



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, 13 listopada 2001 r.

35308

RPO/383247/2001/IV/BB

Pan
Prof. dr hab. Lech Gardocki
Pierwszy Prezes
Sądu Najwyższego
WARSZAWA

Szanowny Panie Pierwszy Prezesie,

W dniu 17 stycznia 2001 r. Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów podjął uchwałę, nadając jej moc zasady prawnej (III CZP 49/00), iż Sąd Najwyższy może na podstawie art. 393 § 1 kpc w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 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) odmówić przyjęcia kasacji do rozpoznania także wtedy, gdy orzeczenie sądu drugiej instancji zostało wydane przed dniem 1 lipca 2000 r.

Sąd Najwyższy może więc odmówić przyjęcia kasacji do rozpoznania, jeżeli:

- 1) w sprawie nie występuje istotne zagadnienie prawne,
- 2) nie istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów,
- 3) kasacja jest oczywiście bezzasadna,
- 4) gdy kasacją zaskarżone jest orzeczenie, które zapadło zanim wszedł w życie przepis uprawniający Sąd Najwyższy do orzekania w powyższy sposób.

Interpretując treść art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 24 maja 2000 r., Sąd Najwyższy odwołał się do wykładni systemowej, językowej, logicznej i funkcjonalnej. Na wstępie zwrócił uwagę na fakt, iż w świetle wypracowanych przez naukę procesu cywilnego i orzecznictwo reguł prawa intertemporalnego zasadą jest stosowanie przepisów obowiązujących w chwili dokonywania czynności procesowych.

Jeśli ustawodawca chce odstąpić od „zasady bezzwłocznego działania prawa procesowego”, to nie czyni tego w sposób dorozumiany, lecz ustawowo określa granice odstępstwa. Tak stało się w ustawie z dnia 24 maja 2000 r., gdzie w art. 5 ustalono wyjątki od powyższej zasady: zgodnie z § 2, do złożenia i rozpoznania środków zaskarżenia od orzeczeń wydanych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. Wyrażenia „złożenie” i „rozpoznanie” należy rozumieć ściśle, wykładnia rozszerzająca nie znajduje uzasadnienia wobec znaczenia językowego tych pojęć.

Tymczasem czynności dokonywanych przez sąd w ramach wstępnego badania kasacji, mogących skutkować odmową jej przyjęcia do rozpoznania, nie można, zdaniem Sądu Najwyższego, w żaden sposób określić jako „złożenie” lub „rozpoznanie” środka zaskarżenia. Oczywiście jest, że złożenie środka zaskarżenia może odnosić się tylko do stron postępowania; natomiast jako rozpoznanie środka zaskarżenia należy traktować jedynie merytoryczną ocenę zasadności podstaw kasacyjnych. Rozpoznanie kasacji to definitywna, oparta na zbadaniu podniesionych w kasacji podstaw i wypełniających je zarzutów, ocena Sądu Najwyższego wyrażona w wyroku stwierdzającym, czy przytoczone podstawy są usprawiedliwione. W świetle zasad logiki, rozpoznanie kasacji następuje dopiero wtedy, gdy Sąd Najwyższy nie odmówił przyjęcia jej do rozpoznania.

Odwołując się do wykładni funkcjonalnej Sąd Najwyższy stwierdził, iż celem wprowadzenia instytucji przedsądu było nadanie kasacji wyrazistego rysu środka procesu działającego w interesie publicznym. Cel ten, jak na razie, nie może być z pożytkiem dla interesu Państwa realizowany, gdyż od czasu powrotu kasacji do polskiego procesu sądowego, następuje lawinowy przyrost ich wpływu do Sądu Najwyższego. W konsekwencji, Sąd Najwyższy pozbawiony został możliwości skoncentrowania się na realizacji zadań wynikających z jego ustrojowych funkcji. Zastosowanie przedsądu do jak najszerzej liczby spraw pozwoli skupić całą uwagę sędziów - przy właściwym rozpoznawaniu kasacji - na zagadnieniach jurydycznych i kwestiach wykładni. W tej sytuacji próba rozciągnięcia w drodze forsownej interpretacji pojęcia „rozpoznanie kasacji” także na czynności podejmowane w ramach przedsądu byłaby, zdaniem Sądu Najwyższego, zaprzeczeniem i zaprzepaszczaniem celu nowelizacji.

Jak najszerze zastosowanie instytucji przedsądu spowoduje także przyspieszenie zakończenia postępowania w sprawach oczekujących na rozpoznanie kasacji i uprawomocnienie się orzeczeń. Prawomocność orzeczeń sądowych - instrumentalny cel każdego postępowania - jest podstawowym komponentem zasady pewności prawa oraz stabilności obrotu, a tym samym stanowi jeden z fundamentów państwa prawnego, w tym prawa do sądu. Przyspieszenie uprawomocnienia się orzeczenia zaspokoi konkretne interesy prywatne, umożliwiając realizację prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, gwarantowaną przez art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Zdaniem Sądu Najwyższego, czynności podejmowanych w ramach przedsądu nie można uznać za rozpoznanie środka zaskarżenia, i tym samym nie mieszczą się one w dyspozycji art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 24 maja 2000 r. Zatem zgodnie z zasadą bezzwłocznego działania prawa procesowego, art. 393 kpc znajduje zastosowanie także w przypadku kasacji, które wniesiono od orzeczeń wydanych przed dniem 1 lipca 2000 r.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich przyjęta przez Sąd Najwyższy interpretacja art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 24 maja 2000 r. budzi wątpliwości co do zgodności ze standardami państwa prawnego, w tym zwłaszcza z zasadą niedopuszczalności norm prawnych o charakterze retroaktywnym. Tymczasem przyjęcie w przypadku art. 393 kpc zasady „bezzwłocznego działania ustawy nowej” jest w istocie dopuszczeniem działania tego przepisu z mocą wsteczną, nakazem kwalifikowania według nowej, nie obowiązującej jeszcze normy, zdarzeń, które miały miejsce przed jej wejściem w życie.

Zasada niedziałania prawa wstecz jest uważana za jeden z podstawowych składników formuły Państwa prawnego w zakresie stanowienia i stosowania prawa. Dopuszczalne jest odstępianie od tej zasady w szczególnych okolicznościach, jednak odstępianie to może być dokonane jedynie w imię ochrony innej zasady prawnokonstytucyjnej (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 29 stycznia 1992 r., K 15/91, publ. OTK 1992/1/8).

Tymczasem w przypadku art. 393 kpc zdaniem Rzecznika nie zachodzi żaden wystarczająco ważny powód, a zwłaszcza konieczność ochrony wartości o randze konstytucyjnej, by dopuścić działanie tego przepisu z mocą wsteczną.

Pełnomocnik wnoszący kasację przed ogłoszeniem ustawy nowelizującej w żaden sposób nie mógł przewidzieć, jakie okoliczności uzasadniające rozpoznanie kasacji będzie przewidywać ta ustawa. Tymczasem decyzja o wniesieniu kasacji mogła być w pełni uzasadniona w świetle dotychczasowego stanu prawnego.

Wprowadzając instytucję przedsądu ustawodawca rozszerzył ograniczenia dopuszczalności kasacji, mimo iż w przyjętej konstrukcji zdecydował się na umieszczenie tych ograniczeń w przepisach regulujących nowy rodzaj decyzji procesowej wydawanej przez Sąd Najwyższy. Odmowa przyjęcia kasacji do rozpoznania może zapaść w sytuacji, gdy w sprawie nie występuje istotne zagadnienie prawne lub gdy nie istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujące rozbieżności w orzecznictwie sądów.

Przesłanki te w swym charakterze przybierają charakter quasi podstaw kasacyjnych - w sprawie muszą zaistnieć określone okoliczności natury prawnej, uzasadniające wyrokowanie w sprawie przez Sąd Najwyższy. Nie niweluje tego charakteru fakultatywność decyzji sądu, gdyż należy ją odnieść do oceny, czy w sprawie występują owe okoliczności - Sąd Najwyższy nie powinien odmówić przyjęcia kasacji do rozpoznania, jeśli stwierdzi, że w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne albo istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości, a

jednocześnie kasacja nie jest oczywiście bezzasadna (T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska - Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego, część pierwsza, tom I, s. 700, Wydawnictwo Prawnicze Warszawa 2001).

