



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA

Warszawa, dnia 27 lipca 2011 r.

Druk nr 1257 S

SPRAWOZDANIE

KOMISJI USTAWODAWCZEJ

oraz

KOMISJI PRAW CZŁOWIEKA, PRAWORZĄDNOŚCI I PETYCJI

o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (druk nr 1257)

Marszałek Senatu w dniu 16 czerwca 2011 r. skierował do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 27 lipca 2011 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i wnoszą o przyjęcie bez poprawek załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

Przewodniczący Komisji
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
(-) Stanisław Piotrowicz

projekt

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks
postępowania cywilnego**

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.

Jednocześnie upoważnia senatora Leona Kieresa do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego

Art. 1.

W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 399 § 2 otrzymuje brzmienie:

"§ 2. Na podstawie określonej w art. 401¹ oraz w art. 401² postępowanie może być wznowione również w razie zakończenia go postanowieniem.";

2) po art. 401¹ dodaje się art. 401² w brzmieniu:

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1965 r. Nr 15, poz. 113, z 1974 r. Nr 27, poz. 157 i Nr 39, poz. 231, z 1975 r. Nr 45, poz. 234, z 1982 r. Nr 11, poz. 82 i Nr 30, poz. 210, z 1983 r. Nr 5, poz. 33, z 1984 r. Nr 45, poz. 241 i 242, z 1985 r. Nr 20, poz. 86, z 1987 r. Nr 21, poz. 123, z 1988 r. Nr 41, poz. 324, z 1989 r. Nr 4, poz. 21 i Nr 33, poz. 175, z 1990 r. Nr 14, poz. 88, Nr 34, poz. 198, Nr 53, poz. 306, Nr 55, poz. 318 i Nr 79, poz. 464, z 1991 r. Nr 7, poz. 24, Nr 22, poz. 92 i Nr 115, poz. 496, z 1993 r. Nr 12, poz. 53, z 1994 r. Nr 105, poz. 509, z 1995 r. Nr 83, poz. 417, z 1996 r. Nr 24, poz. 110, Nr 43, poz. 189, Nr 73, poz. 350 i Nr 149, poz. 703, z 1997 r. Nr 43, poz. 270, Nr 54, poz. 348, Nr 75, poz. 471, Nr 102, poz. 643, Nr 117, poz. 752, Nr 121, poz. 769 i 770, Nr 133, poz. 882, Nr 139, poz. 934, Nr 140, poz. 940 i Nr 141, poz. 944, z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 117, poz. 757, z 1999 r. Nr 52, poz. 532, z 2000 r. Nr 22, poz. 269 i 271, Nr 48, poz. 552 i 554, Nr 55, poz. 665, Nr 73, poz. 852, Nr 94, poz. 1037, Nr 114, poz. 1191 i 1193 i Nr 122, poz. 1314, 1319 i 1322, z 2001 r. Nr 4, poz. 27, Nr 49, poz. 508, Nr 63, poz. 635, Nr 98, poz. 1069, 1070 i 1071, Nr 123, poz. 1353, Nr 125, poz. 1368 i Nr 138, poz. 1546, z 2002 r. Nr 25, poz. 253, Nr 26, poz. 265, Nr 74, poz. 676, Nr 84, poz. 764, Nr 126, poz. 1069 i 1070, Nr 129, poz. 1102, Nr 153, poz. 1271, Nr 219, poz. 1849 i Nr 240, poz. 2058, z 2003 r. Nr 41, poz. 360, Nr 42, poz. 363, Nr 60, poz. 535, Nr 109, poz. 1035, Nr 119, poz. 1121, Nr 130, poz. 1188, Nr 139, poz. 1323, Nr 199, poz. 1939 i Nr 228, poz. 2255, z 2004 r. Nr 9, poz. 75, Nr 11, poz. 101, Nr 68, poz. 623, Nr 91, poz. 871, Nr 93, poz. 891, Nr 121, poz. 1264, Nr 162, poz. 1691, Nr 169, poz. 1783, Nr 172, poz. 1804, Nr 204, poz. 2091, Nr 210, poz. 2135, Nr 236, poz. 2356 i Nr 237, poz. 2384, z 2005 r. Nr 13, poz. 98, Nr 22, poz. 185, Nr 86, poz. 732, Nr 122, poz. 1024, Nr 143, poz. 1199, Nr 150, poz. 1239, Nr 167, poz. 1398, Nr 169, poz. 1413 i 1417, Nr 172, poz. 1438, Nr 178, poz. 1478, Nr 183, poz. 1538, Nr 264, poz. 2205 i Nr 267, poz. 2258, z 2006 r. Nr 12, poz. 66, Nr 66, poz. 466, Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 186, poz. 1379, Nr 208, poz. 1537 i 1540, Nr 226, poz. 1656 i Nr 235, poz. 1699, z 2007 r. Nr 7, poz. 58, Nr 47, poz. 319, Nr 50, poz. 331, Nr 99, poz. 662, Nr 106, poz. 731, Nr 112, poz. 766 i 769, Nr 115, poz. 794, Nr 121, poz. 831, Nr 123, poz. 849, Nr 176, poz. 1243 i Nr 181, poz. 1287, Nr 192, poz. 1378 i Nr 247, poz. 1845, z 2008 r. Nr 59, poz. 367, Nr 96, poz. 609 i 619, Nr 100, poz. 648, Nr 110, poz. 706, Nr 116, poz. 731, Nr 119, poz. 772, Nr 120, poz. 779, Nr 122, poz. 796, Nr 171, poz. 1056, Nr 220, poz. 1431, Nr 228, poz. 1507, Nr 231, poz. 1547 i Nr 234, poz. 1571, z 2009 r. Nr 26, poz. 156, Nr 67, poz. 571, Nr 69, poz. 592 i 593, Nr 131, poz. 1075, Nr 179, poz. 1395 i Nr 216, poz. 1676 oraz z 2010 r. Nr 3, poz. 13, Nr 7, poz. 45, Nr 24, poz. 125, Nr 40, poz. 229, Nr 108, poz. 684, Nr 109, poz. 724, Nr 125, poz. 842, Nr 152, poz. 1018, Nr 155, poz. 1037, Nr 182, poz. 1228, Nr 197, poz. 1307, Nr 215, poz. 1418, Nr 217, poz. 1435 i Nr 241, poz. 1621 oraz z 2011 r. Nr 34, poz. 173, Nr 85, poz. 458, Nr 87, poz. 482 i Nr 92, poz. 531.

"Art. 401². Można żądać wznowienia postępowania, gdy potrzeba taka wynika z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na mocy umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską.";

3) w art. 412:

a) po § 3 dodaje się § 3¹ w brzmieniu:

"§ 3¹. Jeżeli do rozstrzygnięcia o wznowieniu postępowania na podstawie przewidzianej w art. 401¹ właściwy jest sąd drugiej instancji, sąd ten orzeka tylko o dopuszczalności wznowienia, a rozpoznanie sprawy przekazuje sądowi pierwszej instancji.",

b) § 4 otrzymuje brzmienie:

"§ 4. W przypadku, gdy do rozstrzygnięcia o wznowieniu postępowania właściwy jest Sąd Najwyższy, przepis § 3¹ stosuje się odpowiednio. Orzekając o dopuszczalności wznowienia w sytuacji określonej w art. 401¹, Sąd Najwyższy uchyla w całości lub w części orzeczenie sądu drugiej instancji i przekazuje rozpoznanie sprawy sądowi pierwszej instancji.";

4) w art. 416 § 2 otrzymuje brzmienie:

"§ 2. Przepisu § 1 nie stosuje się, jeżeli skarga o wznowienie postępowania została oparta na podstawie wznowienia określonej w art. 401¹ lub w art. 401²."

Art. 2.

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

UZASADNIENIE

1. Ustawa związana z postanowieniem sygnalizacyjnym Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa realizuje postulaty sformułowane w uzasadnieniu postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 sierpnia 2009 r. (sygn. akt S 5/09), sygnalizującego ustawodawcy potrzebę podjęcia prac legislacyjnych celem sprecyzowania trybu rozpoznawania skarg o wznowienie opartych na podstawie z art. 401¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.; dalej jako: k.p.c. lub kodeks).

