



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VII kadencja  
Marszałek Senatu

**Druk nr 3197**  
Warszawa, 10 lutego 2015 r.

Pan  
Radosław Sikorski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt przekazać Panu Marszałkowi podjętą przez Senat na 70. posiedzeniu w dniu 7 lutego 2015 r. uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy

**- o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi** wraz z projektem tej ustawy.

Projekt ustawy stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił senatora Bohdana Paszkowskiego do reprezentowania Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

Z poważaniem

(-) Bogdan Borusewicz

**UCHWAŁA**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 7 lutego 2015 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Jednocześnie upoważnia senatora Bohdana Paszkowskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

**MARSZAŁEK SENATU**

**Bogdan BORUSEWICZ**

## U S T A W A

z dnia

### **o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.<sup>1)</sup>) w art. 398<sup>6</sup> § 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„§ 1. Jeżeli skarga kasacyjna nie spełnia wymagań przewidzianych w art. 398<sup>4</sup> § 1 pkt 1 lub 3, § 2 lub § 3, przewodniczący w sądzie drugiej instancji wzywa skarżącego do usunięcia braków w terminie tygodniowym pod rygorem odrzucenia skargi.

§ 2. Sąd drugiej instancji odrzuca na posiedzeniu niejawnym skargę kasacyjną wniesioną po upływie terminu, skargę niespełniającą wymagań określonych w art. 398<sup>4</sup> § 1 pkt 2, skargę nieopłaconą oraz skargę, której braków nie usunięto w terminie lub z innych przyczyn niedopuszczalną.”.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.<sup>2)</sup>) po art. 177 dodaje się art. 177a w brzmieniu:

„Art. 177a. Jeżeli skarga kasacyjna nie spełnia wymagań przewidzianych w art. 176, innych niż przytoczenie podstaw kasacyjnych lub ich uzasadnienie, przewodniczący wzywa stronę do usunięcia braków w terminie siedmiu dni pod rygorem odrzucenia skargi.”.

**Art. 3.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

---

<sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2014 r. poz. 293, 379, 435, 567, 616, 945, 1091, 1161, 1296, 1585, 1626, 1741 i 1924 oraz z 2015 r. poz. 2 i 4.

<sup>2)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2012 r. poz. 1101 i 1529 oraz z 2014 r. poz. 183 i 543.

# UZASADNIENIE

## 1. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 lipca 2014 r. (sygn. akt SK 22/11), stwierdzającego niezgodność art. 180 w zw. z art. 178 i art. 176 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.; dalej jako p.p.s.a.) z Konstytucją.

Sentencja rozstrzygnięcia została opublikowana w Dz. U. poz. 543 (data publikacji: 28 kwietnia 2014 r.). Wyrok wraz z uzasadnieniem ukazał się w OTK ZU Nr 4A, poz. 37.

## 2. Przedmiot i istota wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał orzekł, że art. 180 w zw. z art. 178 i art. 176 p.p.s.a. w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie, bez wezwania do usunięcia braków, skargi kasacyjnej niespełniającej wymogu zamieszczenia w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 78 Konstytucji, a także z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

2.2. W myśl art. 180 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny na posiedzeniu niejawnym odrzuci skargę kasacyjną, jeżeli ulegała ona odrzuceniu przez wojewódzki sąd administracyjny, albo zwróci ją temu sądowi w celu usunięcia dostrzeżonych braków. Jak stanowi natomiast art. 178 p.p.s.a., wojewódzki sąd administracyjny odrzuci na posiedzeniu niejawnym skargę kasacyjną wniesioną po upływie terminu lub z innych przyczyn niedopuszczalną, jak również skargę kasacyjną, której braków strona nie uzupełniła w wyznaczonym terminie.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem i poglądami doktryny prawa, kompetencja NSA polegająca na odrzuceniu skargi kasacyjnej aktualizuje się w szczególności wtedy, gdy skarga dotknięta jest brakiem w zakresie tzw. elementów konstrukcyjnych, a więc wymienionych w art. 176 p.p.s.a. po wyrazie „oraz”. Do elementów tych należą: po pierwsze, oznaczenie zaskarżonego orzeczenia ze wskazaniem czy jest ono zaskarżone w całości, czy też w części; po drugie, przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie, po trzecie zaś – wniosek

o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany. Pozostałe wymogi stawiane skargom kasacyjnym na gruncie art. 176 p.p.s.a. to wymogi formalne, które powinno spełniać każde pismo procesowe (por. art. 46 p.p.s.a.). Wyłącznie wadliwość skargi kasacyjnej w tym ostatnim zakresie może zostać naprawiona w następstwie wezwania strony w trybie art. 49 § 1 p.p.s.a., a zatem jedynie w takim przypadku zachodzi przesłanka zwrotu skargi „w celu usunięcia dostrzeżonych braków”.

2.3. Konstytucyjność zaskarżonej regulacji została oceniona z punktu widzenia gwarancji płynących z:

- art. 45 ust. 1 Konstytucji (prawo do sądu w aspekcie sprawiedliwości proceduralnej);
- art. 31 ust. 3 Konstytucji (granice dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy w wolności i prawa konstytucyjne, w tym zwłaszcza zasada proporcjonalności *sensu stricto*);
- art. 78 Konstytucji (prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji);
- art. 2 Konstytucji (zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana także zasadą lojalności państwa względem obywateli).

W świetle dotychczasowych wypowiedzi TK, idea sprawiedliwości proceduralnej sprowadza się do podmiotowego traktowania uczestników postępowania, a ponadto obejmuje zakaz arbitralnego działania sądu, zapewnienie stronom możliwości korzystania z ich praw i gwarancji procesowych oraz zagwarantowanie im rzetelnego i merytorycznego rozpatrzenia sprawy. „W zasadzie sprawiedliwości proceduralnej mieszczą się przede wszystkim: możliwość bycia wysłuchanym przez sąd, konieczność ujawniania przez sąd motywów rozstrzygnięcia, zapewnienie uczestnikowi postępowania przewidywalności jego przebiegu oraz nakaz wszechstronnego zbadania przez sąd okoliczności sprawy, jak również dwuinstancyjność postępowania. (...) Sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, które bez zachowania standardu rzetelności postępowania miałyby charakter li tylko fasadowy.”

Z kolei zasada instancyjności (zaskarżalności) postępowania sądowego, która to skądinąd pozwala na urzeczywistnienie sprawiedliwości proceduralnej, ma zapobiegać pomyłkom i arbitralności sądu pierwszej instancji. Jakkolwiek ustrojodawca nie rozstrzygnął precyzyjnie kształtu kontroli instancyjnej, dając tym samym ustawodawcy zwykłą znaczną swobodę, to swoboda ta nie jest nieograniczona, co wyklucza rozwiązania ponad miarę ograniczające prawa procesowe stron postępowania. „[Ś]rodek zaskarżenia musi być skuteczny, a więc musi

umożliwiać merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy – zapewniać obiektywną i realną kontrolę orzeczeń wydanych w pierwszej instancji.”

Co się tyczy samej zasady proporcjonalności, to warto przypomnieć, że chodzi tutaj o zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy, oceniany przez pryzmat możliwości osiągnięcia takiego samego efektu za pomocą środków, które w mniejszym stopniu ograniczają korzystanie z konstytucyjnych wolności lub praw. „Ustanawiając ograniczenia, ustawodawca nie powinien przekraczać pewnego stopnia uciążliwości, w szczególności zaburzać proporcji pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego podlegającego w danym wypadku ochronie.”

Wreszcie, zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa można utożsamić z zakazem zastawiania prawnych „pułapek” na obywatela, formułowania obietnic bez pokrycia bądź też nagłego wycofywania się ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania prawa. Innymi słowy, „prawo powinno zapewniać jednostkom bezpieczeństwo oraz umożliwiać im decydowanie o ich postępowaniu, w poczuciu znajomości prawnych konsekwencji podjętych działań oraz przesłanek działania organów państwa, które nie zostaną arbitralnie zmienione przez prawodawcę.”

2.4. Trybunał podkreślił, iż „sąd rozstrzygający w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej nie może być sprowadzany do roli robota, mechanicznie odrzucającego pisma procesowe obywateli ze względu na uchybienia nie ważące w żaden sposób na możliwości wydania orzeczenia. Sąd nie może też przekształcić się w instytucję biurokratyczną”.

