



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, 2 lipca 2003 r.

36122

RPO-401381-IV/02/BB

Trybunał Konstytucyjny
WARSZAWA

WNIOSEK
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147).

wnoszę o:

stwierdzenie, iż art. 505⁹ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. nr 43, poz. 296 z późn. zmian.) jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

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 ściśle 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 (T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego Warszawa 2002 r. Cz. I, t. 1, s. 676).

W piśmiennictwie podkreśla się, iż art. 368 kpc zapewnia ponowne merytoryczne rozpoznanie sprawy. Postępowanie apelacyjne ma naprawić błędy popełnione przez sąd pierwszej instancji i w tym znaczeniu jest jak gdyby przedłużeniem procesu przeprowadzonego przed pierwszą instancją. Jego celem jest więc poprawienie jakości rozstrzygnięcia sprawy pod względem zgodności z prawem. Jest to swoista gwarancja prawidłowego wymiaru sprawiedliwości - ukształtowanie apelacji jako „pełnej” jest elementem systemu, w którym postępowanie kasacyjne może koncentrować się już wyłącznie na zagadnieniach wykładni prawa (por. S. Rudnicki Nowy środek odwoławczy - apelacja; Przegląd Sądowy z 1993 r., nr 5, s. 43).

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). Uchybienia sądu pierwszej instancji muszą być sprzeczne z prawem w stopniu nie dającym pogodzić się z podstawowymi normami i poczuciem sprawiedliwości (M. Manowska Postępowanie uproszczone w procesie cywilnym, Warszawa 2002, s. 102).

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, takie ukształtowanie zarzutów apelacyjnych w postępowaniu uproszczonym stoi w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP, regulującymi zasady postępowania sądowego, a mianowicie art. 78 w związku z art. 176 ust 1.

W tym miejscu należy podkreślić, że zarówno na tle Konstytucji RP, jaki i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, wieloinstancyjność nie jest koniecznym elementem prawa do sądu. Gwarancję odwołania do sądu drugiej instancji przewiduje art. 2 Protokołu nr 7 do Konwencji, ogranicza ją jednak do spraw karnych, przewidując zresztą w tym zakresie szereg wyjątków. W innych sprawach stworzenie możliwości odwołania jest zalecane; „powinno być zasadą, iż każde orzeczenie niższego sądu mogło być poddane kontroli wyższego sądu” (art. 1 Zalecenia nr R 5 (95) Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich dotyczące wprowadzenia systemów i procedur odwoławczych w sprawach cywilnych i handlowych oraz usprawnienia ich działania).

Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie podkreślał, iż z samego tylko art. 6 Konwencji nie można wyprowadzić wymagania utworzenia przez Państwo sądów apelacyjnych i kasacyjnych. Jednak jeśli 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., wyrok *Brualla Gomez de la Torre v. Hiszpania* z 19 grudnia 1997 r., decyzja *Stawicki v. Polska* z 10 lutego 2000 i wiele innych). Postępowanie odwoławcze musi zostać przeprowadzone zgodnie z wymogami art. 6 Konwencji, by nie zniweczyć efektów rzetelnego procesu przed sądem pierwszej instancji.

Art. 5 wspomnianych wyżej Zaleceń przewiduje, iż możliwe są ograniczenia zasięgu postępowania przed sądem drugiej instancji - gdy w danym Państwie wymagane jest zezwolenie na wniesienie odwołania, ograniczenia te mogą polegać m. in. na „ograniczeniu zakresu odwołania, np. do kwestii prawnych”.

Jednak wymogi stawiane postępowaniu sądowemu przez polską Konstytucję są wyższe; po pierwsze, zasadą jest dwuinstancyjność postępowania. Po drugie, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego środek zaskarżenia powinien zmierzać do

wszechstronnego zbadania sprawy - innymi słowy, powinien inicjować jej powtórne merytoryczne rozpoznanie.

Jak wyżej zaznaczono, dwuinstancyjność nie jest elementem składowym prawa do sądu określonego w art. 45 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie odwołał się do wykładni systemowej; prawo do sądu umiejscowione jest w Rozdziale II Konstytucji, dotyczącym praw i wolności - art. 45 pomyślany jest właśnie jako „instrument gwarancji praw i wolności”. Tymczasem „treść art. 176 ust. 1 Konstytucji wyraża zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego, ale - ponieważ przepis ten został umieszczony w rozdziale o sądach -dotyczy tylko spraw przekazanych ustawami do właściwości sądów, tzn. rozpoznawanych przez sądy od początku do końca”(wyrok z dnia 8 grudnia 1998 r. w sprawie K 41/97). Tak więc nie można uznać, by zasada dwuinstancyjności była elementem prawa do sądu - wzmacnia ona jednak to prawo, gwarantując proceduralną ochronę postępowania sądowego (wyrok z dnia 10 lipca 2000 r. w sprawie SK 12/99, wyrok z dnia 12 czerwca 2002 r. w sprawie P 13/01).

Zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego - w sprawach „rozpoznawanych przez sądy od początku do końca” - Trybunał omówił w orzeczeniach z dnia 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, a zwłaszcza w wyroku z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01.

W sprawie P 13/01 Trybunał przypomniał, iż „art. 78 Konstytucji nie wprowadza konieczności dwuinstancyjności postępowania sądowego. Tę ostatnią zasadę wyrażono natomiast w art. 176 ust. 1 Konstytucji, który co do postępowania sądowego nie przewiduje odstępstw od reguły zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Art. 78 stanowi jedynie gwarancję kontroli instancyjnej rozstrzygnięcia, zaś art. 176 ust. 1 jest w pewnym sensie jego dopełnieniem. (...) Art. 78 w związku z art. 176 Konstytucji ustanawia zasadę sprawiedliwości proceduralnej, będącą odzwierciedleniem konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do sądu”.

W sprawie tej Trybunał rozważał kwestię, czy kasacja wnoszona w postępowaniu cywilnym może spełnić rolę środka zaskarżenia w rozumieniu art. 78 Konstytucji RP. Trybunał podkreślił, iż Sąd Najwyższy nie jest „sądem faktu”, ale „sądem prawa” - „kontroluje sądy drugiej instancji, czy swoimi orzeczeniami nie naruszają prawa.” Ze względu na charakter podstaw kasacyjnych, związaną Sąd Najwyższy stanem faktycznym ustalonym przez sądy niższych instancji, instytucję przedsądu itp. kasacja jest środkiem o funkcjach publiczno-prawnych. Natomiast, zdaniem Trybunału, środek zaskarżenia przewidziany w art. 78 Konstytucji - jako realizacja prawa podmiotowego - powinien chronić interes prywatny. Tymczasem kasacja, jako publicznoprawny środek odwoławczy nie gwarantuje właściwej ochrony interesu strony postępowania, którą zapewnia drugoinstancyjne, apelacyjne postępowanie sądowe.”

Zdaniem Trybunału, „z punktu widzenia regulacji zawartych w Konstytucji środek zaskarżenia powinien być skuteczny w tym sensie, iż powinien umożliwiać merytoryczne

rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu odwoławczym. Gwarancje takie zapewnia postępowanie apelacyjne, a nie kasacyjne".

Natomiast w wyroku w sprawie P 9/01 Trybunał podkreślił, iż 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).

Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 21 maja 2002 r. (III CKN 948/00, publ. OSNC z 2003 r., nr 5, poz. 68) - zgodnie z poglądem wyrażonym w uzasadnieniu, „podobnie jak prawo do sądu - prawo do kontroli sądowej ma na gruncie Konstytucji charakter autonomiczny. Nie chodzi zatem o formalne istnienie w danej sprawie co najmniej dwu instancji sądowych oraz ustanowienie powszechnie dostępnego środka odwoławczego, ale o realne zagwarantowanie „każdemu” możliwości skorzystania z tego środka, przeniesienia sprawy do wyższej instancji i przeprowadzenie merytorycznej kontroli wydanego orzeczenia.” Sąd Najwyższy zaznaczył też, iż „z punktu widzenia unormowań konstytucyjnych (art. 78), środek odwoławczy lub środek zaskarżenia powinien gwarantować merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu odwoławczym, a więc dawać stronie możliwość ponownego, także z uwzględnieniem stanu faktycznego, rozpoznania sprawy.”

Na tle przywołanego orzecznictwa należy uznać, iż o ile określony w art. 368 kpc charakter „zwykłej” apelacji odpowiada warunkom określonym przez art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji, to warunków tych nie spełnia art. 505⁹ § 1 kpc.

Wymogi stawiane stronom przez ustawową konstrukcję zarzutu apelacyjnego w postępowaniu uproszczonym 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., H 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, a także cytowane wyżej orzeczenie z dnia 21 maja 2002 r., w sprawie III CKN 948/00).

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 przyjęć inną wykładnię art. 505⁹ § 1 kpc. „Kasacyjny” charakter apelacji w tym postępowaniu wzmocniony jest dodatkowo przez ograniczenia dowodowe przewidziane przez art. 505 u kpc.

W konsekwencji, podobnie jak sąd kasacyjny, sąd drugiej instancji jest związany 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).

Taki charakter postępowania odwoławczego pozwoliłby na eliminację sytuacji, w opinii Rzecznika niedopuszczalnej w państwie prawa, w której w systemie prawnym funkcjonują orzeczenia wadliwe, ale nie „rażąco” - mimo iż były one poddane kontroli instancyjnej.

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).

Tymczasem, co podkreślił Trybunał w sprawie P 9/01 „zagadnienia prawne proste czy wręcz banalne dla ustawodawcy, sądu, albo wykwalifikowanego pełnomocnika procesowego mogą być bardzo skomplikowane dla przeciętnego obywatela, który nie ma wykształcenia prawniczego, co nie jest bez znaczenia w systemie, w którym tzw. przymus adwokacki ograniczony jest do minimum.”

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 w sprawie P 9/01 (orzeczenie to dotyczyło także postępowania uproszczonego) przypomniał, iż niekonstytucyjne są wszelkie uregulowania, które uniemożliwiają lub nadmiernie utrudniają skuteczną ochronę praw na drodze sądowej. W państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej.

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 w sprawie P 13/01). Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż poza art. 505 § 1 kpc regulacja postępowania uproszczonego zawiera wystarczająco wiele mechanizmów usprawniających postępowanie sądowe.

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.

W orzecznictwie istnieje tendencja do objęcia postępowaniem uproszczonym jak najszerszej kategorii spraw. W świetle uchwały Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2003 r., przepisy o postępowaniu uproszczonym należy stosować w postępowaniu w sprawach z zakresu prawa pracy (art. 476 § 1 kpc) o roszczenia wynikające z umowy o pracę (III PZP 2/03, publ. M. Prawn. 2003/7/290, także OSNP-wkł. 2003/7/3 - por. także orzeczenie z 26 czerwca 2002 r., III CZP 42/02, publ. Prok. i Pr. 2003/2/35, uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2001 r. III CZP 61/01, publ. OSNC 2002/5/62).

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 op. cit. 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.

„Niezauważalna czy nieznaczna z punktu widzenia budżetu państwa lub sądu kwota sporu może mieć dla którejś ze stron postępowania znaczenie decydujące co najmniej o jakości życia (...) Dlatego też nawet w takich "nieznaczających" sprawach

konieczne jest proceduralne zapewnienie stronom możliwości korzystania z wszelkich praw i gwarancji procesowych. Uproszczenie i przyspieszenie może niewątpliwie dotyczyć kwestii formalnych (np. wprowadzenie formularzy czy skrócenie terminów składania odwołań), natomiast w żadnym wypadku nie może odnosić się do uprawnień stron wiążących się z obroną ich praw i interesów" (wyrok Trybunału w sprawie P 9/01).

Dlatego istotne jest ukształtowanie procedury odwoławczej w taki sposób, by istniała realna możliwość weryfikacji wadliwego orzeczenia sądu pierwszej instancji.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich art. 505⁹ § 1 kpc - poprzez stworzenie rygorów nadmiernie utrudniających wniesienie apelacji oraz uniemożliwienie merytorycznego rozpoznania sprawy w postępowaniu odwoławczym - nie spełnia wymogów określonych w art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Wobec powyższego, wnoszę jak na wstępie.

ZASTĘPCA
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk