



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 6.02.2015 r.

IV.510.347.2014.SG

Pan
Cezary Grabarczyk
Minister Sprawiedliwości
Warszawa

Wzajemny Serwis Ministrow

Analizując regulacje, które w zamierzeniu ustawodawcy gwarantować mają stronom postępowania cywilnego prawo do sprawiedliwego rozpoznania zawisłego sporu, Rzecznik Praw Obywatelskich powziął wątpliwości co do konstytucyjności art. 162 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. kodeks postępowania cywilnego (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.) dalej k.p.c. W szczególności zastrzeżenia Rzecznika budzi stosowanie tego przepisu wobec osób występujących w procesie cywilnym bez pomocy profesjonalnego pełnomocnika.

Kwestia ta wiąże się w oczywisty sposób z innym problemem systemowym, wielokrotnie podnoszonym w korespondencji Rzecznika Praw Obywatelskich z kolejnymi Ministrami Sprawiedliwości (ostatnio chociażby w treści wystąpienia z dnia 23.05.2013 r., znak RPO-481256-IV/04/AGR), a mianowicie brakiem kompleksowego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej dla osób ubogich. Wyrażając nadzieję na jak najszybsze stworzenie takiego systemu, przewidzianego w przygotowanym przez resort sprawiedliwości projekcie z dnia 15.12.2014 r., Rzecznik wskazuje jednak, że projektowana regulacja z założenia nie obejmuje pomocy prawnej udzielanej w postępowaniu sądowym. Nie rozwiąże zatem kwestii podnoszonej w niniejszym wystąpieniu.

I. Przepis art. 162 k.p.c. daje stronom postępowania „możliwość” zwrócenia uwagi sądu na uchybienia regułom postępowania, których sąd dopuścił się w toku rozpoznawania sprawy cywilnej. Z opisywanego uprawnienia strona może skorzystać w trakcie posiedzenia, a jeżeli nie była na nim obecna, na najbliższym posiedzeniu sądu w danej sprawie. „Uprawnienie” to przejawia się w możliwości złożenia stosownego zastrzeżenia do protokołu.

Wzmiankowane „zastrzeżenia” jedynie pozornie wydają się zabezpieczać interesy stron. Zdanie drugie przywołanego przepisu stanowi bowiem, że stronie, która zastrzeżenia nie zgłosiła, nie przysługuje prawo powoływania się na takie uchybienia w dalszym toku postępowania, chyba że chodzi o przepisy postępowania, których naruszenie sąd powinien wziąć pod rozwagę z urzędu, albo że strona uprawdopodobni, iż nie zgłosiła zastrzeżeń bez swojej winy.

Ochronie praw osób występujących w sprawie samodzielnie służyć ma art. 210 § 2¹ k.p.c. Na podstawie tego przepisu „Sąd poucza stronę występującą w sprawie bez adwokata, radcy prawnego, rzecznika patentowego lub radcy Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa o treści art. 162 (...).” Z zestawienia obu tych przepisów wynika jednak, że strona działająca bez profesjonalnego pełnomocnika, pouczona prawidłowo o „uprawnieniu” wynikającym z art. 162 k.p.c. ma – w istocie rzeczy – obowiązek składania zastrzeżeń do protokołu pod rygorem braku możliwości powoływania się na takie uchybienie w dalszym toku postępowania.

Tak właśnie przepis ten rozumiany jest w orzecznictwie. Warto przywołać np. pogląd Sądu Apelacyjnego w Warszawie, który w treści uzasadnienia wyroku z dnia 4 kwietnia 2014 r., sygn. akt VI ACa 130/13, (LEX nr 1469455) stwierdza, że: „celem regulacji z art. 162 k.p.c. jest pobudzenie inicjatywy stron w doprowadzeniu do szybkiego usunięcia dostrzeżonych przez nie naruszeń przepisów postępowania i umożliwienie sądowi niezwłocznego naprawienia błędu. Cel art. 162 k.p.c. byłby zatem trudny do osiągnięcia przy założeniu, że strona, która we właściwym czasie nie zgłosiła odpowiedniego zastrzeżenia, może powoływać się na rzekome uchybienia procesowe sądu pierwszej instancji dopiero po raz pierwszy w środku zaskarżenia. Strona nie może zatem skutecznie zarzucać w apelacji uchybienia przez sąd pierwszej instancji przepisom postępowania, dotyczącego oddalenia wniosków dowodowych, jeżeli nie zwróciła uwagi sądu na to uchybienie. Innymi słowy, strona nie może skutecznie zarzucać w apelacji uchybienia przez sąd przepisom postępowania, dotyczącego wydania postanowienia