Postanowienia Konstytucji nie wykluczają ustanowienia pewnych wymogów formalnych, zmierzających do przyspieszenia postępowania, a formalizm procesowy – sam w sobie – jest niezbędny w demokratycznym państwie prawnym dla zapewnienia sprawności i rzetelności postępowania, ponieważ brak rygorów formalnych niechybnie prowadziłyby do arbitralności rozstrzygnięć i destrukcji wymiaru sprawiedliwości. Istnieją jednak granice formalizmu procesowego, których przekroczenie prowadzi do naruszenia prawa do sądu, np. z uwagi na zachwianie proporcji pomiędzy interesami wymiaru sprawiedliwości a prawami jednostki. Co więcej: szybkość rozpoznania sprawy, chociaż ważna, nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych. Jak zaakcentował Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt P 9/01: „[u]proszczenie i przyśpieszenie może niewątpliwie dotyczyć kwestii formalnych (np. wprowadzenia formularzy czy skrócenia terminów składania odwołań), natomiast (...) nie może odnosić się do uprawnień stron wiążących się z obroną ich

praw i interesów. (...) Sprawność rozpoznania przez sąd można osiągnąć (...) bez wyłączania stronom drogi odwoławczej w postępowaniu sądowym.”

Rygoryzm wynikający z art. 180 w zw. z art. 178 i art. 176 p.p.s.a. bywa uzasadniany wysokim stopniem formalizacji skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym, służącym precyzyjnemu ustaleniu zakresu sprawy przedstawianej NSA do rozpoznania. Ma on również ograniczać liczbę składanych skarg kasacyjnych oraz – dzięki szybkości i sprawności postępowania – skracać procedury prowadzące do uprawomocnienia się wyroku sądu pierwszej instancji. Przyjęcie założenia, że zawarcie w skardze kasacyjnej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany, jest niezbędne do wyznaczenia granic jej rozpoznania przez NSA skutkuje właśnie uznaniem, że brak skargi w tym zakresie powinien powodować jej odrzucenie, ponieważ sąd nie może rekonstruować intencji skarżącego ani domniemywać jego żądania. Niemniej, zdaniem TK, założenie to nie w każdym przypadku jest słuszne. Jeżeli bowiem skarga kasacyjna – jak w sprawie, w związku z którą została wniesiona skarga konstytucyjna – zawiera, stosownie zresztą do art. 176 p.p.s.a., wskazanie, że wyrok WSA został zaskarżony w całości, to wynika stąd zarazem zakres żądanego „uchylenia lub zmiany” tego wyroku.

Trybunał zauważył poza tym, że brak formalny skutkujący odrzuceniem skargi kasacyjnej oznacza nieodwracalne pozbawienie strony możliwości rozpoznania jej sprawy przez NSA, a to pozbawia ją *de facto* konstytucyjnych praw i wolności, których ochrony zamierzała dochodzić. Bieg wynikającego z art. 177 § 1 p.p.s.a. terminu wniesienia skargi kasacyjnej (30 dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem) czyni bowiem w praktyce niemożliwym ponowne wniesienie prawidłowej, tzn. pozbawionej uchybień, skargi kasacyjnej. Po wtóre, strona, która nie ma zdolności postulacyjnej ponosi negatywne skutki błędu zaangażowanego przez siebie profesjonalnego pełnomocnika. W tym kontekście wypada zatem podnieść, że ustawodawca zastawił na obywateli swoistą pułapkę. Z jednej strony objął skargę kasacyjną w postępowaniu sądownoadministracyjnym przymusem adwokacko-radcowskim, wymuszając na stronie działanie w zaufaniu do zawodowych umiejętności pełnomocnika i ponoszenie kosztów jego ustanowienia, z drugiej zaś obciążył tę stronę konsekwencjami popełnionego przez niego błędu. Nie ma przy tym znaczenia, czy ów błąd popełniony został przez nieuwagę pełnomocnika, z powodu pośpiechu, czy też przez jego niewiedzę. Daleko idące, a zarazem nieodwracalne konsekwencje niedopełnienia przez niego obowiązków, prowadzące do odrzucenia skargi kasacyjnej, obciążają w całości stronę, a w żaden sposób nie dotyczą pełnomocnika, który popełnił błąd, formułując „wybrakowaną”

skargę kasacyjną. Prawo do ubiegania się o odszkodowanie z obowiązkowego ubezpieczenia pełnomocnika od odpowiedzialności cywilnej – pomijając nawet uciążliwości związane z jego wyegzekwowaniem – nie jest i nie może być postrzegane jako ekwiwalent merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez NSA.

### **3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym**

Mając na względzie argumenty przedstawione przez TK oraz postulat, ażeby „wobec dotkliwych skutków procesowych” odrzucenie z powodu braków skargi kasacyjnej wniesionej w postępowaniu sądownoadministracyjnym poprzedzone było „wezwaniami do usunięcia owych braków w wyznaczonym przez sąd terminie”, proponuje się dodanie w p.p.s.a. art. 177a. Na gruncie tego przepisu wyraźnie przesądzone zostanie, że przewodniczący najpierw musi wszcząć tzw. procedurę naprawczą, a więc wezwać stronę do poprawienia (usunięcia braków) skargi kasacyjnej z równoczesnym określeniem jej na to 7-dniowego terminu. W przepisie przewidziany będzie ponadto rygor odrzucenia skargi, odmienny zatem niż w art. 49 § 1 p.p.s.a., niemniej w pełni korespondujący z uregulowaniem z art. 178 p.p.s.a., które to pozwala na odrzucenie skargi kasacyjnej, „której braków strona nie uzupełniła w wyznaczonym terminie”.

Zaakcentowania wymaga okoliczność, że zakresowa formuła rozstrzygnięcia z dnia 29 lipca 2014 r. jest pochodną wyłącznie zakresu kognicji trybunalskiej (kontroli konkretnej zainicjowanej skargą konstytucyjną), a nie przekonania, iż zachodzi jakakolwiek jakościowa różnica między poszczególnymi komponentami skargi kasacyjnej, o których mowa w art. 176 p.p.s.a. po wyrazie „oraz”. Wręcz przeciwnie, wywód Trybunału przemawia raczej za tezą, że z perspektywy przywołanych wcześniej wzorców konstytucyjnych wymaganie „oznaczenia zaskarżonego orzeczenia ze wskazaniem czy jest ono zaskarżone w całości, czy w części”, musi być traktowane w identyczny sposób jak „wniosek o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany”. W związku z tym w projektowanym przepisie art. 177a nie przyjęto rozróżnienia, gdy chodzi o spełnienie wymienionych warunków z art. 176 p.p.s.a. Odmiennie potraktowano jedynie wymóg przytoczenia podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia, gdyż te elementy konstrukcyjne skargi stanowią o jej istocie i trudno byłoby przyjąć, że w razie ich pominięcia mamy wciąż do czynienia ze skargą kasacyjną.



Konsekwencją wprowadzenia omawianego rozwiązania będzie odmienne ukształtowanie kompetencji NSA w świetle art. 180 p.p.s.a. Sąd ten nie będzie bowiem władny odrzucić skargi kasacyjnej, jeżeli dana skarga obarczona jest wadami w zakresie elementów konstrukcyjnych (z wyłączeniem wszakże określenia podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia, które to elementy można uznać za przesądające o istocie skargi kasacyjnej). NSA będzie w takim wypadku obowiązany zwrócić skargę właściwemu wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu „w celu usunięcia dostrzeżonych braków” (dyspozycja art. 180 p.p.s.a. *in fine*).

Niezależnie od powyższej zmiany, objętej treścią art. 2 projektowanej ustawy, w opinii projektodawcy konieczne staje się dokonanie nowelizacji także przepisów procedury cywilnej. Trzeba w tym miejscu nadmienić, że sąd konstytucyjny miał już okazję wypowiedzieć się o wymogach stawianych skardze kasacyjnej w postępowaniu cywilnym, zaś efektem orzeczenia Trybunału z dnia 1 lipca 2008 r. (sygn. akt SK 40/07) była nowa regulacja odnośnie do skutków niezamieszczenia w skardze wniosku o przyjęcie jej do rozpoznania wraz z jego uzasadnieniem. Otóż, realizując dyrektywy płynące ze wspomnianego wyroku, ustawodawca wyodrębnił wymóg w postaci wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania (art. 398<sup>4</sup> § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.; dalej jako: k.p.c.) i jednocześnie w art. 398<sup>6</sup> § 1 k.p.c. zastrzegł dla niego stosowanie procedury naprawczej. Przedmiotową zmianę przyniosła ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 69, poz. 593), uchwalona po rozpatrzeniu przedłożenia rządowego (projekt z druku nr 1368, VI kadencja Sejmu; por. też projekt senacki – druk sejmowy nr 2178).