Sentencja przywołanego wyżej orzeczenia oraz jego motywy zostały zamieszczone w OTK Z.U. z 2009 r., Nr 7A, poz. 121.

2. Przedmiot i istota wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Postanowienie z dnia 7 sierpnia 2009 r. zostało wydane na kanwie sprawy, w której skarżący zarzucił niezgodność art. 412 § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 176 w związku z art. 190 ust. 4 Konstytucji (sygn. akt Ts 220/07). Trybunał doszedł jednak do wniosku, że przedmiotowe zarzuty dotyczą w istocie luki prawnej, a nie pominięcia ustawodawczego, i stąd też nie podlegają kognicji sądu konstytucyjnego. Niemniej zarówno argumenty przytoczone w tej sprawie, jak i artykułowane w innych skargach konstytucyjnych (sygn. akt Ts 219/07, Ts 289/07 oraz Ts 24/09), pozwoliły Trybunałowi stwierdzić, że system prawny wykazuje niespójność, będącą wynikiem wspomnianej luki. Owa niespójność dotyczy ustawowej konkretyzacji prawa do wznowienia postępowania po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku obalającego domniemanie konstytucyjności konkretnej normy prawnej, a więc prawa poręczonego na mocy art. 190 ust. 4 Konstytucji.

2.2. Wychodząc z założenia, że postępowanie wywołane skargą o wznowienie nie musi – co do zasady – spełniać wszystkich wymogów płynących z art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji, Trybunał zaakcentował, że sądowe gwarancje rozpoznania takiej skargi powinny być jednocześnie dostosowane do celu wyznaczonego przez art. 190 ust. 4 ustawy zasadniczej. Celem tym jest bowiem przywrócenie konstytucyjności, która doznała uszczerbku w związku

z istnieniem i działaniem w porządku prawnym normy uznanej następnie za niekonstytucyjną. W opinii Trybunału Konstytucyjnego, zagwarantowanie dwuinstancyjności postępowania, jak również innych konstytucyjnych standardów „normalnego” postępowania sądowego może być konieczne w postępowaniu wznowieniowym, o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji. Zależy to wszakże od rodzaju czynności, które mają być przedmiotem kontroli i które powinny zostać podjęte przez sąd oceniający dopuszczalność wznowienia na tej podstawie. Zależność ta jest także konsekwencją postanowienia art. 79 ust. 1 Konstytucji. Źródłem naruszenia praw konstytucyjnych skarżącego mogą być przepisy stanowiące podstawę rozmaitych orzeczeń, w tym orzeczeń wpadkowych bądź kończących postępowanie w pierwszej instancji, co z kolei może implikować konieczność powtórzenia różnych faz postępowania sądowego, a nie tylko jego ostatniego etapu, który zakończył się wydaniem prawomocnego rozstrzygnięcia co do istoty sprawy (względnie postanowienia o charakterze formalnym).

Jak zauważył dalej Trybunał, spośród postępowań, które mogą podlegać wznowieniu na zasadzie art. 401¹ k.p.c., większość będzie należało do kategorii tych, które tak w pierwszej, jak i w drugiej instancji, a czasem również przed Sądem Najwyższym prowadzone były pod rządami przepisu niezgodnego z Konstytucją czy też ratyfikowaną umową międzynarodową tudzież ustawą. Nieodzowne jest więc przeprowadzenie takich postępowań od początku, jako że wymaga tego konstytucyjna zasada rozpoznania sprawy przez sąd właściwy, czyli sąd, którego tryb postępowania jest najbardziej adekwatny do rozstrzygnięcia o roszczeniu strony. Poza tym niezbędne staje się zapewnienie osobie biorącej udział w postępowaniu ze skargi o wznowienie prawa do zaskarżenia orzeczenia wydanego w wyniku wznowienia.