oddalającego wnioski o przeprowadzenie dowodów, jeżeli w trybie art. 162 k.p.c. nie zwróciła uwagi sądu na to uchybienie”.

Choć dyspozycja art. 162 k.p.c. odnosi się do wszelkich uchybień przepisom postępowania to, jak pokazuje praktyka, właśnie uchybienia przepisom regulującym postępowanie dowodowe zdarzają się najczęściej; wywołują też dotkliwe skutki procesowe dla stron. Bez zgłoszenia zastrzeżeń kwestionujących oddalenie wniosków dowodowych, strona może stracić okazję udowodnienia swoich racji nie tylko w danej instancji, ale i w postępowaniu odwoławczym. Sąd drugiej instancji może bowiem pominąć nowe fakty i dowody, jeżeli strona mogła je powołać w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji (art. 381 k.p.c.), a nie powołała ich skutecznie wyłącznie wskutek błędów formalnych sądu.

Dalej w swoich rozważaniach poszedł Sąd Najwyższy, który w wyroku z dnia 27 listopada 2013 r., sygn. akt V CSK 544/12 (LEX nr 1438426) uznał, iż „z treści art. 162 k.p.c. wynika, że strona ma zwrócić uwagę sądowi na uchybienie przepisom postępowania. Oznacza to, że nie jest wystarczające zwrócenie się do sądu o zaprotokołowanie, że strona zgłasza i wnosi o wpisanie zastrzeżenia do protokołu. Zastrzeżenie będzie skuteczne, jeżeli strona wskaże przepisy, które sąd, jej zdaniem, naruszył.”

Strona postępowania ma zatem nie tylko spostrzec uchybienia sądu, ale jednocześnie, w czasie rzeczywistym, wskazać sądowi przepisy, których naruszenia sąd się dopuścił. Strona postępowania, w szczególności niereprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, pozostaje z ogromnym problemem odnalezienia się w zawiłościach procedury cywilnej. Powyższe wydaje się nie do pogodzenia z inną tezą Sądu Najwyższego, w której stwierdzono, że „z założenia, strona nie powinna ponosić ujemnych konsekwencji procesowych na skutek omyłek organu orzekającego” (vide postanowienie SN z dnia 03 lutego 2012 r., sygn. akt I CZ 148/11, LEX nr 1157539).

Pomimo że art. 162 k.p.c. przewiduje wyjątki od przewidzianej w nim reguły (nie obejmuje naruszeń przepisów, które sąd bierze pod uwagę z urzędu, jak również braku zgłoszenia zastrzeżeń niezawinionego przez stronę), to jednak muszą one być wykładane zawężająco. Taka konstrukcja przepisu przerzuca również na stronę postępowania obowiązek uprawdopodobnienia, że nie była w stanie zauważyć i zgłosić w czasie rzeczywistym wszystkich istotnych uchybień proceduralnych sądu oraz prawidłowo sformułować zastrzeżeń

w sposób określony w orzecznictwie Sądu Najwyższego, przy jednoczesnym założeniu, że strona o takiej możliwości uchylenia się od skutków niezgłoszenia zastrzeżenia wiedziała.

Na prezentowany problem spojrzeć należy również historycznie. Jak słusznie podnosi się w doktrynie, wraz ze zmianami modelu postępowania cywilnego, polegającymi m.in. na zastąpieniu rewizji apelacją otwartą, wzmocniono zasady kontradiktoryjności oraz położono nacisk na pobudzenie aktywności stron procesu. W związku z powyższym wzrosło znaczenie art. 162 k.p.c. i stał się on bardziej niż dotychczas wykorzystywany w praktyce sądowej (tak m.in. K. Piasecki, A Marciniak (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. T. 1, Wyd. 6. Warszawa 2014).

Jak wyjaśnia m.in. Irena Gromska-Szuster [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1-366 LEX, 2013, „*w kontekście normatywnym obowiązujących do 1996 r. przepisów o rewizji, stosowanie art. 162 k.p.c. nie rodziło tak dolegliwych skutków. Sąd drugiej instancji bowiem, zgodnie z art. 381 § 1 k.p.c. brał pod uwagę z urzędu wszelkie uchybienia procesowe prowadzące do niewyjaśnienia okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy.*”

Wprowadzenie do k.p.c. instytucji apelacji w miejsce dotychczasowej rewizji uniemożliwia taką kontrolę, mimo że założeniem apelacji pełnej jest ponowne merytoryczne rozpoznanie sprawy przy naprawieniu błędów stron i sądu pierwszej instancji (por. T. Ereciński [w:] Kodeks postępowania cywilnego Komentarz. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze, red. T. Ereciński, t. 2 Warszawa 2006). Jak się wydaje, taki wpływ art. 162 k.p.c. na zakres i kształt kontroli odwoławczej, nie był zamierzony przez ustawodawcę.

Przy ocenie zarzutów dotyczących stosowania art. 162 k.p.c. na uwadze mieć należy, że przepis ten „*w obowiązującym obecnie modelu apelacji, innym niż model rewizji, z którym przepis ten był zsynchronizowany (...) może w bardzo istotny sposób ograniczyć przewidziane w art. 78 (...) Konstytucji RP prawo strony do rzeczywistego rozpoznania sprawy przez sądy dwóch instancji*” (por. R. Rycielski, Konstytucyjne prawo do zaskarżenia orzeczenia a obowiązek zgłoszenia zastrzeżeń w k.p.c., Pal. 2009, nr 9-10, s. 111).

Artykuł 162 k.p.c., pomimo zmian systemowych w procedurze cywilnej, nie został dopasowany do nowych rozwiązań, zaś obecnie jego treść normatywna może prowadzić do naruszenia konstytucyjnych praw obywateli.

II. Przyjęty w orzecznictwie sposób wykładni art. 162 k.p.c. budzi też poważne zastrzeżenia natury aksjologicznej. Przepis ten zakłada, że Sąd może dopuścić się uchybienia przepisom postępowania, a zatem konieczne było wprowadzenie narzędzia prawnego do „szybkiego” wytknięcia tego uchybienia. Tym samym przyjęto, że strony postępowania, nawet te niereprezentowane przez profesjonalnych pełnomocników, spostrzegą owo uchybienie i w sposób niemal natychmiastowy zakomunikują omyłkę sądowni. Rozwiązanie takie wydaje się całkowicie odwracać role procesowe. Z powyższego wynika, że to nie sąd ma „znać prawo”, w szczególności procesowe, ale sama strona. Co najistotniejsze, negatywnymi skutkami procesowymi ewentualnej omyłki proceduralnej sądu w konsekwencji obarczona została wyłącznie strona postępowania.

Regulacja taka nie jest również prawidłowo zharmonizowana z innymi przepisami mającymi zagwarantować ochronę praw procesowych osobom występującym w sprawie bez pomocy profesjonalnego pełnomocnika. W szczególności, w myśl art. 327 § 1 i 357 § 2 k.p.c., przewodniczący zobligowany jest takiej stronie udzielić wskazówek m.in. co do sposobu i terminów wniesienia środka zaskarżenia. Z kolei art. 5 k.p.c. stanowi, że „w razie uzasadnionej potrzeby sąd może udzielić stronom i uczestnikom postępowania występującym w sprawie bez adwokata, radcy prawnego, rzecznika patentowego lub radcy Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa niezbędnych pouczeń co do czynności procesowych.” Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego chodzi tu o te czynności procesowe, które są potrzebne z punktu widzenia prawidłowego przebiegu postępowania i gwarancji prawa strony do obrony (por. wyr. SN z 13 lipca 2000 r., sygn. akt II UKN 639/99, OSNP 2002, Nr 3, poz. 78; wyr. SN z 24 lutego 2011 r., sygn. akt III CSK 137/10, Legalis 354208), a zatem również co do naruszeń proceduralnych poczynionych przez sąd.

