



Warszawa, ...22.VI.06. 2011r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

IRENA LIPOWICZ

RPO- 674986-IV-KD/11

00-090 Warszawa Tel. centr. 22551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22827 64 53

Pan Krzysztof Kwiatkowski

Minister Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze,

Na tle skarg wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich ujawnił się problem, dotyczący podstaw prawnych zawieszenia postępowania cywilnego w przypadku skierowania przez sąd powszechny pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego, stosownie do art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

Zgodnie z powołanym przepisem art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Niestety, w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego, regulujących kwestię zawieszenia postępowania nie ma podstawy prawnej, umożliwiającej zawieszenie postępowania cywilnego, w przypadku skierowania przez sąd wspomnianego pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Problem ten dotyczy zarówno braku podstawy do zawieszenia postępowania cywilnego w tej sprawie, w której sąd kieruje pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, jak również zawieszenia postępowania w innej, lecz analogicznej, sprawie cywilnej, prowadzonej przez inny sąd, w którym zastosowanie ma przepis prawa zakwestionowany w pytaniu prawnym.

Jeśli chodzi o pierwszą ze wskazanych sytuacji, to podstawa prawna do zawieszenia postępowania została zawarta w § 106 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z

dnia 23 lutego 2007r. - Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. Nr 38, poz. 249 ze zm.). Zgodnie z tym uregulowaniem w przypadkach, o których mowa w art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, sąd wydaje postanowienie i zawiesza postępowanie w sprawie.

Wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich budzi dopuszczalność wprowadzenia podstawy prawnej do zawieszenia postępowania sądowego aktem podustawowym - rozporządzeniem. Co do zasady, przypadki, w których sąd z urzędu, obligatoryjnie, zawiesza postępowanie sądowe są określone w ustawie - Kodeks postępowania cywilnego (art. 174-176 k.p.c). Wydaje się, iż zawieszenie postępowania sądowego jest jedną z tych instytucji procedury cywilnej, która bezpośrednio wiąże się z zagadnieniem prawa do sądu. Okres zawieszenia jest bowiem okresem przerwy w toczącym się postępowaniu - jest to zastój procesu, w którym z przyczyn określonych w ustawie przez pewien czas w zasadzie nic się nie dzieje (por. M. Jędrzejewska [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz pod redakcją T. Erecińskiego, tom I, Warszawa 2007, s. 411). W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich obligatoryjne zawieszenie postępowania sądowego stanowi zatem wprost ingerencję w sferę konstytucyjnych praw i wolności - w prawo do sądu. Z tego względu wydaje się, że nie jest dopuszczalne uregulowanie podstawy prawnej do zawieszenia postępowania sądowego z urzędu w akcie prawnym, innym niż ustawa. Wątpliwa wydaje się również dopuszczalność ingerowania aktem podustawowym w sferę niezawisłości sędziowskiej, poprzez nałożenie na sąd -w drodze rozporządzenia - obowiązku zawieszenia postępowania.

Ponadto, w upoważnieniu ustawowym do wydania regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych, określonym w art. 41 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2001 r., Nr 98, poz. 1070 ze zm.) nie ma w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich upoważnienia do określenia dodatkowego, nieprzewidzianego w ustawie, przypadku zawieszenia postępowania cywilnego przez sąd z urzędu. Przepis § 106 ust. 1 Regulaminu urzędowania sądów powszechnych został więc w tym zakresie wydany bez upoważnienia ustawowego.

W Kodeksie postępowania cywilnego nie ma ponadto podstawy prawnej do zawieszenia postępowania sądowego w przypadku przedstawienia przez sąd w innej sprawie pytania prawnego dotyczącego zgodności z Konstytucją przepisu, który może znaleźć zastosowanie także w tym postępowaniu. Problem braku podstawy prawnej do zawieszenia postępowania w takim wypadku dawno już został dostrzeżony przez Sąd

Najwyższy. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 28 września 1994r. (sygn. akt I PRN 61/94, OSNP 1995/1/6)) Sąd ten stwierdził, że na podstawie art. 177 § 1 pkt 1 k.p.c. sąd może zawiesić postępowanie w sprawie cywilnej także w przypadku przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu przez sąd w innej sprawie pytania prawnego dotyczącego zgodności z Konstytucją ustawy, która ma być zastosowana.

W uzasadnieniu tego wyroku Sąd Najwyższy przyznał, że opisana sytuacja nie została uwzględniona w Kodeksie postępowania cywilnego, w związku z tym nie ma podstawy prawnej do zawieszenia przez sąd postępowania w sytuacji skierowania przez inny sąd pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Sąd Najwyższy tłumaczy powyższą lukę prawną faktem, że w dacie uchwalania Kodeksu postępowania cywilnego nieznana była jeszcze instytucja pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego. W tej sytuacji, w ocenie Sądu Najwyższego przepis art. 177 § 1 pkt 1 k.p.c. należy traktować rozszerzająco i przyjmując, że sąd może z urzędu zawiesić postępowanie w sprawie cywilnej, także w przypadku przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu przez sąd cywilny w innej sprawie pytania prawnego. Rzecznikowi Praw Obywatelskich nie są znane żadne późniejsze wypowiedzi judykatury dotyczące omawianego zagadnienia. Należy zatem przyjmując, że pogląd prezentowany w powołanym wyroku Sądu Najwyższego zyskał powszechną akceptację w orzecznictwie sądowym i stanowi uzasadnienie dla zawieszania postępowań w sprawach cywilnych, o których mowa.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich podstawy prawnej do zawieszenia postępowania cywilnego z urzędu nie można domniemywać w drodze wykładni rozszerzającej obowiązujących przepisów. Zaprezentowana przez Sąd Najwyższy wykładnia pozostaje w sprzeczności z literalnym brzmieniem art. 177 § 1 pkt 1 k.p.c., zgodnie z którym sąd ma obowiązek zawiesić postępowanie jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego toczącego się postępowania cywilnego. Nie ulega wątpliwości, że dyspozycją tego przepisu nie zostało objęte postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, ponieważ nie jest ono „postępowaniem cywilnym”. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie jest dopuszczalne stosowanie wykładni rozszerzającej w sytuacji, gdy jej wynik prowadzi do ograniczenia praw lub wolności obywatelskich, a tak właśnie dzieje się w omawianej sprawie, ponieważ, jak wskazano wyżej, zawieszenie postępowania sądowego ma bezpośredni wpływ na możliwość skutecznej realizacji przez obywatela przyznanego mu przez Konstytucję prawa do sądu. Warto wskazać, iż w głosie krytycznej do powołanego wyroku Sądu Najwyższego A. Zieliński (Przegląd Sądowy

1994/7-8/138) wskazywał, że w doktrynie od dawna istnieje niekwestionowany pogląd o niedopuszczalności stosowania wykładni rozszerzającej pojęcia prejudycjalności z art. 177 § 1 pkt 1 k.p.c. Podkreślał, że stanowisko Sądu Najwyższego pozostaje również w sprzeczności z art. 6 k.p.c, według którego sąd powinien przeciwdziałać przewlekaniu postępowania i dążyć do możliwie rychłego zakończenia sprawy.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawione wyżej uwagi świadczą o potrzebie dokonania zmian w Kodeksie postępowania cywilnego i wprowadzenia jednoznacznej podstawy prawnej umożliwiającej zawieszenie postępowania w sprawie, w której sąd kieruje pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego (obligatoryjnie) oraz w innej sprawie, w której ma znaleźć zastosowanie przepis prawa, którego konstytucyjność zakwestionował w pytaniu prawnym inny sąd (fakultatywnie). W demokratycznym państwie prawa podstawa prawna do zawieszenia postępowania sądowego, które prowadzi do pozostawania sprawy sądowej praktycznie bez biegu, przez dłuższy czas, nie może być określona w akcie podstawowym, ani też nie może być domniemywana w drodze wykładni rozszerzającej istniejących przepisów.

Warto wskazać, iż modelowe rozwiązanie przedstawionego problemu przewidziano w przepisach ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.). W art. 124 § 1 pkt 5 tej ustawy znajduje się podstawa prawna do obligatoryjnego zawieszenia postępowania sąduoadministracyjnego z urzędu w razie przedstawienia przez sąd w tym postępowaniu pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu. Natomiast stosownie do art. 125 § 1 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd może zawiesić postępowanie z urzędu jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego toczącego się postępowania administracyjnego, sąduoadministracyjnego, sądowego lub przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Uwagi powyższe Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawia Panu Ministrowi działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.) z prośbą o rozważenie podjęcia prac legislacyjnych nad zmianami do Kodeksu postępowania cywilnego w omawianym zakresie. Będę wdzięczna za poinformowanie Rzecznika o stanowisku Pana Ministra zajęтым w przedstawionej sprawie.

Łucja Wyrny szczerka

Janina Jęppa