Tyle że art. 398<sup>6</sup> § 2 k.p.c. wciąż pozwala na odrzucenie *a limine* (bez uprzedniego wezwania strony do usunięcia dostrzeżonego braku) skargi kasacyjnej, która nie zawiera jednego z elementów wymienionych w art. 398<sup>4</sup> § 1 k.p.c. Jest to o tyle istotne, że zachodzi ewidentna zbieżność między normą, o której TK orzekał w sprawie SK 22/11, a normą, którą można wyinterpretować z powołanego art. 398<sup>6</sup> § 2 w zw. z art. 398<sup>4</sup> § 1 pkt 3 k.p.c., gdyż w tym ostatnim przepisie również wskazany został element konstrukcyjny skargi kasacyjnej (aczkolwiek kierowanej do Sądu Najwyższego), jakim jest „wniosek o uchylenie lub uchylenie i zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia i zmiany”. Nie ma przy tym racjonalnych przesłanek, które nakazywałyby inaczej traktować komponenty skargi kasacyjnej z art. 398<sup>4</sup> § 1 i 2 k.p.c., zwłaszcza jeżeli uwzględni się standardy konstytucyjne wyrażone w art. 2 oraz art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z punktu widzenia

wartości zakodowanych w tych wzorcach konstytucyjnych nie można przecież uznać, że odrzucenie skargi kasacyjnej z uwagi na tzw. braki nienaprawialne (art. 398<sup>4</sup> § 1 k.p.c.), czyli z pominięciem procedury naprawczej, uzasadnione jest nadzwyczajnym charakterem tego środka zaskarżenia.

Reasumując: z uwagi na fakt, że zarówno w postępowaniu dotyczącym art. 180 w zw. z art. 178 i art. 176 p.p.s.a., jak i w sprawie SK 40/07 Trybunał orzekł o naruszeniu gwarancji ujętych w art. 2 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, utrzymywanie dychotomii w podejściu do braków skargi kasacyjnej wnoszonej w oparciu o przepisy k.p.c., w szczególności zaś pozostawienie regulacji stanowiącej podstawę odrzucenia skargi kasacyjnej, która nie zawiera elementu określonego w art. 398<sup>4</sup> § 1 pkt 3 k.p.c., budziłoby poważne zastrzeżenia natury konstytucyjnej, a nade wszystko godziłoby w autorytet TK jako organu, którego orzeczenia ostatecznie rozstrzygają o konstytucyjności określonych rozwiązań prawnych (art. 190 ust. 1 Konstytucji).

Warto jeszcze raz podkreślić, że jakkolwiek skarga kasacyjna wnoszona w postępowaniu cywilnym – w odróżnieniu od środka funkcjonującego pod taką samą nazwą w postępowaniu przed sądami administracyjnymi – jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, to niewątpliwie w pełnym zakresie podlega weryfikacji z punktu widzenia zasad lojalności państwa względem obywateli oraz sprawiedliwości proceduralnej. Potwierdza to zresztą nie tylko wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., zapadły w sprawie SK 40/07, ale też inne wypowiedzi sądu konstytucyjnego, jak chociażby wywód zawarty w części motywacyjnej rozstrzygnięcia z dnia 30 maja 2007 r. (sygn. akt SK 68/06), gdzie Trybunał najpierw stwierdził, że „[p]rzy kształtowaniu procedur nadzwyczajnych ustawodawca korzysta wprawdzie z większej swobody aniżeli w wypadku procedur zwyczajnych, jednak i tu swoboda ta nie jest nieograniczona (...)”, a następnie dodał, że gwarancje proceduralne wyrażone w art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji odnoszą się do postępowań nadzwyczajnych, takich jak postępowanie kasacyjne. W cytowanym orzeczeniu TK dobitnie zaznaczył też, że zaskarżony art. 398<sup>9</sup> § 2 zdanie drugie k.p.c. (w analizowanej sprawie kontroli poddana została regulacja wyłączająca obowiązek uzasadnienia postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, wydawanego w trybie tzw. przedsądu) stanowi „swoistą pułapkę na obywatela, który nie dość, że sporym wysiłkiem i na własny koszt sporządza skargę kasacyjną stanowiącą nieomal wyłącznie pretekst do realizacji funkcji publicznych przez Sąd Najwyższy, to jeszcze rozpoznanie jego sprawy zależy od spełnienia niejasnych i niedookreślonych wymogów. Pozostaje to w rażącej sprzeczności z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.”

Przedstawiona argumentacja (pomijając kwestię samego przedsądu, którego Trybunał ostatecznie nie zanegował mimo – jak to ujął – niejasnych przesłanek z art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c.) jest więc ewidentnie zbieżna z tą, którą można znaleźć w uzasadnieniu rozstrzygnięcia z dnia 29 lipca 2014 r.

Dlatego w art. 1 projektu zaproponowano nadanie nowego brzmienia art. 398<sup>6</sup> § 1 i 2 k.p.c., gdyż to właśnie postanowienia tych przepisów odnoszą się do kompetencji związanych z oceną dopuszczalności skargi kasacyjnej, którą przeprowadza się jeszcze w sądzie drugiej instancji i która to rzutuje na późniejsze czynności Sądu Najwyższego (art. 398<sup>6</sup> § 3 k.p.c.). Tym samym znowelizowane przepisy p.p.s.a. i k.p.c. będą obejmowały w istocie paralelne regulacje.

#### **4. Skutki projektowanej ustawy**

Projekt uwzględnia stanowisko Trybunału tak w odniesieniu do przepisów regulujących postępowanie sądownoadministracyjne, jak i co do przepisów procedury cywilnej. Wobec tego jego podstawowym skutkiem będzie pełne urzeczywistnienie zasad i gwarancji konstytucyjnych, do których TK odniósł się w sprawach SK 22/11 oraz SK 40/07.

Można oczekiwać, że wejście w życie projektowanej regulacji będzie sprzyjać budowaniu zaufania jednostek do wymiaru sprawiedliwości, a przez to także do państwa.

Proponowana nowelizacja może przyczynić się do wzrostu wydatków budżetowych. Jednak określenie skali tego zjawiska nie jest możliwe, jako że będzie ono zależne, po pierwsze – od liczby skarg kasacyjnych, co do których konieczne będzie wszczęcie procedury naprawczej (koszty wezwania), a po drugie – od tego, czy strony wezwane do uzupełnienia (naprawienia braków) takich skarg podejmą stosowne kroki i czy w konsekwencji doprowadzą do rozpoznania złożonego środka zaskarżenia. Dotyczy to zarówno części 4. „Sąd Najwyższy” oraz 15. „Sądy powszechne”, jak i części 5. „Naczelny Sąd Administracyjny”.

Ustawa nie będzie miała natomiast skutków dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego.

## 5. Konsultacje

Projekt został przesłany do zaopiniowania następującym podmiotom: Ministrowi Sprawiedliwości, Sądowi Najwyższemu, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, Krajowej Radzie Sądownictwa, Prokuratorowi Generalnemu, Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, Krajowej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Stowarzyszeniu Sędziów THEMIS, Stowarzyszeniu Sędziów Polskich „Iustitia”, Ogólnopolskiemu Stowarzyszeniu Asystentów Sędziów, Ogólnopolskiemu Stowarzyszeniu Referendarzy Sądowych oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Minister Sprawiedliwości poparł propozycję nowelizacji p.p.s.a. (art. 2) i zarazem zdecydowanie sprzeciwił się projektowanym zmianom art. 398<sup>6</sup> § 1 i 2 k.p.c., wskazując przy tym na odmienny charakter skarg kasacyjnych kierowanych do Sądu Najwyższego oraz do Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak również na publicznoprawne funkcje SN, który przez rozpatrywanie jednostkowych spraw tworzy „warunki jurysdykcyjne, które umożliwiają trafne rozstrzygnięcie wszystkich innych spraw wytaczanych przed sądy powszechne”. Minister Sprawiedliwości wyraził ponadto opinię o potrzebie wprowadzenia przepisu przejściowego normującego problematykę skarg kasacyjnych wniesionych przed wejściem ustawy w życie.

Prokurator Generalny także wyraził wątpliwość co do tego, czy dla realizacji wyroku z dnia 29 lipca 2014 r. konieczna jest nowelizacja przepisów k.p.c. Tytułem uzasadnienia swego stanowiska wskazał, że jednym z wzorców przywołanych w sprawie poddanej kontroli trybunalskiej był art. 78 Konstytucji, który to nie może zostać uznany za adekwatny w przypadku skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny nie zgłosił żadnych zastrzeżeń.

Pozytywnie zamiany zaproponowane w art. 1 i art. 2 projektowanej ustawy oceniła Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Podobnie wypowiedziała się Krajowa Rada Radców Prawnych, która podzieliła opinię, że obowiązująca regulacja jest nadmiernie rygorystyczna, a zmiana przepisów k.p.c. będzie korzystna przede wszystkim z punktu widzenia interesów strony (stanowisko do projektu objętego drukiem nr 771). Krajowa Rada Radców Prawnych zasugerowała ponadto uchylenie § 4 w art. 398<sup>6</sup> k.p.c. oraz dodanie w projektowanej ustawie przepisu przejściowego.