W ocenie Rzecznika z tego powodu nie wydaje się trafne porównanie - w zakresie działania norm intertemporalnych - art. 393 kpc z rozwiązaniem przyjętym w art. 535 § 2 kodeksu postępowania karnego. Zgodnie z tym przepisem, Sąd Najwyższy może oddalić na posiedzeniu kasację w razie jej oczywistej bezzasadności. Jednak stosowanie tej regulacji także do rozpatrywania kasacji od orzeczeń zapadłych przed dniem jego wejścia w życie w niczym nie zmienia sytuacji prawnej skarżącego, gdyż w żaden sposób nie została ograniczona dopuszczalność kasacji. Tymczasem ma to miejsce w przypadku art. 393 kpc.

Rzecznik nie kwestionuje samej możliwości wprowadzenia nowych ograniczeń w dopuszczaniu rozpoznania środka zaskarżenia przez najwyższą instancję sądową. W uchwale z dnia 17 stycznia 2001 r. Sąd Najwyższy podkreślił, iż instytucja przedsądu funkcjonuje w wielu europejskich systemach prawnych. Sąd zaznaczył także, że na gruncie prawa procesowego nie istnieje właściwa prawu materialnemu ochrona praw słusznie nabytych.

Artykuł 5 ustawy z dnia 24 maja 2000 r. ma charakter normy kolizyjnej. Jednak nie ulega wątpliwości, że w interpretacji przyjętej przez Sąd Najwyższy traci on swój czysto proceduralny charakter. W opinii Rzecznika, interpretacja ta narusza zasadę pewności prawa i stabilności obrotu, które to zasady także Sąd Najwyższy uznał w uzasadnieniu uchwały za priorytetowe.

Nie ulega wątpliwości, iż w konkretnej sprawie sytuacja prawna skarżącego może ulec pogorszeniu. Nie uzyska on korzystnego dla siebie rozstrzygnięcia ze względu na brak w sprawie okoliczności określonych w art. 393 § 1 pkt 1 i 2 kpc, podczas gdy nie musiały one istnieć w czasie, gdy zapadał wyrok sądu drugiej instancji. Taka sytuacja narusza zasadę zaufania obywatela do Państwa, stanowionego przez Państwo prawa i instytucji prawo stosujących, w tym zwłaszcza sądów. Z zasady tej wynika, iż organy te nie mogą „zaskakiwać” obywatela przez stosowanie nowych regulacji prawnych, pogarszających jego sytuację w trakcie trwającego postępowania.

Należy też podkreślić, iż poza wskazanym przez Sąd Najwyższy „instrumentalnym celem każdego postępowania” w postaci prawomocności orzeczenia, celem takim jest niewątpliwie także trafność orzeczenia co do okoliczności faktycznych i prawnych. Ograniczenie realizacji tego celu na rzecz ekonomii procesowej nie powinno być dokonywane w sposób dorozumiany, wymaga ono wyraźnego ustawowego określenia. Tymczasem w ustawie z dnia 24 maja 2000 r. brak wyraźnego wskazania, by stosować art. 393 kpc także do środków zaskarżenia od orzeczeń zapadłych przed dniem jego wejścia w życie.

Należy także zwrócić uwagę na fakt, iż możliwość wskazania przez stronę przyczyn uzasadniających rozpoznanie kasacji została znacznie ograniczona. Następuje to w sytuacji, gdy od orzeczenia Sądu Najwyższego wydanego w ramach przedsądu nie służy żaden środek odwoławczy, w którym można by wykazać istnienie okoliczności wymienionych w art. 393 § 1 kpc. Możliwość, by „skarżący (...) w pismach procesowych kierowanych do Sądu Najwyższego, przedstawiali przesłanki przewidziane w art. 393 kpc w nowym brzmieniu” nie jest zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wystarczającą gwarancją procesową.

W tym miejscu warto wspomnieć, iż w świetle utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego (wyrok z dnia 2 czerwca 1998 r. III UKN 94/98, a także wyrok z dnia 4 kwietnia 2000 r., V CKN 4/00) dokonanie zmian lub uzupełnienia kasacji nie jest skuteczne po upływie ustawowego terminu do jej wniesienia. Stanowisko zajęte przez Sąd Najwyższy w omawianej uchwale stanowi odstępstwo od tej dotychczas rygorystycznie przestrzeganej zasady.

Zdaniem Rzecznika, interpretacja ustawy nowelizującej przyjęta przez Sąd Najwyższy narusza prawa obywateli także przez konsekwencje, jakie powoduje w zakresie ponoszenia przez stronę kosztów postępowania kasacyjnego. Strona wnosząca kasację zobowiązana jest pokryć wpis i wynagrodzenie pełnomocnika procesowego. Jeśli przegra sprawę, niezależnie od zwolnienia od kosztów sądowych zobowiązana jest na żądanie strony przeciwnej zwrócić jej koszty postępowania. Strona która wniosła kasację w czasie, gdy nie obowiązywał art. 393 kpc w nowym brzmieniu, a nie spełniająca określonych w nim warunków, poniesie koszty postępowania kasacyjnego. Tymczasem w świetle dotychczasowego stanu prawnego decyzja o wniesieniu kasacji mogła być uzasadniona. Odmowa przyjęcia kasacji do rozpoznania skutkuje zwrotem jedynie połowy wpisu. Ewentualne cofnięcie przez stronę kasacji - jako niespełniającej warunków z art. 393 kpc - nie będzie skutkowało zwrotem wpisu, gdyż zwrot taki jest możliwy przed doręczeniem odpisu kasacji stronie przeciwnej, co następuje przed przekazaniem akt sprawy Sądowi Najwyższemu (art. 393 kpc i art. 36 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych).

Interpretacja przyjęta przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 17 stycznia 2001 r. budzi także szereg wątpliwości natury jurystycznej.

Wykładnia art. 5 ust. 2 ustawy nowelizującej, przyjęta przez Sąd Najwyższy, powoduje, że środki zaskarżenia od orzeczeń zapadłych przed 1 lipca 2000 r. badane są równolegle wedle dwóch stanów normatywnych: w zakresie przedsądu należy stosować przepisy nowe, natomiast wniesienie kasacji i właściwe jej rozpoznanie dokonywane jest wedle przepisów dotychczasowych. Taka niejednolitość konstrukcji może budzić szereg wątpliwości w praktyce; nie jest jasne, jaki rodzaj orzeczenia powinien wydać Sąd Najwyższy w przypadku, gdy jedna z okoliczności wymienionych w art. 393 § 1 pkt 1 i 2 kpc ujawni się dopiero na rozprawie, zaś środek zaskarżenia ma być rozpatrywany w świetle przepisów dotychczasowych. Argumentując za tym, by czynności podejmowanych

w ramach przedsądu nie traktować jako rozpoznania kasacji Sąd Najwyższy wskazuje, iż system prawa procesowego przewiduje wielokrotnie możliwość podjęcia przez sąd decyzji procesowych na podstawie oceny dokonanej *prima facie*, bez konieczności przeprowadzania w tym zakresie zasadniczego postępowania. Ustawodawca zezwala sędziemu na podejmowanie sądów doraźnych, antycypujących, opartych na ogólnej ocenie, wspartej jego wiedzą, doświadczeniem i rozsądkiem. Jednak należy podkreślić, iż w przykładach powołanych przez Sąd Najwyższy zawsze istnieje możliwość weryfikacji tej oceny bądź w toku dalszych czynności przed sądem pierwszej instancji (art. 130 § 1, 468 § 1, 499 pkt 1 kpc), bądź przez odwołanie do sądu drugiej instancji (art. 103, 116 § 2, 117 § 2, 120 § 2, 395 § 2, 520 § 3 kpc, art. 16 ust. 4 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych). W sytuacji, gdy ocena sądu nie może podlegać dalszej weryfikacji, nie ma wątpliwości, iż chodzi tu o rozpoznanie środka zaskarżenia (art. 505¹⁰ § 3 kpc, art. 393⁸ § 2 kpc). Przyjmując - zgodnie z interpretacją wyrażoną w uchwale Sądu Najwyższego - iż „przedsąd” nie jest rozpoznaniem środka zaskarżenia, a jedynie „oceną doraźną i antycypującą”, to brak jakiegokolwiek możliwości weryfikacji tej oceny nie daje się pogodzić z założeniem spójności systemu prawnego i racjonalności ustawodawcy.

Wobec powyższych wątpliwości, mając na uwadze rangę przedstawionego problemu, a także jego znaczenie dla prawidłowej ochrony praw i wolności obywatelskich, uprzejmie proszę o rozważenie zasadności wystąpienia Pierwszego Prezes Sądu Najwyższego na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 1994 r., nr 13, poz. 48 ze zmian) z wnioskiem o podjęcie uchwały w składzie całej izby Sądu Najwyższego.

Z wyrazami szacunku

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll