



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, 4 grudnia 2002 r.

35855

RPO-401381-IV/02/BB

Pan
Grzegorz Kurczuk
Minister Sprawiedliwości
WARSZAWA

Szanowny Panie Ministrze,

Chciałbym zwrócić uwagę Pana Ministra na problem dotyczący regulacji prawnej postępowania uproszczonego, przewidzianego w kodeksie postępowania cywilnego, a dokładniej - przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji prawnej apelacji i postępowania odwoławczego.

Postępowanie uproszczone, wprowadzone do kodeksu postępowania cywilnego 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) miało na celu usprawnienie i przyspieszenie postępowania, a tym samym zwiększenie skuteczności ochrony prawnej obywateli w sprawach drobnych, o nieskomplikowanym stanie faktycznym i prawnym. Przyjęte rozwiązania zmierzają do znacznego odformalizowania czynności podejmowanych przez sąd (w szczególności w zakresie reguł postępowania dowodowego - art. 505⁶ § 2 i 3 kpc), przy jednoczesnym znacznym zdyscyplinowaniu stron co do formy i terminów dokonywania czynności procesowych.

Również w postępowaniu apelacyjnym stronom stawiane są ścisłe wymogi: zgodnie z art. 505⁹ § 1 kpc, apelację można oprzeć wyłącznie na zarzutach:

1) nieważności postępowania,

2) rażącego naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie,

3) rażącego naruszenia istotnych przepisów postępowania, jeżeli uchybienia te mogły mieć wpływ na wynik sprawy.

Podstawą apelacji mogą być także nowe okoliczności faktyczne lub środki dowodowe, z których strona nie mogła skorzystać przed sądem pierwszej instancji (art. 505¹¹ § 2 kpc).

Otóż należy przypomnieć, że przywracając do polskiej procedury cywilnej instytucję apelacji (ustawa z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - prawo upadłościowe i prawo o postępowaniu układowym, kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw - Dz. U. nr 43, poz. 189) ustawodawca nadał jej charakter apelacji pełnej, nieograniczonej podstawami zaskarżenia, zmierzającej do ponownego merytorycznego rozpoznania sprawy (T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego Warszawa 2002 r. Cz. I, t. 1, s. 676).

Określony w art. 368 kpc charakter apelacji odpowiada wymogom stawianym przez art. 176 ust. 1 Konstytucji, który zapewnia dwuinstancyjność postępowania sądowego, od zasady tej nie przewidując żadnych wyjątków. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie przyjmował, iż zasada dwuinstancyjności rozpoznania sprawy stanowi element prawa do sądu określonego w art. 45 Konstytucji w każdej sytuacji, w której sprawa od początku do końca podlega kognicji sądownictwa. Przy czym z punktu widzenia regulacji zawartych w Konstytucji środek zaskarżenia powinien być skuteczny w tym sensie, iż powinien umożliwiać merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu odwoławczym (wyrok z 12 czerwca 2002 r., P 13/01).

Jednak w postępowaniu uproszczonym ustawodawca dokonał zmian w zupełnie odwrotnym kierunku; po pierwsze, stworzono zamknięty katalog zarzutów apelacyjnych, po drugie, konstrukcja prawna zarzutów apelacyjnych znacznie ogranicza - a w znacznej części przypadków wyłącza w ogóle - możliwość podważenia wadliwego orzeczenia sądu pierwszej instancji. „Jest więc oczywiste, że jeżeli podniesiony w apelacji zarzut obraży prawa materialnego okaże się trafny, to apelacja będzie mogła być uznana za uzasadnioną tylko wówczas, gdy stwierdzone uchybienie było rażące (...) Zarzut rażącego naruszenia przepisów postępowania mogącego mieć wpływ na wynik sprawy musi dotyczyć przepisów „istotnych” (...), ustawodawca wyraźnie przeniósł punkt ciężkości naruszenia na znaczenie (wagę, funkcję, istotność) przepisu postępowania, a nie na stopień wpływu tego naruszenia na wynik sprawy.” (T. Ereciński i in. op.cit, s. 1127).