Sąd Najwyższy poinformował, iż nie uznaje za celowe opiniowania przedłożonego projektu. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny nie zgłosił uwag merytorycznych, a jedynie uwagę natury legislacyjnej, dotyczącą umiejscowienia regulacji wprowadzanej w p.p.s.a.

Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa – popierając *meritum* projektu – zaproponowała natomiast drobną korektę (poszerzenie) samego uzasadnienia.

Krajowa Rada Sądownictwa zasygnalizowała, że zakres przedmiotowy projektowanej ustawy wykracza poza materię, o której rozstrzygał Trybunał w sprawie SK 22/11. Rada skupiła się przy tym na regulacji zawartej w art. 2 projektu i podniosła, że sprowadzenie wszystkich wymogów skargi kasacyjnej wyłącznie do formalnych (usuwalnych) narusza istotę tego szczególnego środka zaskarżenia, a ponadto doprowadzi do utraty wewnętrznej spójności postanowień p.p.s.a. odnoszących się do obowiązku określenia zakresu zaskarżenia z jednej strony i związania NSA takim zakresem – z drugiej.

Pozostałe podmioty zaproszone do udziału w konsultacjach nie zajęły stanowiska w sprawie.

W trakcie I czytania projektu przedstawiciele Ministra Sprawiedliwości, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Krajowej Rady Sądownictwa podtrzymali opinie przedstawione na piśmie. Po wysłuchaniu wszystkich głosów i po dyskusji obradujące wspólnie Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisja Ustawodawcza przyjęły poprawkę wychodzącą naprzeciw oczekiwaniom sformułowanym przez przedstawicieli Naczelnego Sądu Administracyjnego i Krajowej Rady Sądownictwa (druk nr 771S).

Na posiedzeniu plenarnym Senatu (II czytanie) zgłoszona została poprawka zapewniająca symetryczność uregulowań na gruncie k.p.c. i p.p.s.a. (utrzymanie możliwości odrzucenia *a limine* skargi kasacyjnej niespełniającej wymogu przytoczenia podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia). Izba podjęła uchwałę w sprawie projektu z uwzględnieniem przedmiotowej poprawki.

## **6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Proponowane rozwiązania nie należą do zakresu spraw objętych prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 20 lutego 2015 r.

BAS-WAPEiM-297/15

Pan  
Radosław Sikorski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

### Opinia prawna

**w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Bohdan Józef Paszkowski)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

#### 1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt przewiduje zmianę § 1 i 2 w art. 398<sup>6</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) oraz dodanie art. 177a w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.).

Nowelizacja dotyczy rozpatrywania skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym i postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Modyfikacja przepisów postępowania cywilnego polega na rozszerzeniu katalogu braków skargi kasacyjnej, w przypadku stwierdzenia których przewodniczący w sądzie drugiej instancji wzywa skarżącego do ich usunięcia w terminie tygodniowym pod rygorem odrzucenia skargi. Chodzi o takie elementy skargi kasacyjnej jak oznaczenie orzeczenia, od którego jest wniesiona, ze wskazaniem, czy jest ono zaskarżone w całości czy w części oraz zawarty w skardze wniosek o uchylenie lub uchylenie i zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia i zmiany (art. 398<sup>4</sup> § 1 pkt 1 i 3 k.p.c.).

W nowelizacji przepisów p.p.s.a. przewidziano, że jeśli skarga kasacyjna nie spełnia wymagań przepisanych dla pisma w postępowaniu sądowym, nie zawiera oznaczenia zaskarżonego orzeczenia ze wskazaniem czy jest ono zaskarżone w całości, czy w części, bądź nie zawiera wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany,

przewodniczący wzywa stronę do usunięcia braków w terminie siedmiu dni pod rygorem odrzucenia skargi.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

**2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy**

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje kwestii zawartych w przepisach opiniowanego projektu.

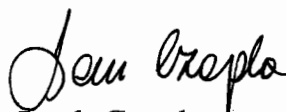
**3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

Kwestie stanowiące przedmiot projektu ustawy nie są regulowane prawem Unii Europejskiej.

**4. Konkluzja**

Przedmiot projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Szef Kancelarii Sejmu

  
Lech Czapla

Warszawa, 20 lutego 2015 r.

BAS-WAPEiM-298/15

Pan  
Radosław Sikorski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

### Opinia prawna

**w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu – czy senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Bohdan Józef Paszkowski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej**

Projekt przewiduje zmianę § 1 i 2 w art. 398<sup>6</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) oraz dodanie art. 177a w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.).

Nowelizacja dotyczy rozpatrywania skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym i postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Modyfikacja przepisów postępowania cywilnego polega na rozszerzeniu katalogu braków skargi kasacyjnej, w przypadku stwierdzenia których przewodniczący w sądzie drugiej instancji wzywa skarżącego do ich usunięcia w terminie tygodniowym pod rygorem odrzucenia skargi. Chodzi o takie elementy skargi kasacyjnej jak oznaczenie orzeczenia, od którego jest wniesiona, ze wskazaniem, czy jest ono zaskarżone w całości czy w części oraz zawarty w skardze wniosek o uchylenie lub uchylenie i zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia i zmiany (art. 398<sup>4</sup> § 1 pkt 1 i 3 k.p.c.).

W nowelizacji przepisów p.p.s.a. przewidziano, że jeśli skarga kasacyjna nie spełnia wymagań przepisanych dla pisma w postępowaniu sądowym, nie zawiera oznaczenia zaskarżonego orzeczenia ze wskazaniem czy jest ono zaskarżone w całości, czy w części, bądź nie zawiera wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany, przewodniczący wzywa stronę do usunięcia braków w terminie siedmiu dni pod rygorem odrzucenia skargi.

Przedmiot projektu ustawy jest nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.



Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.**

Szef Kancelarii Sejmu



Lech Czapla

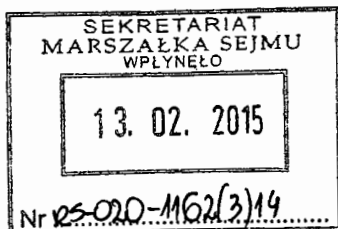


SZEF KANCELARII SENATU

Ewa Polkowska

SL-0401-6/15

Warszawa, dnia 12 lutego 2015 r.



Szanowny Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Ministrze,*

W związku z przesłaniem do Sejmu, podjętej przez Senat na 70. posiedzeniu uchwały z dnia 7 lutego 2015 r. w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wraz z projektem tej ustawy), pragnę przekazać Panu Ministrowi stanowiska podmiotów zewnętrznych przesłane do Senatu w toku postępowania zmierzającego do wypracowania przedmiotowego projektu ustawy.

Stanowiska w sprawie projektu ustawy przedstawiły następujące podmioty:

- 1) Sąd Najwyższy,
- 2) Prokurator Generalny,
- 3) Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa,
- 4) Naczelny Sąd Administracyjny,
- 5) Helsińska Fundacja Praw Człowieka,
- 6) Minister Sprawiedliwości,
- 7) Krajowa Rada Sądownictwa,
- 8) Krajowa Rada Radców Prawnych.

*Z wypracowań pracowni*

KU 539/14



**PIERWSZY PREZES  
SĄDU NAJWYŻSZEGO  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**BSA III-021-392/14**

Warszawa, dnia 26 listopada 2014 r.

**Pan  
Piotr ZIENTARSKI  
Przewodniczący  
Komisji Ustawodawczej  
w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej**

W odpowiedzi na pismo z dnia 21 listopada 2014 r., BPS/KU-034/771/4/14 uprzejmie informuję, że Sąd Najwyższy na podstawie art. 1 p. 3 ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 23 listopada 2002 r. (J.T. Dz. U. z 2013 r., poz. 499) nie uznaje za celowe opiniowania *projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk senacki nr 771)*.

Z wyrazami szacunku

**Prof. dr hab. Małgorzata GERSDORF**

KU 559/14



Warszawa, dnia 9 grudnia 2014 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

PG VII G 025/343/14  
dot. BPS/KU-34/771/6/14

Pan  
Piotr Zientarski  
Przewodniczący  
Komisji Ustawodawczej  
Senatu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Stanowisz Pani Przewodniczący*

W związku z przekazanym projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

1. Przedstawiony projekt stanowi reakcję legislacyjną na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 lipca 2014 r. (sygn. akt SK 22/11). W wyroku tym Trybunał stwierdził niezgodność art. 180 w zw. z art. 178 i art. 176 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.[dalej: „ustawa o ppsa”]) w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie, bez wezwania do usunięcia braków, skargi kasacyjnej niespełniającej wymogu zamieszczenia w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany – z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 78 Konstytucji, a także z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Sentencja

wyroku została opublikowana w Dz. U. z 2014 r. poz. 543 z dnia 28 kwietnia 2014 r. Istota rozstrzygnięcia Trybunału sprowadza się do zakwestionowania regulacji prawnej, według której skarga kasacyjna od orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego, dotknięta brakami materialnymi (konstrukcyjnymi), określonymi w art. 176 ustawy o ppsa, podlega odrzuceniu, bez uprzedniego wzywania o uzupełnieniu tych braków w wyznaczonym terminie. Ze względu na zakresowy charakter rozstrzygnięcia Trybunału skarga kasacyjna dotknięta brakami konstrukcyjnymi obecnie nie może zostać odrzucona *a limine*, jednak obowiązujące przepisy ustawy o ppsa nie zawierają regulacji dotyczącej usuwania takich braków skargi.

