



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, dnia 7 listopada 2002 r.

35809

RPO-422148-IV/02/GR

Pan
Marek Borowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

W dniu 4 października 2002 r. do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wpłynął rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 965, dalej powoływany jako „projekt”).

Wśród licznych zmian w procedurze cywilnej projekt zakłada między innymi - zgodnie art. 1 pkt 47 projektu - skreślenie art. 393⁴ § 2 k.p.c.

W myśl art. 393⁴ § 2 k.p.c. Rzecznik Praw Obywatelskich może wnieść kasację w terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia orzeczenia stronie. W razie wniesienia kasacji po upływie terminu określonego w art. 393⁴ § 1 k.p.c. (tj. po upływie terminu miesięcznego od dnia doręczenia orzeczenia stronie), podstawę kasacji powinno ponadto stanowić naruszenie przepisów Konstytucji dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela. W takim przypadku nie stosuje się przepisu art. 393 § 1 k.p.c., dotyczącego wstępnego badania kasacji przez Sąd Najwyższy (czyli tzw. przedsądu).

Według uzasadnienia projektu za skreśleniem art. 393 § 2 k.p.c. mają przemawiać następujące argumenty.

Po pierwsze, podstawowym argumentem przemawiającym za wyeliminowaniem art. 393⁴ § 2 k.p.c. ma być fakt, że w okresie obowiązywania tego przepisu (tj. od dnia 1 lipca 2000 r.) Rzecznik Praw Obywatelskich ani razu z niego nie skorzystał i nie wniósł do Sądu Najwyższego ani jednej kasacji.

Po drugie, przepis art. 393⁴ § 2 k.p.c. od początku - już w fazie prac legislacyjnych - oceniany był jako „kontrowersyjny i szkodliwy”. Spotkał on się w piśmiennictwie z ostrą

krytyką głównie ze względu na to, że powoduje przewleczenie postępowania sądowego przez odroczenie prawomocności na okres sześciu miesięcy.

Po trzecie, przepis art. 393⁴ § 2 k.p.c. wydaje się zbędny w związku z propozycją zaangażowania do postępowania kasacyjnego Prokuratora Generalnego, organu którego zadaniem jest m. in. strzeżenie praworządności oraz ochrona praw obywatelskich i interesu publicznego (por. art. 1 pkt 51 projektu).

Ponieważ proponowana zmiana w procedurze cywilnej polegająca na skreśleniu art. 393⁴ § 2 k.p.c. dotyczy kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich, ustosunkowanie się do niej poprzedzone musi być ogólnymi uwagami na temat tego konstytucyjnego organu Państwa, a także na temat konstytucyjnego środka ochrony praw i wolności obywatelskich, jakim jest wniosek do Rzecznika o pomoc w ochronie tych praw i wolności (por. art. 80 Konstytucji RP). Uwagi te rzutować będą bezpośrednio na zasadność i konstytucyjność propozycji skreślenia art. 393⁴ § 2 k.p.c.

Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich uregulowana została w rozdziale IX Konstytucji RP zatytułowanym „Organy Kontroli Państwowej i Ochrony Prawa”. Tym samym Rzecznik pozostaje poza tradycyjnym podziałem na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą i zalicza się do organów ochrony prawa, będąc samodzielnym organem konstytucyjnym (por. J. Świątkiewicz, Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym, Warszawa 2001, s. 39; L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, W wyd., Warszawa 2000, s. 407). W swej działalności Rzecznik jest niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie (art. 210 Konstytucji RP).

Zadaniem Rzecznika jest - stosownie do art. 208 ust. 1 Konstytucji RP - stanie na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. Co prawda zgodnie z art. 208 ust. 2 Konstytucji RP zakres i sposób działania Rzecznika określa ustawa. Nie oznacza to jednak, iż Konstytucja RP - w przeciwieństwie do innych organów nie mających umocowania w Konstytucji, np. prokuratury - pozostawia ustawodawcy całkowitą i niczym nieskrępowaną swobodę w regulowaniu materii zakresu i sposobu działania Rzecznika. Przede wszystkim regulacja tej materii na poziomie ustawodawstwa zwykłego musi w sposób rzeczywisty umożliwiać realizację konstytucyjnych uprawnień Rzecznika (art. 208 ust. 1 Konstytucji RP). Uprawnienia te pozostają zaś w ścisłym i nierozzerwalnym związku z art. 80 Konstytucji RP uznającym wniosek kierowany do Rzecznika za jeden z konstytucyjnych środków ochrony wolności i praw.

Z art. 80 Konstytucji RP wynika, iż każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej.

Pojęcie „każdy w znaczeniu konstytucyjnym należy odnieść zarówno do osób fizycznych, jak też do osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nie posiadających

osobowości prawnej (por. J. Trzeciński, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, pod red. L. Garlickiego, tom. E, Warszawa 2001, s. 2; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2002 r., m. RN 133/01). Pojęcie to wyznacza zakres właściwości Rzecznika w ujęciu podmiotowym.

Właściwość Rzecznika w ujęciu przedmiotowym wyznacza natomiast sfera wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych (art. 208 ust. 1 Konstytucji RP).

Ustawa, o której mowa w art. 80 Konstytucji RP określa natomiast zasady występowania do Rzecznika z wnioskiem o pomoc w ochronie praw lub wolności. W obowiązującym stanie prawnym ustawą tą jest ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147, powoływana dalej jako „ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich”).

Środek, o którym mowa w art. 80 Konstytucji RP, przysługuje każdemu w sytuacji, gdy nastąpiło naruszenie praw lub wolności przez organ władzy publicznej. Systematyka Konstytucji, a w szczególności art. 10 Konstytucji RP, nie pozostawia żadnej wątpliwości, że także sądy są organami władzy publicznej w rozumieniu art. 80 Konstytucji RP (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00). Oznacza to, że każdy ma prawo wystąpienia do Rzecznika z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez sądy.

Treść normy konstytucyjnej zawartej w art. 80 Konstytucji RP uprawnia więc do postawienia pytania, czy zgodne z ową normą byłoby pozbawienie Rzecznika prawa do składania środków zaskarżenia od orzeczeń sądowych kształtujących w sposób definitywny sferę praw i wolności obywatelskich oraz czy zgodne z tą normą byłoby takie ukształtowanie długości terminów do składania owych środków, które w praktyce uniemożliwiałyby Rzecznikowi (mając na uwadze czas potrzebny na przesłanie akt sądowych, ich analizę oraz sporządzenie kasacji, pamiętając przy tym, że Rzecznik dowiadyuje się o błędnym orzeczeniu sądowym najczęściej na skutek wniosku złożonego do Biura Rzecznika przez zainteresowaną stronę) korzystanie z tych środków zaskarżenia.

Nie ulega wątpliwości, z uwagi na konstytucyjną zasadę niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP), że jedynym dopuszczalnym środkiem działania Rzecznika, w sytuacji gdy źródłem naruszenia praw lub wolności obywatelskich jest akt stosowania prawa w postaci orzeczenia sądowego, może być wyłącznie środek o charakterze procesowym. Wówczas bowiem ocena Rzecznika uzewnętrzniona w postaci stosownego środka zaskarżenia dotycząca naruszenia przez sąd sfery praw i wolności obywatelskich podlega weryfikacji w postępowaniu sądowym. W przypadku kasacji weryfikacja taka następuje przed Sądem Najwyższym, który sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych w zakresie orzekania (art. 183 ust. 1 Konstytucji RP).

W sytuacji pozbawienia Rzecznika prawa do wnoszenia kasacji na zasadach określonych w art. 393⁴ § 2 k.p.c. doszłoby w sposób oczywisty do tego, iż w odniesieniu do sądów powszechnych konstytucyjny środek ochrony praw i wolności obywatelskich, o którym mowa w art. 80 Konstytucji RP, nie miałby jakiegokolwiek realnej treści. Norma art. 80 Konstytucji RP nie pozostawia przecież wątpliwości, że działania Rzecznika podejmowane w wyniku wniosku, o którym mowa w tym przepisie Konstytucji RP, mają charakter następczy. Są podejmowane mianowicie w sytuacji, gdy doszło już do naruszenia wolności lub praw przez organ władzy publicznej, w tym przypadku przez sąd.

Paradoksalnie wyłączenie orzecznictwa sądowego z zakresu stosowania określonego w art. 80 Konstytucji RP środka ochrony praw i wolności prowadziłoby do tego, że poza zakresem tego środka pozostawałby godzący w Konstytucję akt stosowania prawa. W istocie więc tylko w odniesieniu do władzy sądowniczej środek ów nie miałby żadnego realnego wymiaru. Na gruncie Konstytucji RP nie znajdują żadnego uzasadnienia dla takiego ograniczenia jednego z konstytucyjnych środków ochrony praw i wolności obywatelskich. Wręcz przeciwnie, takie ukształtowanie skargi konstytucyjnej, jak zostało to uczynione w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, kiedy to skarga ta przysługuje wyłącznie na akt normatywny, na podstawie którego sąd orzekł ostatecznie o prawach i wolnościach obywatelskich, przemawia za wprowadzeniem do systemu prawnego środków procesowych w obronie Konstytucji, w sytuacji gdy źródłem naruszenia tych praw i wolności obywatelskich nie jest akt normatywny, lecz ostateczne orzeczenie sądowe. Jak trafnie podkreśla się w literaturze, kasacja Rzecznika w kształcie, jaki nadano jej w art. 393⁴ § 2 k.p.c., stanowi swoiste dopełnienie instytucji skargi konstytucyjnej i skierowana jest przeciwko sprzeczemu z Konstytucją zastosowaniu prawa przez sąd (por. A. Zieliński, Rola Rzecznika Praw Obywatelskich w realizacji przepisów Konstytucji, [w:] Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna - prawo - praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin. Warszawa 2002, s. 127).

Nie powinno też budzić zastrzeżeń to, iż uprawnienie do korzystania ze szczególnych środków procesowych ochrony prawa jest przyznawane ściśle określonym podmiotom i na ściśle określonych zasadach, dotyczących także terminu ich wnoszenia. Rzecznik, z racji swojego konstytucyjnego umocowania jest organem niewątpliwie właściwym do wnoszenia kasacji z powodu naruszenia przepisów Konstytucji RP dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela. Jeżeli zaś chodzi o termin do wniesienia kasacji, to powinien to być termin pozwalający na wniesienie środka procesowego przez podmiot, który z reguły nie uczestniczył w postępowaniu i który o wyniku postępowania dowiaduje się później niż strony. Mając na uwadze czas potrzebny na przesłanie akt sądowych, ich analizę oraz sporządzenie kasacji, uznać należy, że termin miesięczny na wniesienie kasacji przez Rzecznika - liczony od dnia doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem stronie - jest oczywiście niewystarczający. Warto w tym

miejscu odwołać się do przykładu kasacji Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach karnych (art. 521 w zw. z art. 524 § 2 k.p.k.), czy rewizji nadzwyczajnej od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) w zw. z art. 10 ustawy 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 ze zm.). Analogiczna sytuacja występuje w przypadku skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego wnoszonej przez prokuratora oraz Rzecznika, które to podmioty mogą wnieść skargę w terminie sześciu miesięcy, choć strony obowiązują termin 30 - dniowy (art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym).

Szczególne zasady dotyczące terminów do wnoszenia środków prawnych w obronie prawa obowiązują też w sferze prawa cywilnego. W szczególności prokurator i Rzecznik nie są związani żadnymi terminami przy wnoszeniu powództw w sprawach o ustalenie stanu cywilnego (art. 86 k.r.o.), mimo że same strony mogą wnosić te powództwa jedynie w określonych w ustawie terminach (por. art. 63, 64, 69 § 1, art. 70, 80 i 81 § 1 k.r.o.). W swoim dotychczasowym orzecznictwie Sąd Najwyższy wychodził z prawidłowego założenia, że brak związania prokuratora -a w konsekwencji również Rzecznika - terminami w tych sprawach jest konsekwencją faktu, iż chodzi tu o działanie na rzecz interesu społecznego (por. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 15 kwietnia 1966 r., I CR 54/66 i z dnia 3 października 1968 r., II CR 363/68). Na szczególną rolę Rzecznika w zakresie ochrony interesu ogólnego wskazuje również Trybunał Konstytucyjny (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 maja 2001 r., SK 15/00).

W konsekwencji przyjęcie, że środki prawne w obronie prawa mogą być wnoszone jedynie w terminach zastrzeżonych dla środków zaskarżenia przysługujących stronie, wymagałoby podważenia całego wskazanego systemu, a co za tym idzie, sensu takich środków.

Odnosząc się do wskazanych w uzasadnieniu projektu argumentów przemawiających - w opinii projektodawcy - za skreśleniem art. 393⁴ § 2 k.p.c., podnieść należy, co następuje.

„Podstawowy” argument projektodawcy za pozbawieniem Rzecznika uprawnienia do wniesienia kasacji w trybie art. 393⁴ § 2 k.p.c., tj. nie wniesienie od 1 lipca 2000 r. ani jednej kasacji, nie zasługuje na uwzględnienie, albowiem jest po prostu niezgodny z rzeczywistością. Rzecznik bowiem, korzystając z kompetencji wynikających z art. 393⁴ § 2 k.p.c., wniósł do Sądu Najwyższego trzy kasacje. Sprawom tym nadano następujące sygnatury: II UKN 151/01, II UKN 511/01, II UKN 576/01. Nadmienić należy, że Sąd Najwyższy rozpoznając kasację Rzecznika w sprawie sygn. akt II UKN 151/01,

postanowieniem z dnia 5 marca 2002 r. przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne - czy przepis art. 393⁴ § 2 k.p.c. jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawa ta nie została dotychczas przez Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnięta.

Ta - względnie niewielka - liczba wniesionych kasacji wynika z następujących przyczyn. Nie można tracić z pola widzenia faktu, że zakres spraw, w których możliwe jest wniesienie kasacji, uległ, w wyniku nowelizacji k.p.c. dokonanej 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), znacznemu zawężeniu, w szczególności podniesiono próg wartości przedmiotu zaskarżenia. Tymczasem wśród obywateli zwracających się do mnie o pomoc w ochronie ich praw znajduje się wiele osób niezamożnych, a co za tym idzie sprawy sądowe, w które te osoby są zaangażowane, najczęściej nie należą do spraw, w których przysługuje kasacja. Ponadto społeczeństwo - pomimo podejmowanych przeze mnie działań edukacyjnych - nadal ma niewystarczającą wiedzę w zakresie kompetencji Rzecznika do wniesienia kasacji w sprawach cywilnych. Dlatego też bardzo często kierowane są do mnie prośby o wniesienie kasacji w sprawach, w których upłynął już ustawowy termin do ich wniesienia. Inaczej natomiast sprawa przedstawia się, jeżeli chodzi o wykorzystywanie uprawnień Rzecznika do kierowania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego, rewizji nadzwyczajnych do Sądu Najwyższego, kasacji w sprawach karnych oraz skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Te uprawnienia Rzecznika - funkcjonujące znacznie dłużej niż regulacja art. 393⁴ § 2 k.p.c. - są szeroko znane obywatelom, dlatego też Rzecznik często z nich korzysta. Uprawnia to do postawienia tezy, że wraz z upływem czasu i upowszechnieniem się wiedzy obywateli o zasadach wnoszenia kasacji przez Rzecznika wzrośnie także jego aktywność na tym, tak ważnym dla ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, polu. Pewna wstrzeźliwość Rzecznika w korzystaniu z kompetencji przewidzianej w art. 393⁴ § 2 k.p.c. wynika również z wystąpienia przez Sąd Najwyższy do Trybunału Konstytucyjnego z powoływanym wyżej pytaniem prawnym, w którym kwestionuje się zgodność z Konstytucją RP tego przepisu.

Nie przekonuje również argument, że przyznanie Rzecznikowi kompetencji do wniesienia kasacji w terminie sześciu miesięcy od doręczenia orzeczenia stronie, przewleka nadmiernie - bo o pięć miesięcy - uprawomocnienie się orzeczenia. Przed wszystkim zwrócić trzeba uwagę, iż wykładnia art. 393⁴ § 2 k.p.c. zakładająca, że kasacja wnoszona przez Rzecznika po upływie miesiąca od doręczenia orzeczenia stronie jest zwykłym środkiem odwoławczym, nie jest jedyną możliwą wykładnią tego przepisu, szczególnie że nie uwzględnia ona omawianych wyżej uwarunkowań konstytucyjnych, jak też rozwiązań zawartych w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

W mojej ocenie kasacja wnoszona przez Rzecznika w sprawach cywilnych ma dwojaki charakter. Jest ona zwykłym środkiem odwoławczym, o ile zostanie wniesiona

w terminie miesięcznym od dnia doręczenia orzeczenia stronie. W tym przypadku Rzecznik w istocie bierze udział w toczącym się postępowaniu na prawach przysługujących prokuratorowi i jego kompetencja do działania w tym zakresie wynika z art. 14 pkt 4 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich w związku z art. 60 k.p.c. Oznacza to, że Rzecznik może zaskarżyć każde orzeczenie sądowe, od którego służy środek odwoławczy. Terminy do zaskarżania orzeczeń sądowych, ustanowione dla stron, w tej sytuacji wiążą również Rzecznika (art. 60 § 2 k.p.c.). Kasacja ta nie charakteryzuje się żadną odrębnością, co oznacza, że nie tylko powinna być wniesiona w terminie miesięcznym, lecz także, że jej podstawy zostały wyczerpująco określone w art. 393¹ § 1 k.p.c., ponadto powinna ona zostać wniesiona do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie (art. 393⁴ § 1 k.p.c.) i podlega wstępnemu badaniu w trybie art. 393 § 1 k.p.c. Za takim poglądem przemawia również to, że nawet ewentualne skreślenie kwestionowanego przez projektodawcę art. 393⁴ § 2 k.p.c. nie doprowadziłoby do uszczuplenia kompetencji Rzecznika w omawianym zakresie, w dalszym ciągu mógłby on wnieść kasację z powołaniem się na art. 14 pkt 4 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich w związku z art. 60 k.p.c.

Inaczej natomiast sprawa się przedstawia, gdy Rzecznik wnosi kasację po upływie miesiąca od dnia doręczenia orzeczenia stronie. W tym przypadku - w mojej ocenie - kasacja rzeczywiście traci charakter zwykłego środka odwoławczego, a podstawę do działania Rzecznika stanowi art. 393⁴ § 2 k.p.c. oraz art. 14 pkt 8 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Z art. 14 pkt 8 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich wynika, że po zbadaniu sprawy Rzecznik może wnieść kasację lub rewizję nadzwyczajną od prawomocnego orzeczenia na zasadach i w trybie określonym w odrębnych przepisach. Moim zdaniem treść art. 14 pkt 8 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich nie pozostawia wątpliwości, że w tej sytuacji kasacja nie jest już zwykłym środkiem odwoławczym. Jest ona wnoszona od prawomocnego orzeczenia, przymiot prawomocności, o którym mowa we wspomnianym art. 14 pkt 8 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, nie odnosi się bowiem wyłącznie do orzeczeń zaskarżanych w trybie rewizji nadzwyczajnej, lecz także i tych, w stosunku do których właściwym środkiem zaskarżenia jest kasacja - legę non distinguente - zarówno w sprawach cywilnych, jak i karnych. Termin do wniesienia kasacji od prawomocnego orzeczenia z mocy art. 393⁴ § 2 k.p.c. został wydłużony o dalsze pięć miesięcy w stosunku do terminu przewidzianego do kasacji zwykłej, a ponadto powinna ona zawierać kwalifikowaną podstawę (zarzut naruszenia przepisów Konstytucji RP dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela). Skoro zaś zarzuty kasacji dotyczą naruszenia konstytucyjnie chronionej sfery praw i wolności obywatelskich, a więc przypadku szczególnie rażącego (bo godzącego przecież w porządek konstytucyjny) naruszenia prawa, nie znajduje również zastosowania wstępne badanie kasacji. Nie sposób bowiem przyjąć, że np. okoliczność niewystępowania w sprawie istotnego zagadnienia prawnego (art. 393 § 1 pkt 1 k.p.c.) mogłaby uzasadniać pozostawienie w

obrocie prawnym orzeczenia sądowego naruszającego fundamentalne prawa i wolności obywatelskie.

Analiza treści art. 393⁴ § 2 k.p.c. prowadzi do jednoznacznego wniosku, że kasacja wnoszona po upływie miesięcznego terminu od dnia doręczenia orzeczenia stronie traci charakter środka prawnego mającego na celu jedynie ochronę konkretnego interesu obywatela. W rzeczywistości, skoro jej podstawę stanowi naruszenie przepisów Konstytucji dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela, staje się ona środkiem obrony Konstytucji, wnoszonym z innych powodów niż zwykła kasacja. Szczególne środki procesowe w celu „ochrony prawa” - o czym była mowa wyżej - występują w różnych procedurach. Co prawda z punktu widzenia procesowego ewentualną korzyść z ich stosowania odnosi konkretny podmiot, zawsze jednak mają one na celu ochronę interesu społecznego, w tym ochronę autorytetu organów państwa, a więc również i sądów, przez zapobieganie zarzutom, iż organy te rażąco naruszają prawo.

W tym miejscu odnieść należy się również do zaprezentowanego w doktrynie poglądu nadającego zasadzie prawomocności orzeczeń charakter prawie absolutny (por. J. Gudowski, Kasacja w postępowaniu cywilnym po zmianach dokonanych ustawami z dnia 12 i 24 maja 2000 r., „Przegląd Sądowy” 2001, nr 2, s. 35). Zgodzić się należy z poglądem, że prawomocność orzeczeń sądowych - podstawowy komponent zasady pewności prawa i stabilności obrotu - stanowi jeden z fundamentów państwa prawnego, w tym w szczególności prawa do sądu (art. 2 i 45 Konstytucji RP). Równocześnie jednak nie można tracić z pola widzenia tego, że nie do pogodzenia z całym porządkiem konstytucyjnym, w szczególności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej oraz prawem do sprawiedliwego procesu, jest pozostawanie w obrocie prawnym orzeczeń, które w sposób oczywisty naruszają wolności i prawa człowieka i obywatela. Eliminacji takich orzeczeń służy właśnie kasacja Rzecznika wnoszona na podstawie art. 393⁴ § 2 k.p.c. Zasadniczy sprzeciw budzić musi natomiast powoływanie się przez wymienionego wyżej autora - dla poparcia swych tez - na poglądy procesualistów z początku XX wieku, zgodnie z którymi funkcja prawomocności orzeczeń jest tak doniosła, że nawet konwaliduje wszelkie naruszenia prawa, którymi orzeczenie jest dotknięte. Takie poglądy pozostają bowiem w sprzeczności z wartościami wyrażonymi w Konstytucji RP i wiążących ją umowach międzynarodowych z zakresu ochrony praw człowieka. Postępowanie cywilne - spełniające służebną rolę wobec norm prawa materialnego - nie może hołdować innej hierarchii wartości, niż ta, która wypływa z Konstytucji, będącej najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Rację ma J. Gudowski twierdząc, że kasacja Rzecznika oparta o art. 393⁴ § 2 k.p.c. nie rozwiąże problemu orzeczeń godzących w wolności i prawa człowieka i obywatela, a wydanych w sprawach, w których kasacja nie przysługuje, a także tych, które uprawomocniły się w pierwszej instancji (na skutek niewniesienia środka odwoławczego). Trafnie konkluduje on, że należy szukać rozwiązań prawnych

mogących rozwiązać ten palący problem, w szczególności poprzez wprowadzenie nowej podstawy wznowienia (nota bene podobny sposób rozwiązania tego problemu postuluje A. Zieliński, op. cit., s. 126). Czy jednak przemawiać ma to - jak chce tego J. Gudowski - za potrzebą uchylenia art. 393⁴ § 2 k.p.c. ? Oczywiście nie - skoro istnieje instrument mogący służyć eliminacji chociaż części orzeczeń godzących w wolność i prawa człowieka i obywatela, to należy go utrzymać, przynajmniej do czasu zaproponowania alternatywnego rozwiązania (projekt takiego rozwiązania nie zawiera). Odmienne rozumowanie musiałyby być oparte na założeniu, że jeżeli nie jesteśmy w stanie zapewnić pomocy wszystkim, to zlikwidujemy również możliwość udzielenia tej pomocy niektórym, którą to możliwością dysponujemy stosownie do posiadanych instrumentów prawnych.

Następnie odnieść się należy do wyrażonego w uzasadnieniu projektu stwierdzenia, że przepis art. 393⁴ § 2 k.p.c. wydaje się zbędny w związku z propozycją zaangażowania do postępowania kasacyjnego Prokuratora Generalnego.

Na wstępie pragnę wyrazić opinię, że sama idea udziału Prokuratora Generalnego w postępowaniu kasacyjnym jest interesującą i może okazać się pożyteczna. Propozycja ta niewątpliwie nawiązuje do rozwiązania funkcjonującego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (por. w szczególności art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym - Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

Nie sposób natomiast zgodzić się z tezą, że zaangażowanie Prokuratora Generalnego do postępowania kasacyjnego uzasadnia uchylenie art. 393⁴ § 2 k.p.c. Zauważyć przede wszystkim należy, że stosownie do art. 1 pkt 51 projektu, rola Prokuratora Generalnego w postępowaniu kasacyjnym ma polegać na: 1) zajęciu na piśmie stanowiska co do kasacji i odpowiedzi na kasację, jeżeli zwróci się o to Sąd Najwyższy; 2) wzięciu udziału przez Prokuratora Generalnego lub wyznaczonego przez niego prokuratora w postępowaniu kasacyjnym, jeżeli wymaga tego ochrona praworządności, praw obywatelskich lub interesu publicznego.

Uprawnienia Prokuratora Generalnego przewidziane w projekcie nie mają więc żadnego związku z kompetencją Rzecznika do inicjowania postępowania kasacyjnego na podstawie art. 393⁴ § 2 k.p.c., skoro Prokurator Generalny może jedynie przedstawić swoje stanowisko w sprawie oraz wziąć udział w postępowaniu już wszczętym na skutek kasacji.

Zauważyć równocześnie należy, że również w obecnym stanie prawnym prokurator może wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego (art. 7 k.p.c.), przy czym w posiedzeniach pełnego składu Sądu Najwyższego, składu połączonych izb oraz składu całej izby udział Prokuratora Generalnego lub jego zastępcy jest obowiązkowy, zaś w pozostałych składach może brać udział prokurator Prokuratury Krajowej, a w Izbie Wojskowej - prokurator Naczelnej

Prokuratury Wojskowej (art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 924). Wskazać również należy na art. 59 k.p.c., który to przepis uprawnia sąd, w tym Sąd Najwyższy, do zawiadomienia prokuratora o każdej sprawie, w której udział jego uważa za potrzebny. Proponowana zmiana nie wprowadza więc zasadniczych zmian w pozycji Prokuratora Generalnego w postępowaniu cywilnym.

W tym miejscu odnieść należy się również do prezentowanego w doktrynie poglądu, że uprawnienia procesowe w postępowaniu cywilnym Rzecznik czerpie z uprawnień prokuratora (por. J. Gudowski, op. cit., s. 33). Istotnie, uprawnienia Rzecznika w postępowaniu cywilnym ukształtowane zostały poprzez odesłanie do uprawnień prokuratora (art. 14 pkt 4 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich). Z powyższego odesłania w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich - będącego zabiegiem legislacyjnym mającym na celu uniknięcie w k.p.c. i innych ustawach zbędnych powtórzeń - nie można jednak wyprowadzać tezy, że Rzecznik nie może mieć szerszych uprawnień procesowych niż Prokurator Generalny, wyrażających się właśnie w prawie do wniesienia kasacji na podstawie art. 393 § 2 k.p.c. Pamiętać bowiem należy, że uprawnienia - niezawisłego i niezależnego od innych organów państwowych - konstytucyjnego strażnika wolności i praw człowieka i obywatela, jakim jest Rzecznik Praw Obywatelskich, nie mogą być ograniczane uprawnieniami organu będącego elementem władzy wykonawczej i nie mającego konstytucyjnego umocowania.

W doktrynie (por. J. Gudowski, op. cit., s. 32), wyrażono również pogląd, że art. 393⁴ § 2 k.p.c. narusza konstytucyjną zasadę równości stron procesowych. Z poglądem tym nie można się zgodzić. Jak wielokrotnie wyjaśniał to Trybunał Konstytucyjny, podstawowym kryterium oceny różnych spraw z punktu widzenia zasady równości wobec prawa jest to, czy występujące w tych sprawach okoliczności prawnie relewantne są takie same. W rozpatrywanych przypadkach relewantności takiej nie ma. Jak już bowiem wykazałem, nie należy utożsamiać kasacji w obronie konstytucyjnych wolności i praw obywateli ze środkiem mającym na celu jedynie ochronę konkretnego interesu obywatela.

W literaturze podniesiono również, że art. 393⁴ § 2 k.p.c. budzi uzasadnione wątpliwości co do jego zgodności z zasadą podziału władz (por. T. Ereciński, [w:] Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze, pod. red. T. Erecińskiego, t. II, s. 800). Odniesienie się do tego zarzutu nie jest jednak możliwe, albowiem autor nie wspiera swojego stwierdzenia jakimkolwiek uzasadnieniem. Zarzut T. Erecińskiego jest tym bardziej enigmatyczny, jeżeli uwzględni się fakt, że Rzecznik - na co wskazywałem wyżej - pozostaje poza tradycyjnym podziałem na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą.

Nie podzielam również obaw wyrażonych w doktrynie, że art. 393⁴ § 2 k.p.c. doprowadzić może do różnicy w wykładni przepisów Konstytucji dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu

Najwyższego (por. T. Ereciński, op. cit., s. 800). Tak bowiem jak Trybunał Konstytucyjny związany jest rozumieniem danego przepisu ustawy, jakie przyjmowane jest w utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego, tak też Sąd Najwyższy związany jest rozumieniem określonych wzorców konstytucyjnych, ustalonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Konstatacja ta wynika z konstytucyjnego podziału zadań między Trybunałem Konstytucyjnym a Sądem Najwyższym.

Reasumując pragnę stwierdzić, że można dyskutować o kształcie kasacji przysługującej Rzecznikowi w sprawach cywilnych. Jednakże uchylenie art. 393⁴ § 2 k.p.c., przy jednoczesnym braku środka prawnego przysługującego Rzecznikowi i służącego eliminacji z obrotu prawnego prawomocnych orzeczeń w sprawach cywilnych godzących w konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela pozostawałoby w sprzeczności z Konstytucją RP, w szczególności z jej art. 80.

Z wyrazami szacunku

/-/