Wymogi stawiane stronom przez ustawową konstrukcję zarzutu apelacyjnego są znacznie wyższe niż te wynikające z podstaw kasacyjnych, określonych w art. 393¹ kpc. Jednak ograniczenia formalne kasacji są uzasadnione jej szczególnym charakterem, jako

skargi o publicznoprawnych funkcjach. Kasacja jest środkiem kontroli stosowania prawa przez sądy, a jej podstawowym celem „ochrona interesu publicznego przez zapewnienie jednolitości wykładni oraz wkład Sądu Najwyższego w rozwój prawa i jurysprudencji” (orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2000 r., II CZ 178/99, publ. OSNC z 2000 r., nr 7-8, poz. 147, oraz z dnia 27 listopada 2001 r., III CKN 462/01, publ. OSNC z 2002 r., nr 4, poz. 56).

W przypadku apelacji w postępowaniu uproszczonym trudno mówić o tak rozlegle ujętych funkcjach; analogiczna do kasacji (a nawet bardziej rygorystyczna) konstrukcja przyczyn zaskarżenia ma na celu wyłącznie przyspieszenie i uproszczenie postępowania.

Analiza skarg kierowanych przez obywateli do Rzecznika wskazuje na to, iż sądy rozpoznające apelacje ograniczają swoją rolę do kontroli zastosowanych w pierwszej instancji przepisów prawa; przyjmują, iż w postępowaniu uproszczonym sąd drugiej instancji nie jest sądem merytorycznym, tj. rozpoznającym sprawę co do istoty. Trudno zresztą przyjąć inną wykładnię art. 505⁹ § 1 kpc. W konsekwencji, podobnie jak sąd kasacyjny, są związane ustaleniami faktycznymi poczynionymi przez sąd niższej instancji (poza sytuacją wyjątkową, przewidzianą w art. 505¹¹ § 2 kpc, oraz wypadkiem rażącego naruszenia reguł postępowania dowodowego, co może stanowić zarzut określony w 505⁹ § 1 pkt 3 kpc). Stoi to w sprzeczności z określonymi przez Trybunał Konstytucyjny wymogami dla środka zaskarżenia, który „powinien umożliwiać merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu odwoławczym” (cytowany wyżej wyrok w sprawie P 13/01).

Praktyka wskazuje także na to, że prawidłowe sformułowanie przez stronę zarzutów apelacyjnych w postępowaniu uproszczonym prawie zawsze będzie wymagało pomocy fachowego pełnomocnika. Przy sporządzaniu apelacji „nie wystarczy przytoczenie zarzutu w treści wynikającej z art. 505⁹ § 1, lecz konieczne jest wskazanie przepisów ocenianych jako rażąco naruszone wraz z opisem przejawów tego naruszenia oraz - w wypadku zarzutu z pkt 3 - wskazaniem wpływu naruszenia na wynik sprawy” (T. Ereciński i in. op.cit., s. 1127).

Podczas gdy w świetle art. 187 § 1 kpc w postępowaniu pierwszoinstancyjnym kwalifikacja prawna stanu faktycznego należy do sądu (w myśl zasady *da mihi factum, dabo tibi ius*), to w postępowaniu apelacyjnym uproszczonym obowiązek argumentacji prawnej ciąży na stronie procesu. Strony nie radzą sobie jednak z prawidłowym sporządzeniem apelacji. Tymczasem w założeniach wprowadzonej reformy postępowania, miała ona ułatwić stronom dochodzenie roszczeń i umożliwić samodzielną reprezentację w procesie (K. Gonera Projekt zmian przepisów kodeksu postępowania cywilnego Przegląd Legislacyjny, nr 1/1999 r.).

Podsumowując - konstrukcja zarzutów apelacyjnych w postępowaniu uproszczonym ogranicza w znacznym stopniu zarówno materialnoprawne przesłanki

apelacji, jak i formalną możliwość jej skutecznego wniesienia (zwłaszcza przez stronę działającą bez profesjonalnego pełnomocnika).

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, ustawodawca nie może regulować postępowania odwoławczego w sposób dowolny, i ustanawiać tak wysokich wymagań co do skargi apelacyjnej, że dostęp stron do instancji odwoławczej okazuje się w rzeczywistości mało realny.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 marca 2002 r. (P. 9/01 - orzeczenie to dotyczyło także postępowania uproszczonego) podkreślił, iż niekonstytucyjne są wszelkie uregulowania, które uniemożliwiają lub nadmiernie utrudniają skuteczną ochronę praw na drodze sądowej. Uregulowania takie naruszają prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury, składające się na treść prawa do sądu gwarantowanego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W tym samym orzeczeniu Trybunał stwierdził, że prawo strony do rozpatrzenia sprawy przez sąd drugiej instancji może być naruszone zarówno bezpośrednio (poprzez wyłączenie możliwości wniesienia apelacji), jak i pośrednio (poprzez ustanowienie takich formalnych warunków wniesienia apelacji, które czynność tę czyniłyby nadmiernie utrudnioną).

Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, z art. 6 Konwencji nie można wyprowadzić wymagania utworzenia przez Państwo sądów apelacyjnych i kasacyjnych. Jeśli jednak istnieją, w postępowaniu przed nimi muszą być przestrzegane wszelkie wymagania rzetelnego procesu przewidziane w art. 6 Konwencji (Decyzja *Philis v. Grecja* z 16 grudnia 1990 r.).

Niewątpliwie przyjęty model postępowania odwoławczego przyspiesza chwilę uprawomocnienia się orzeczenia. Jednak sprawność i szybkość postępowania można osiągnąć za pomocą innych mechanizmów, bez wyłączenia lub nadmiernego ograniczania drogi odwoławczej w postępowaniu sądowym (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., P 13/01). Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż poza art. 505⁹ § 1 kpc regulacja postępowania uproszczonego zawiera wystarczająco wiele mechanizmów usprawniających postępowanie sądowe.

Także Europejski Trybunał Praw Człowieka uznaje, że art. 6 Konwencji wymaga, by postępowanie sądowe toczyło się sprawnie, ale zawiera również bardziej ogólną zasadę prawidłowego wymiaru sprawiedliwości. Władze mają zapewnić równowagę między różnymi wymaganiami tej fundamentalnej zasady (orzeczenie z 12 października 1992 r., *Boddaert v. Belgia*).

Należy także podkreślić, że sprawy o nieskomplikowanym charakterze faktycznym i prawnym, dla których rozpoznania ustawodawca przewidział postępowanie uproszczone, mogą wywoływać znaczne konsekwencje dla sytuacji życiowej stron procesu. Otóż w praktyce orzeczniczej niektórych sądów w postępowaniu uproszczonym rozpoznaje się sprawy o wydanie lokalu zajmowanego na podstawie umowy, czyli większość spraw o eksmisję (mimo, iż w doktrynie istnieje pogląd o niedopuszczalności stosowania

postępowania uproszczonego w tych sprawach ze względu na wzajemny stosunek art. 15 ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego i art. 505⁴ § 1 kpc - M. Manowska Postępowanie uproszczone w procesie cywilnym, Warszawa 2002, s. 16 - 17). Również w sprawach określonych w art. 505¹ pkt 2 kpc, rozpoznawanych w postępowaniu uproszczonym bez względu na wartość przedmiotu sporu, skutki finansowe orzeczenia mogą być dla stron znaczące. Dlatego istotne jest ukształtowanie procedury odwoławczej w taki sposób, by istniała realna możliwość weryfikacji wadliwego orzeczenia sądu pierwszej instancji.

W mojej opinii konstrukcja prawna zarzutów apelacyjnych przyjęta w art. 505⁹ § 1 kpc nie spełnia wymogu dwuinstancyjności postępowania sądowego, określonego w art. 176 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie, w wyniku nieodpowiedniego ukształtowania procedury, naruszone zostaje prawo do sądu, gwarantowane przez art. 45 Konstytucji. Obecna regulacja wymaga zmian legislacyjnych w celu dostosowania do wymogów Konstytucji, o rozważenie których Pana Ministra uprzejmie proszę.

Będę zatem wdzięczny za zainteresowanie przedstawionym zagadnieniem i przekazanie swojego stanowiska w sprawie.

Z wyrazami szacunku

/-/