- II. Projektodawca ocenia, że analogiczna regulacja, odnosząca się do skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym, zawarta w przepisach art. 398<sup>6</sup> § 2 w zw. z art. 398<sup>4</sup> § 1 Kodeksu postępowania cywilnego, chociaż nie była przedmiotem kontroli zgodności z Konstytucją i nie jest objęta powołanym wyrokiem Trybunału, powinna zostać zmieniona w takim samym zakresie, w celu wyeliminowania regulacji narażonej na stwierdzenie jej niezgodności z ustawą zasadniczą. Taka konstatacja – zdaniem projektodawcy – powoduje konieczność dokonania stosownej nowelizacji także przepisów Kodeksu postępowania cywilnego dotyczących skargi kasacyjnej.
- III. W art. 2 projektowanej ustawy proponuje się nowelizację polegającą na dodaniu w ustawie o ppsa nowego art. 177a, obligującego do wezwania strony do usunięcia braków konstrukcyjnych skargi w terminie siedmiu dni, pod rygorem jej odrzucenia. Proponowany przepis stanowi pełną i prawidłową reakcję ustawodawcy na skutki wspomnianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. W postępowaniu przed sądami administracyjnymi pisma strony, które nie zachowują warunków formalnych, podlegają uzupełnieniu lub poprawieniu na wezwanie przewodniczącego, w terminie siedmiu dni, pod rygorem pozostawienia ich bez biegu (art. 49 § 1 ustawy o ppsa). Przepis ten ma zastosowanie do skargi kasacyjnej, z tym jednak, że nieuzupełniony brak formalny, uchybienie terminowi lub niedopuszczalność skargi z innych

przyczyn skutkuje odrzuceniem skargi. Prawidłowo zatem proponuje się w projekcie dodanie w ustawie o ppsa przepisu art. 177a regulującego postępowanie ze skargą kasacyjną dotkniętą brakami konstrukcyjnymi, określonymi w art. 176 tej ustawy. Propozycja ta nie nasuwa jakichkolwiek zastrzeżeń.

- IV. Propozycja zawarta w art. 1 projektu, polegająca na nadaniu nowego brzmienia przepisom art. 398<sup>6</sup> § 1 i 2 Kodeksu postępowania cywilnego, nakłada obowiązek wezwania przez przewodniczącego w sądzie drugiej instancji do usunięcia braków konstrukcyjnych skargi (określonych w art. 398<sup>4</sup> § 1 i 2 Kodeksu), w terminie tygodniowym pod rygorem odrzucenia skargi (§ 1). Dopiero nieusunięcie w terminie braków konstrukcyjnych, a także braków formalnych skargi ma powodować jej odrzucenie przez sąd drugiej instancji (§ 2). *De lege lata*, przepis art. 398<sup>6</sup> § 2 Kodeksu postępowania cywilnego stanowi podstawę odrzucenia skargi kasacyjnej niespełniającej wymagań określonych w art. 398<sup>4</sup> § 1 tego kodeksu. Pod względem legislacyjnym projektowana nowelizacja nie nasuwa zastrzeżeń. Natomiast można wyrazić wątpliwości co do niezbędności proponowanej nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 kwietnia 2014 r. uznał zakwestionowaną regulację za niegodną m.in. z art. 78 Konstytucji. W uzasadnieniu tego wyroku stwierdził m.in., że skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym zapewnia kontrolę instancyjną wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego, który ma charakter wyroku wydanego w pierwszej instancji. Obowiązek odrzucenia przez sąd skargi dotkniętej brakami konstrukcyjnymi, bez możliwości sanowania ich w drodze wezwania do jej poprawienia, uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie skargi jako środka odwoławczego, co pozostaje w sprzeczności z regułą dwuinstancyjnego postępowania sądowego, wyrażoną w art. 78 ustawy zasadniczej i w związku z tym narusza prawo do sądu, wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Argumentacja ta nie odnosi się jednak do skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym, w którym dwuinstancyjność postępowania sądowego jest

gwarantowana przez system zwykłych środków odwoławczych (apelacji). Uprawnienie do wniesienia skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym ma inną rolę niż w postępowaniu sadowoadministracyjnym, bowiem nie realizuje zasady wynikającej z art. 78 Konstytucji. Można zatem, w stosunku do inicjującej postępowanie kasacyjne w postępowaniu cywilnym skargi kasacyjnej, stawiać bardziej rygorystyczne wymagania. Dążenie do symetrii regulacyjnej w odniesieniu do postępowania ze skargą kasacyjną w obu postępowaniach może być oceniane jako niewystarczający argument przemawiający za proponowaną nowelizacją Kodeksu postępowania cywilnego.

*4 powiatu*  
*A. Seremet*

**Andrzej Seremet**

KU 562/14



**PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA**

Główny Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa  
tel.: (+48) 022 3923109; fax: (+48) 022 3923120

www.prokuratoria.gov.pl  
e-mail: kancelaria@prokuratoria.gov.pl

KR-51-579/14/ZSP  
DOPL/ 941 /14

Warszawa, dnia 11 grudnia 2014 r.

**Pan Senator Piotr ZIENTARSKI  
PRZEWODNICZĄCY  
KOMISJI USTAWODAWCZEJ  
SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

*Szanowny Panie Senatorze*

W nawiązaniu do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk senacki nr 771/VIII), nadesłanego przy piśmie nr BPS/KU-034/771/5/14 z dnia 21 listopada 2014 r., uprzejmie informuję, że Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa nie zgłasza uwag merytorycznych do tego projektu.

Jedynie na marginesie proponuje się w uzasadnieniu projektu zamieścić wzmiankę, że projektowane rozstrzygnięcia są symetryczne wobec regulacji występujących w Kodeksie postępowania karnego (art. 530) i Kodeksie karnym skarbowym (art. 113) w odniesieniu do kasacji.

*Z wyrazami szacunku*

WICEDYREKTOR  
Prokuraturii Generalnej  
Skarbu Państwa

*[Signature]*



nu 765/14



PREZES  
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Warszawa, dnia 10 grudnia 2014 r.

BO-60-37/14

Pan  
Piotr Zientarski  
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej  
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

*Wielce Szanowny Panie Senatorze,*

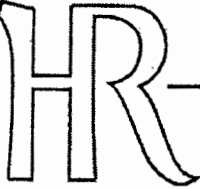
Odpowiadając na pismo z dnia 21 listopada 2014 r., znak BPS/KU-034/771/3/14 dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk senacki nr 771), uprzejmie informuję, że do przedstawionego projektu ustawy uwag merytorycznych nie zgłaszam. Natomiast zgłaszam uwagę formalną, a mianowicie treść nowoprojektowanego art. 177a, przewidzianego w art. 2 projektu, powinna stanowić § 2 obecnie obowiązującego art. 176, albo § 3 art. 176 projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk sejmowy nr 1633).

*Z wyrazami głębokiego szacunku*

Naczelnego Sądu Administracyjnego

prof. Szymon Hauser

581/14



**HELŚIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA  
HELSINKI FOUNDATION for HUMAN RIGHTS**

**RADA FUNDACJI**

Halina Bortnowska-Dąbrowska    Marek Antoni Nowicki  
Jerzy Ciemniński                Teresa Romer  
Janusz Grzelak                 Stefan Starczewski  
Michał Nawrocki                Mirosław Wyrzykowski

**ZARZĄD FUNDACJI**

Prezes:                            Danuta Przywara  
Wiceprezes:                     Adam Bodnar  
Sekretarz:                        Maciej Nowicki  
Skarbnik:                         Elżbieta Czyż  
Członek Zarządu: Janina A. Kłosowska

Warszawa, dnia 10 grudnia 2014 r.

3094/2014/MPL/MSz

**Szanowny Pan Senator  
dr Piotr Zientarski**  
Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej Senatu RP  
ul. Wiejska 6  
00-902 Warszawa

**Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk sejmowy nr 771)**

*Wielce Szanowny Panie Senatorze,*

W odpowiedzi na Pana pismo z dnia 21 listopada 2014 r. (sygn. BPS/KU-034/771/7.14) zawierające prośbę o sporządzenie opinii w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk sejmowy nr 771), uprzejmie informuję, że Helsińska Fundacja Praw Człowieka pozytywnie ocenia zmiany zaproponowane w przedmiotowym projekcie.

Propozycja wprowadzenia w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm) art. 177a o treści „Jeżeli skarga kasacyjna nie spełnia wymagań przewidzianych w art. 176, przewodniczący wzywa stronę do usunięcia braków w terminie siedmiu dni pod rygorem odrzucenia skargi” realizuje wytyczne wskazane w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 lipca 2014 r. (sygn. SK 22/11), a nawet – wobec zakresowego charakteru orzeczenia TK spowodowanego zakresem zaskarżenia konkretnej skargi konstytucyjnej – rozszerza je z korzyścią dla podmiotowego prawa do sądu wyrażonego w art. 45 Konstytucji RP.

Z aprobatą należy odnieść się także do proponowanych zmian w zakresie wezwania do usunięcia braków skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym – nawiązujących do wyżej wskazanych projektowanych zmian w procedurze sądowoadministracyjnej. Niewątpliwie zapewnią one wyższy standard prawa do sądu w tym rodzaju postępowania. Należy jednak zasygnalizować możliwość naruszenia – w wyniku proponowanej nowelizacji art. 398<sup>6</sup> § 1 i 2

Kodeksu postępowania cywilnego – rozwiązań przyjętych w Regulaminie Senatu dotyczących treści projektu ustawy wykonującego orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie bowiem z art. 85c Regulaminu Senatu, „projekt, o którym mowa w art. 85a ust. 3 pkt 1 [a więc inicjatywa ustawodawcza wykonująca orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego], oraz wnioski o wprowadzenie poprawek do tego projektu mogą obejmować wyłącznie zmiany zmierzające do wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz ich niezbędne konsekwencje.”.

Jakkolwiek zawarta w opiniowanym projekcie propozycja nowelizacji przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie skargi kasacyjnej jest korzystna z punktu widzenia praw obywatelskich, to nie wydaje się aby pozostawała ona niezbędną konsekwencją wykonania wyroku TK w sprawie SK 22/11. Należy zwrócić uwagę, że stopień formalizmu postępowania kasacyjnego w sprawach cywilnych może być wyższy niż w postępowaniu sądownoadministracyjnym wobec faktu, że skarga kasacyjna do NSA korzysta z konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego, w przeciwieństwie do skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego, która jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia.

W toku dalszych prac legislacyjnych należy zatem rozważyć dopuszczalność nowelizacji przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w ramach przedmiotowej nowelizacji mającej na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku TK w sprawie SK 22/11.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

Z wyrazami szacunku,



Helsińska Fundacja Praw Człowieka  
WICEPREZES ZARZĄDU  
Adam Bodnar

Kel 595/14



MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia 15 grudnia 2014 r.

DPrC-I-4191-8/14

dot. BPS/KU-034/771/1./14

Pan  
Piotr Zientarski  
Przewodniczący  
Komisji Ustawodawczej  
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

*Stanowimy Komisję Przewodniczącą!*

W odpowiedzi na pismo, znak BPS/KU-034/771/1./14, dotyczące sporządzenia opinii w przedmiocie *senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk senacki nr 771)* oraz oceny skutków finansowych wejścia w życie projektowanej ustawy, uprzejmię przedstawiam następujące stanowisko.

*Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk senacki nr 771)*, zwany dalej „projektem”, ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 22/11, w którym orzeczono, że art. 180 w związku z art. 178 i 176 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, 1101 i 1529), zwanej dalej „p.p.s.a.”, w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie, bez wezwania do usunięcia braków, skargi kasacyjnej niespełniającej wymagania zamieszczenia w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3

oraz z art. 78 Konstytucji, a także z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Wydając ww. wyrok, Trybunał Konstytucyjny uwypuklił swoiste funkcje skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Podkreślił – co miało istotne znaczenie przy orzekaniu – że skarga ta ma charakter zwyczajnego środka zaskarżenia nieprawomocnych orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych. Choć, jak podkreślił Trybunał, nie ma podstaw do utożsamiania jej z apelacją – środkiem odwoławczym od nieprawomocnych orzeczeń sądów powszechnych pierwszej instancji (rejonowych i okręgowych) – to podobnie jak apelacja realizuje ona w pionie sądownictwa administracyjnego konstytucyjną zasadę dwuinstancyjności postępowania (art. 176 ust. 1 Konstytucji). Z tego względu skarga kasacyjna powinna być ukształtowana w sposób efektywny, umożliwiający wszczęcie postępowania przed sądem drugiej instancji (Naczelnym Sądem Administracyjnym) bez zbędnych przeszkód.

W związku z tym argumentację wiodącą do zakwestionowania kształtu skargi kasacyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym Trybunał Konstytucyjny oparł na porównaniach do apelacji i odniesieniach do pełnionej przez nią funkcji w postępowaniu cywilnym. Odwołał się również do swoich wcześniejszych orzeczeń dotyczących apelacji, w których podkreślał potrzebę umiarkowanego formalizmu (wyroki z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. akt SK 40/07 i z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt P 18/07), jak też zalecał zaniechanie nadmiernych utrudnień w dostępie do sądu drugiej instancji oraz wymagał skuteczności kontroli instancyjnej, umożliwiającej merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy (wyroki z dnia 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01, z dnia 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02, i z dnia 1 lutego 2005 r., sygn. akt SK 62/03).

W tej sytuacji, zaproponowana w omawianym projekcie zmiana p.p.s.a., zmierzająca do wyeliminowania wytkniętej przez Trybunał Konstytucyjny wadliwości regulacji prawnej, jest uzasadniona. Niewątpliwie wadą projektu jest jednak brak przepisów przejściowych, co może być szczególnie dotkliwe zwłaszcza w odniesieniu

do skarg kasacyjnych niespełniających wymagań przewidzianych w art. 176 p.p.s.a., które – w chwili wejścia w życie projektowanej ustawy – były już wniesione.

Przedstawione, aprobujące uwagi dotyczące zmiany p.p.s.a. nie mogą być odniesione do proponowanej zmiany ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – *Kodeks postępowania cywilnego* (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.), zwanej dalej „k.p.c.”, tj. do zastosowania mechanizmu wynikającego z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 22/11, również do skargi kasacyjnej funkcjonującej w postępowaniu cywilnym. Projektodawca stwierdził, odwołując się do wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. akt SK 40/07 i dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 22/11, że istnieje ewidentna zbieżność między art. 180 w związku z art. 178 i 176 p.p.s.a. a art. 398<sup>6</sup> § 2 w związku z art. 398<sup>4</sup> § 1 k.p.c.

Odnosząc się do tej tezy projektodawcy należy przede wszystkim podkreślić, że nie ma żadnych, poza nazwą, istotnych podobieństw – ustrojowych, konstrukcyjnych i funkcjonalnych – między skargą kasacyjną usytuowaną w systemie postępowania cywilnego a skargą kasacyjną ulokowaną w systemie postępowania sądownoadministracyjnego. Na brak tych podobieństw Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę niejednokrotnie i uczynił to również, tworząc swoistą opozycję argumentacyjną, w wyroku z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 22/11. Trybunał podkreślił, że charakter skarg kasacyjnych w obu postępowaniach jest odmienny, gdyż w postępowaniu cywilnym skarga jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia skierowanym przeciwko prawomocnym orzeczeniom sądów drugiej instancji, przed którymi realizuje się konstytucyjne wymaganie dwuinstancyjności postępowania, natomiast skarga w postępowaniu sądownoadministracyjnym to środek odwoławczy od orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, pełniący funkcję ustrojowo-procesową wymaganą przez art. 176 ust. 1 Konstytucji (por. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 września 2006 r., sygn. akt SK 63/05).

Wzorzec skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym był kształtowany na ziemiach polskich przez ponad 200 lat. Współcześnie ma on zakorzenienie konstytucyjne, zgodnie bowiem z art. 183 ust. 1 Konstytucji – w związku z art. 1 i 60

ustawy z dnia 23 listopada 2003 r. o *Sądzie Najwyższym* (Dz. U. z 2013 r., poz. 499, z późn. zm.) – Sąd Najwyższy, sprawując nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania oraz pozostając poza ich strukturą, zapewnia prawidłowość oraz jednolitość wykładni prawa i praktyki sądowej w dziedzinach poddanych jego właściwości. Kluczowym narzędziem umożliwiającym realizację tego zadania jest skarga kasacyjna będąca nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia prawomocnych orzeczeń wydanych przez sądy drugiej instancji w postępowaniu dwuinstancyjnym, przewidującym apelację jako zwyczajny środek odwoławczy o charakterze rozpoznawczo-kontrolnym.

Takie ułożenie skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym wynika z tego, że współczesne ustawodawstwa procesowe – w Europie, ale także na innych kontynentach – wychodzą z założenia, że wymiar sprawiedliwości w dwu instancjach wystarczająco zabezpiecza interesy stron, a żądanie dalszej kontroli, wychodzące poza dwie instancje, może mieć miejsce tylko w ograniczonych ramach interesu publicznego.