Tymczasem art. 405 k.p.c. nie gwarantuje omawianych możliwości w sytuacji, gdy rozstrzygnięcia w sprawie wydawały sądy różnych instancji, gdyż właściwym do wznowienia jest wówczas sąd instancji wyższej. Konkluzja ta uzasadniona jest także brzmieniem art. 412 § 2 k.p.c., który dopuszcza uchylenie orzeczenia jedynie wtedy, gdy pozew ulega odrzuceniu albo należy umorzyć postępowanie. Nie ma tu natomiast mowy o uchyleniu zaskarżonego orzeczenia i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania, jak to zostało przewidziane np. w art. 386 § 4 k.p.c.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przepisom procedury cywilnej odnoszącym się do instytucji wznowienia postępowanie da się wprowadzić zarzucić niekonstytucyjności, lecz „(...) zbyt ni automatyzm, nieuwzględniający różnych stanów prawnych, jakie mogą powstać na skutek rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego.” W tym zakresie regulacje zawarte w kodeksie nie mogą być zatem uznane za satysfakcjonujące.

2.3. Niezależnie od tego w uzasadnieniu postanowienia sygnalizacyjnego zwrócono uwagę na wątpliwości pojawiające się wobec odmiennych propozycji wykładni art. 401 pkt 2 k.p.c. (przykładem mogą być zwłaszcza orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 19 września 2005 r., sygn. akt V Co 16/05, oraz z dnia 17 kwietnia 2007 r., sygn. akt I PZ 5/07). Chodzi mianowicie o rozbieżności w kwestii dopuszczalności wznowienia postępowania w przypadku stwierdzenia przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu naruszenia przepisów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a w szczególności art. 6 statuującego prawo do rzetelnego procesu sądowego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego konieczność wyraźnego potwierdzenia możliwości wznowienia postępowania z powołaniem się na wyrok wydany przez sąd działający w oparciu o uregulowania prawnomiędzynarodowe powiązana jest z treścią art. 9 Konstytucji, albowiem przepis ten stanowi, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Przedstawione stanowisko Trybunału skłania do podjęcia inicjatywy ustawodawczej. Proponuje się więc, aby zmiana ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego polegała na dodaniu w art. 412 paragrafu 3¹, który określi, że sądem właściwym do merytorycznego rozpoznania sprawy, w razie wznowienia postępowania na podstawie art. 401¹ k.p.c., jest zawsze sąd pierwszej instancji, zaś rola sądu drugiej instancji (jeżeli oczywiście sąd taki orzekał w danej sprawie) ogranicza się wyłącznie do rozważenia, czy wniesiona skarga o wznowienie czyni zadość wszelkim warunkom i wymogom formalnym (art. 410 § 1 k.p.c.).

Ponadto – dla zapewnienia pełnej spójności rozwiązań kodeksowych – wskazana jest nowelizacja art. 412 § 4, odnoszącego się do spraw, w których rozstrzygnięcie zapadło przed Sądem Najwyższym. Według nowego brzmienia wymienionego przepisu, Sąd Najwyższy ma zachować kompetencję do decydowania w przedmiocie wznowienia postępowania, ale samo rozpoznanie wznowionej sprawy należeć będzie już do sądu instancji niższej. Podobieństwo z sytuacją unormowaną w art. 412 § 3¹ k.p.c. pozwala przy tym na skorzystanie z techniki odesłania, z tym jednakże zastrzeżeniem, że w rachubę wchodzi tu stosowanie odpowiednie. Zatem, orzekając o dopuszczalności wznowienia, Sąd Najwyższy będzie przekazywał sprawę sądowi drugiej instancji, z wyjątkiem jedynie tych spraw, w których wznowienie postępowania ma służyć restytucji stanu konstytucyjności. W takim przypadku sprawa powinna naturalnie

wrócić do sądu pierwszej instancji, który – jak to wywiódł Trybunał Konstytucyjny – cieszy się przymiotem „właściwości” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Przekazanie sprawy sądowi najniższego szczebla w trybie art. 412 § 4 k.p.c. musi dodatkowo zostać poprzedzone wyeliminowaniem z obrotu prawnego orzeczenia sądu drugiej instancji przez jego uchylenie (w całości bądź też ewentualnie w tej części, która obejmuje rozstrzygnięcie oparte na normie derogowanej z systemu prawnego z powodu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą). Stosowne postanowienie zostało ujęte w zdaniu drugim zmienianej jednostki redakcyjnej.

Powyższe zmiany wychodzą niewątpliwie naprzeciw sugestiom Trybunału. Postulując bowiem oddanie orzekania co do meritum sądom pierwszej instancji, nie wykluczył on tego, by o wznowieniu postępowania rozstrzygał sąd wyższej instancji. Warto w tym miejscu również podkreślić, że projektowane przepisy respektują stanowisko wyrażone w orzecznictwie Sądu Najwyższego, wedle którego przesądzenie przez ten sąd o dopuszczalności wznowienia na gruncie art. 412 § 4 k.p.c. w obecnie obowiązującym brzmieniu skutkuje w istocie pozbawienie mocy wiążącej wyroku tego sądu w zakresie, w jakim dochodzi do wznowienia postępowania – por. orzeczenie z dnia 8 lipca 2008 r. (sygn. akt I PO 1/08).

Projekt zakłada równocześnie wprowadzenie odrębnej podstawy wznowienia w tych przypadkach, w których potrzeba ponownego rozpoznania sprawy wynika z orzeczenia takiego chociażby organu, jak Europejski Trybunał Praw Człowieka. Proponowane brzmienie art. 401² k.p.c. jest skądinąd identyczne (w części determinującej przesłankę wznowienia postępowania) z brzmieniem przepisu spełniającego analogiczną funkcję w sprawach karnych, tj. art. 540 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.). Wypada także zaznaczyć, że prawidłowe wykonywanie zobowiązań ciążących na Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z regulacjami prawa międzynarodowego może wymagać wznowienia nie tylko wówczas, gdy postępowanie zakończyło się wyrokiem, lecz i wtedy, gdy zapadło postanowienie o charakterze formalnym (tak też Sąd Najwyższy w powołanej już wcześniej sprawie I PZ 5/07). To samo trzeba powiedzieć o możliwości dalszego wznowienia w sytuacji, gdy poprzednia skarga oparta była na podstawie innej aniżeli ta przewidziana w dodawanym art. 401². W związku z tym konieczne są również zmiany w zakresie odesłań zamieszczonych w art. 399 § 2 oraz art. 416 § 2 k.p.c.

4. Konsultacje

Projekt ustawy został skonsultowany z Ministrem Sprawiedliwości, Krajową Radą Sądownictwa, Sądem Najwyższym, Naczelną Radą Adwokacką, Krajową Radą Radców Prawnych, Stowarzyszeniem Sędziów Polskich „Iustitia” oraz Helsińską Fundacją Praw Człowieka.

Minister Sprawiedliwości wypowiedział się negatywnie o projektowanej nowelizacji procedury cywilnej, akcentując znaczenie instytucji prawomocności w porządku prawnym. Podobną opinię na wspólnym posiedzeniu komisji senackich przedstawił przedstawiciel Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa. Aprobując do proponowanych rozwiązań, zwłaszcza w zakresie dopuszczenia wznowienia postępowania w przypadku wydania wyroku przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, odniosła się z kolei Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Pozostałe podmioty nie zgłosiły uwag.

5. Skutki finansowe projektowanej ustawy

Wejście w życie projektowanej ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego może prowadzić do zwiększenia się wydatków budżetu państwa w części „Sądy powszechne”. Większe koszty rozpoznawania spraw inicjowanych skargami o wznowienie mogą wiązać się, po pierwsze, z rozszerzeniem możliwości zaskarżania orzeczeń wydanych przez sądy już po wznowieniu postępowania (jako konsekwencji odmiennego uregulowania właściwości rzeczowej sądów w sprawach, o których mowa w art. 401¹ k.p.c.), a po drugie – z wprowadzeniem nowej podstawy uzasadniającej wznowienie.

Ostatecznie jednak skutki finansowe uchwalenia projektu uzależnione będą od ilości środków odwoławczych (apelacji, zażaleń) kierowanych do sądu drugiej instancji, które staną się dopuszczalne wraz ze zmianą stanu prawnego, a także od ilości skarg o wznowienie odwołujących się do ustaleń międzynarodowych trybunałów.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowane regulacje są zgodne z prawem Unii Europejskiej.

.....
 T ł o c z o n o z p o l e c e n i a M a r s z a ł k a S e n a t u
