 i 2 k.p.c., albowiem to postanowienia tych przepisów odnoszą się do kompetencji związanych z oceną dopuszczalności skargi kasacyjnej, którą przeprowadza się jeszcze w sądzie drugiej instancji i która to rzutuje na późniejsze czynności Sądu Najwyższego (art. 398⁶ § 3 k.p.c.). Tym samym znowelizowane przepisy p.p.s.a. i k.p.c. będą obejmowały w istocie paralelne regulacje.

4. Skutki projektowanej ustawy

Projekt uwzględnia stanowisko Trybunału tak w odniesieniu do przepisów regulujących postępowanie sądownoadministracyjne, jak i co do przepisów procedury cywilnej. Wobec tego jego podstawowym skutkiem będzie pełne urzeczywistnienie zasad i gwarancji konstytucyjnych, do których TK odniósł się w sprawach SK 22/11 oraz SK 40/07.

Można oczekiwać, że wejście w życie projektowanej regulacji będzie sprzyjać budowaniu zaufania jednostek do wymiaru sprawiedliwości, a przez to także do państwa.

Proponowana nowelizacja może przyczynić się do wzrostu wydatków budżetowych. Jednak określenie skali tego zjawiska nie jest możliwe, jako że będzie ono zależne, po pierwsze – od liczby skarg kasacyjnych, co do których konieczne będzie wszczęcie procedury naprawczej (koszty wezwania), a po drugie – od tego, czy strony wezwane do uzupełnienia (naprawienia braków) takich skarg podejmą stosowne kroki i czy w konsekwencji doprowadzą do rozpoznania złożonego środka zaskarżenia.

Ustawa nie będzie miała natomiast skutków dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

.....
Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu
.....