Publicznoprawny charakter skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym nie budzi wątpliwości i jest powszechnie akceptowany zarówno w judykaturze, jak i w nauce prawa procesowego cywilnego, a także prawa ustrojowego. Przyjmuje się, że strzeżenie interesu publicznego przez Sąd Najwyższy polega nie na korygowaniu każdego wadliwego orzeczenia, gdyż tę funkcję spełniają inne środki procesowe, lecz na tworzeniu przez ten Sąd takich warunków jurysdykcyjnych, które umożliwiają trafne rozstrzygnięcie wszystkich innych spraw wytaczanych przed sądy powszechne.

Ze względu na szczególną rolę skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym, nauka przyjęła taki jej dogmatyczny wzorzec, mający odniesienia w unormowaniach europejskich, który nie tylko dopuszcza, ale wręcz wymaga ustanowienia bardziej surowych wymagań formalnych. Formalizm czynności podejmowanych w postępowaniu kasacyjnym nie tylko sprzyja ściśle prawnej kontroli zaskarżonego orzeczenia, ale wymusza – przez obowiązek wskazania przyczyn kasacyjnych (art. 398<sup>o</sup> k.p.c.) – skupienie skargi kasacyjnej wokół interesu publicznego. Należy przy tym podkreślić, że w postępowaniu przed sądami najwyższymi, zgodnie ze stanowiskiem

Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dopuszczalne jest – bez kolizji ze standardami wynikającymi z art. 6 *Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* – ustanowienie ostrzejszych niż w innych wypadkach wymagań formalnych. Nie wolno przy tym zapominać, że w postępowaniu kasacyjnym obowiązuje przymus adwokacko-radcowski, który upoważnia i obliguje ustawodawcę do oczekiwania i egzekwowania najwyższych standardów zawodowych, a więc także do zachowania szczególnych form, które – także dzięki przejrzystości unormowania oraz ujednocionej linii orzecznictwa – mogą być bez najmniejszego trudu, przy zachowaniu minimum staranności, spełnione.

Projekt nie uwzględnia tych wszystkich uwarunkowań i jest oparty na nieuzasadnionej próbie zrównania skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym ze skargą kasacyjną w postępowaniu cywilnym.

Przekonującego argumentu nie stanowi także odwołanie się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. akt SK 40/07, który miał charakter jednostkowy i nie powinien być ekstrapolowany na inne elementy skargi kasacyjnej. Projektodawca nie uwzględnił przy tym argumentów użytych przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. akt SK 49/08, dotyczącym wprawdzie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, ale mającym oczywiste przełożenie na skargę kasacyjną, obie bowiem te skargi mają ściśle funkcjonalne i genetyczne związki (np. art. 424<sup>12</sup> k.p.c.). Z tego wyroku wynika konkluzja, że – mówiąc najogólniej – posługiwanie się przez prawodawcę przy ustanawianiu, obwarowanych przymusem adwokacko-radcowskim, nadzwyczajnych środków zaskarżenia skierowanych przeciwko orzeczeniom prawomocnym tzw. elementami (wymaganiami) konstrukcyjnymi nie narusza prawa do sądu ani zasady sprawiedliwości proceduralnej.

W tym stanie rzeczy propozycję zmiany art. 398<sup>6</sup> § 1 i 2 k.p.c. należy ocenić jako bezzasadną oraz dogmatycznie i legislacyjnie wadliwą. Należy pamiętać, że prawodawca, konstruując normy prawne, nie może pomijać ugruntowanego, bogatego dorobku naukowego, potwierdzonego doświadczeniami historycznymi oraz sprawdzonymi testami praktycznymi. Nie może również bez istotnych i ważnych



przyczyn dekonstruować ustalonych i okrzepłych w praktyce instytucji prawnych oraz leżących u ich podłoża wzorców dogmatycznych.

Konkludując;

- proponowana zmiana p.p.s.a. w kierunku wytyczonym przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 22/11 jest uzasadniona, jakkolwiek nie można zaaprobować braku przepisów przejściowych,
- propozycję zmiany art. 398<sup>6</sup> k.p.c. należy zaopiniować negatywnie.

Odnosząc się do oceny skutków finansowych wejścia w życie projektowanej ustawy w zakresie proponowanych zmian k.p.c., o ile miałyby wejść w życie, należy wskazać, że może ona spowodować skutki finansowe dla budżetu państwa w części 15 „Sądy powszechne”, ze względu na możliwy wzrost liczby rozpatrywanych skarg kasacyjnych (mniej będzie odrzucanych skarg) oraz wzrost liczby wysyłanych wezwań do uzupełnienia braków skarg.

Wobec braku danych o prognozowanym wzroście powyższych wielkości oraz o przeciętnym koszcie rozpatrzenia jednej skargi kasacyjnej, dokładne oszacowanie skutków finansowych projektu nie może być obecnie dokonane.

*J. Proch*  
z imieniem i nazwiskiem  
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI  
*J. Proch*  
SEKRETARZ STANU

KR 574/14



PRZEWODNICZĄCY  
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

Warszawa, 16 grudnia 2014 r.

Nr WOK-020-154/14

Dot.: BPS/KU-034/771/2./14

Pan Piotr ZIENTARSKI  
Przewodniczący  
Komisji Ustawodawczej Senatu

*Szanowny Panie Przewodniczący*

W załączeniu, przesyłam odpis opinii Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 12 grudnia 2014 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk senacki nr 771).

*Z pozdrowieniami*

Wiceprzewodniczący  
Krajowej Rady Sądownictwa

płk Piotr Raczkowski  
sędzia Wojskowego Sądu Okręgowego

**OPINIA**  
**KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA**

z dnia 12 grudnia 2014 r.

**w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania  
cywilnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi**

Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że jakkolwiek proponowana zmiana odnosi się do realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2014 r., SK 22/11, to jej zakres znacznie wykracza poza materię w nim rozstrzygniętą. Trybunał Konstytucyjny w tym wyroku orzekł, że art. 180 w zw. z art. 178 i art. 176 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) w zakresie, w jakim przewiduje odrzucenie, bez wezwania do usunięcia braków, skargi kasacyjnej niespełniającej wymogu zamieszczenia w niej wniosku o uchylenie lub zmianę orzeczenia wraz z oznaczeniem zakresu żadanego uchylenia lub zmiany jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 78, a nadto z art. 2 Konstytucji RP.


W ocenie Rady do tego zakresu powinna zostać ograniczona zmiana stanowiąca wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Tymczasem proponowana zmiana odnosi się do wszystkich braków skargi kasacyjnej objętych art. 176 p.p.s.a. wprowadzając jako zasadę, że wszelkie braki skargi kasacyjnej mają tę samą rangę i powinny być traktowane jako usuwalne braki formalne. Przypomnieć należy, że skarga kasacyjna stosownie do art. 176 p.p.s.a. powinna m.in. zawierać przytoczenie podstaw kasacyjnych oraz ich uzasadnienie. Stosownie zaś do art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny jest co do zasady związany granicami skargi kasacyjnej. Propozycja sprowadzenia wszystkich wymogów skargi kasacyjnej jedynie do formalnych (usuwalnych) narusza zatem istotę tego szczególnego środka zaskarżenia. Co więcej w wyniku proponowanej nowelizacji ustawa - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi byłaby wewnętrznie niespójna. Z jednej strony przewidywałaby, że Naczelny Sąd Administracyjny nie jest związany zarzutami skargi kasacyjnej jedynie w zakresie nieważności postępowania art. 183 § 1, z drugiej zaś strony wyłączałaby w ogóle prawny obowiązek określenia przez kasatora zakresu skargi kasacyjnej, bowiem wszelkie ewentualne niedomagania w tym zakresie byłyby korygowane na dalszych etapach postępowania. W świetle powyższego wprowadzenie powszechnie akceptowanej

instytucji przymusu adwokackiego w zakresie skargi kasacyjnej, oraz określenie terminu do skutecznego wniesienia tego środka zaskarżenia, mijaloby się z celem.

Powyzsze uwagi odnoszą się także do projektowanej zmiany art. 398<sup>o</sup> § 1 i 2 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego.

Biuro Krajowej Rady Sądownictwa  
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

DYREKTOR  
Wydziału Organizacyjnego  
Biura Krajowej Rady Sądownictwa  
*Marian Biskupski*

  
Wiceprezident  
Krajowej Rady Sądownictwa  
pik Piotr Kaczkowski  
sędzia Wojskowego Sądu Okręgowego

Km 4/15



KRAJOWA RADA  
RADCÓW PRAWNYCH

00-540 Warszawa, Aleje Ujazdowskie 41 lok. 2  
tel./fax: 022 622 05 86, 622 84 28;33 • e-mail: kirp@kirp.pl • NIP: 626-10-43-011

L.dz. 6343 /OBSIL/2014

Warszawa, dnia 29 grudnia 2014 r.

Szanowny Pan

Piotr Zientarski

Przewodniczący Komisji Ustawodawczej  
Senatu

Szanowny Panie Przewodniczący

W nawiązaniu do wskazanego przy piśmie BPS/KU-034/771/11./14 z dnia 21 listopada 2014 r. projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk senacki nr 771) w załączeniu przesyłam opinię opracowaną w Ośrodku Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych.

2 wyrazami słacuku

Wiceprezes  
Krajowej Rady Radców Prawnych

Arkadiusz Bereza

Toruń, dnia 27 grudnia 2014 r.

## Opinia

**Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w zakresie proponowanych zmian w ustawie Kodeks postępowania cywilnego dotyczących art. 398<sup>6</sup> § 1 i 2 (druk senacki nr 771)**

Opiniowany projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zawiera propozycję zmiany treści art. 398<sup>6</sup> § 1 i 2 k.p.c. Powołany przepis dotyczy badania przez sąd drugiej instancji warunków formalnych skargi kasacyjnej oraz reguluje skutki prawne braków formalnych tej skargi.

W obowiązującym brzmieniu art. 398<sup>6</sup> § 1 i 2 k.p.c. wprowadza rozróżnienie na braki formalne nieusuwalne (dotyczą warunków formalnych, o których mowa w art. 398<sup>4</sup> § 1 k.p.c.) oraz braki formalne usuwalne (dotyczą warunków formalnych, o których mowa w art. 398<sup>4</sup> § 2 i 3 k.p.c.). W wypadku gdy skarga kasacyjna dotknięta jest brakami formalnymi nieusuwalnymi, podlega ona odrzuceniu, co stanowi daleko idący i nieodwracalny skutek dla strony wnoszącej taką skargę. Mając jednocześnie na uwadze to, że przy wnoszeniu skargi kasacyjnej obowiązuje przymus adwokacko-radcowski, odrzucenie skargi kasacyjnej może również wpływać na sytuację pełnomocnika procesowego wnoszącego taką skargę, który bądź z powodu swojej niewiedzy, bądź z innych przyczyn wniósł skargę kasacyjną niespełniającą wymagań formalnych, o których mowa w art. 398<sup>4</sup> § 1 k.p.c. Adwokat lub radca prawny może być bowiem pociągnięty do odpowiedzialności cywilnej lub dyscyplinarnej. Osoby wykonujące wymienione zawody zaufania publicznego podlegają wprawdzie obowiązkowemu ubezpieczeniu cywilnemu w zakresie, o którym tu mowa, jednak odszkodowanie – pominiwszy nawet kwestie proceduralne związane z jego skutecznym

wyegzekwowaniem – jak to zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 maja 2008 r. na tle nieobowiązującego już art. 370<sup>1</sup> k.p.c. - nie jest i nie może być postrzegane jako ekwiwalent merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd (sygn. P 18/07, Dz. U. z 2008 r. Nr 96, poz. 619).

Przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy zawiera regulację, według której wszystkie braki formalne skargi kasacyjnej (art. 398<sup>4</sup> § 1, 2 i 3 k.p.c.) są brakami usuwalnymi, co oznacza, że ich wystąpienie nie będzie prowadzić *a limine* do odrzucenia skargi kasacyjnej, lecz dopiero po bezskutecznym przeprowadzeniu co do nich odpowiedniego postępowania naprawczego. **Z punktu widzenia interesów strony wnoszącej skargę kasacyjną, która zgodnie z treścią art. 87<sup>1</sup> § 1 k.p.c. powinna być reprezentowana przez adwokata lub radcę prawnego (chyba że jest jednym z podmiotów, o których mowa w art. 87<sup>1</sup> § 2 i 3 k.p.c.), jak również reprezentującego ją pełnomocnika procesowego należy zatem ocenić pozytywnie projektowaną zmianę treści art. 398<sup>6</sup> § 1 i 2 k.p.c.**

Błędy profesjonalnego pełnomocnika procesowego popełnione na etapie przygotowania skargi kasacyjnej nie będą bowiem dla strony przez niego reprezentowanej wywoływać skutku w postaci odrzucenia skargi, o ile zostaną „naprawione” w terminie. Profesjonalny pełnomocnik procesowy nie będzie zaś ponosił odpowiedzialności z powodu wniesienia skargi kasacyjnej dotkniętej brakami formalnymi. Należy przy tym zauważyć, że obowiązek zawiadomienia właściwego organu samorządu zawodowego, do którego należy pełnomocnik przez sąd drugiej instancji lub Sąd Najwyższy powstanie dopiero wtedy, gdy skarga kasacyjna zostanie odrzucona z powodu niespełnienia wymagań określonych w art. 398<sup>4</sup> § 1 k.p.c. (art. 398<sup>6</sup> § 4 k.p.c.).

Dotychczasowe rozwiązanie pozwalające na odrzucanie *a limine* skargi kasacyjnej, niespełniającej wymagań, o których mowa w art. 398<sup>4</sup> § 1 k.p.c. jest nadmiernie rygorystycznym zwłaszcza w sytuacji, gdy sąd na podstawie treści skargi może ustalić, jakie w istocie orzeczenie zostało zaskarżone skargą i w jakim zakresie, na jakich podstawach skarga jest oparta, czy też o co skarżący w niej wnosi. Oczywiście jest, że profesjonalny pełnomocnik procesowy nie powinien pisać skarg kasacyjnych niezawierających elementów konstrukcyjnych tego środka zaskarżenia i że takiego

zachowania nie można akceptować. Przy ocenie opiniowanej zmiany przepisów kodeksu postępowania cywilnego, należy jednak mieć na uwadze przede wszystkim interes strony reprezentowanej przez takiego pełnomocnika, która nie ponosi winy w wadliwym sporządzeniu przez niego skargi kasacyjnej, a wybierając go, działa w zaufaniu do jego profesjonalizmu. Korzystanie przez stronę z pomocy profesjonalnego pełnomocnika przy wnoszeniu skargi kasacyjnej nie jest bowiem w istocie wyrazem jej woli, lecz koniecznością wynikającą z przepisów prawa wprowadzających przymus adwokacko-radcowski. W obecnym stanie prawnym to strona, w imieniu której skarga kasacyjna jest wnoszona, ponosi wszystkie konsekwencje nieprofesjonalnego działania swojego pełnomocnika. Zwracał na to uwagę także Trybunał Konstytucyjny zob. m.in. wyroki z 28 maja 2008 r., sygn. P 18/07; z 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07; z 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 22/11.

Ponadto nie należy tracić z pola widzenia rangi spraw, w których taka skarga może być wniesiona i co się z tym wiąże prawa strony do wyczerpania wszystkich dostępnych środków zaskarżenia w celu zrealizowania prawa strony do sądu w aspekcie prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury (sprawiedliwość proceduralna).

Reasumując, odrzucenie skargi kasacyjnej *a limine* z przyczyn niezależnych od strony, stanowi ograniczenie prawa strony do sądu i swoistą „karę” dla niej za korzystanie z pomocy profesjonalnego pełnomocnika, z którego pomocy, zgodnie z treścią art. 87<sup>1</sup> § 1 k.p.c., była ona zmuszona skorzystać.

Wracając do treści art. 398<sup>6</sup> § 4 k.p.c., warto w mojej ocenie, rozważyć skreślenie tego przepisu. Po wejściu w życie projektowanych zmian § 1 i 2 art. 398<sup>6</sup> k.p.c. powstanie pytanie o celowość utrzymania w mocy obowiązku zawiadomienia właściwego organu samorządu zawodowego, do którego należy pełnomocnik o odrzuceniu skargi kasacyjnej z powodu niespełnienia wymagań, o których mowa w art. 398<sup>4</sup> § 1 k.p.c., w sytuacji gdy z punktu widzenia przepisów kodeksu postępowania cywilnego wszystkie braki formalne skarg kasacyjnych będą brakami usuwalnymi, zaś odrzucenie skargi kasacyjnej możliwe będzie jedynie w wypadku nieusunięcia tych braków w terminie.

Z uwagi na wątpliwości, jakie mogą powstać w praktyce w zakresie stosowania projektowanego przepisu do skarg kasacyjnych wniesionych przed jego wejściem w



życie, a badanych w zakresie spełnienia warunków formalnych po upływie *vacatio legis* opiniowanej ustawy, celowe by było wprowadzenie przepisu przejściowego, który regulowałby tę kwestię wprost i zapobiegł tym samym ewentualnym wątpliwościom lub rozbieżnej praktyce sądów drugiej instancji.

*dr Agnieszka Łaskowska-Hulisz*  
*radca prawny*