Zestawienie treści art. 162 k.p.c. z przywołanymi uregulowaniami utrudnia ustalenie, w jakim zakresie ustawodawca chroni prawo procesowe osób występujących w sprawie samodzielnie, a tym samym – w jakim stopniu ustawa zwykła realizuje gwarancje przewidziane Konstytucją RP.

III. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich treść art. 162 k.p.c. może zatem budzić wątpliwości co do zgodności z konstytucyjnymi gwarancjami prawa do sądu. Regulacja ta wydaje się być bowiem nadmiernym ograniczeniem prawa do sprawiedliwego rozpoznania

sprawy przez niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.). Ponadto, zestawienie instytucji „zastrzeżenia” przewidzianego przez art. 162 k.p.c. z dyspozycją art. 381 k.p.c. może czynić iluzorycznym prawo do zaskarżania orzeczeń sądowych (art. 78 Konstytucji, art. 13 Konwencji). Z uwagi na brak złożenia „zastrzeżeń” w zakresie błędnie oddalonych wniosków dowodowych strona może uważać wszczęcie postępowania odwoławczego za bezcelowe, gdyż wnioski zgłoszone ponownie w tym postępowaniu mogą zostać oddalone z uwagi na treść art. 381 k.p.c.

Jak wyjaśnia Trybunał Konstytucyjny, m.in. w treści uzasadnienia wyroku z dnia 15 kwietnia 2014 r., w sprawie o sygn. SK 12/13, zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia swojej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Przepis ten wyraża jedno z fundamentalnych praw demokratycznego państwa prawnego - prawo do sądu, które gwarantuje każdemu obronę jego interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem (zob. np. wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14).

Definiując konstytucyjne prawo do sądu Trybunał zasadniczo wprowadza trzy jego elementy, jak: prawo dostępu do sądu, prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej oraz prawo do uzyskania wyroku (tak m.in. w wyrokach z dnia 19.02.2008 r., sygn. akt P 49/06, OTK-A 2008/1/5 oraz z 27.05.2008 r., sygn. akt P 59/07, OTK-A 2008/4/64), niekiedy rozszerzając ten katalog o prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy sądowe.

Trybunał Konstytucyjny nie ma również wątpliwości, że kluczową rangę dla realizacji prawa do sądu ma tak zwana zasada sprawiedliwości proceduralnej. Prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby bowiem prawem fasadowym. Brak rzetelności procedury sądowej spowodować może naruszenie tego konstytucyjnego prawa, a jednocześnie godzi w zasadę zaufania do państwa (tak TK w wyrokach z dnia 29.04.2008 r., sygn. akt SK 11/07, OTK-A 2008/3/47; z dnia 26.02.2008 r., sygn. akt SK 89/06, OTK-A 2008/1/7 oraz z dnia 1.07.2008 r., sygn. akt SK 40/07 OTK-A 2008/6/101).

Zasadę sprawiedliwości proceduralnej musi brać pod uwagę również ustawodawca stanowiąc prawo, gdyż to do niego właśnie należy prawidłowe ukształtowanie konkretnych praw i obowiązków oraz wyważenie kompromisu pomiędzy, często sprzecznymi, interesami. (tak m.in. wyrok z dnia 15.10.2002 r., sygn. akt SK 6/02, OTK-A 2002/5/65; wyrok z dnia 30.07.2007 r. sygn. akt SK 1/06, OTK-A 2007/7/73; wyrok z dnia 26.06.2007 r., sygn. akt SK 29/05, OTK-A 2007/6/54).

Istotą sprawiedliwości proceduralnej jest zapewnienie stronom możliwości korzystania z praw i gwarancji procesowych, jak również zagwarantowanie rzetelnego i merytorycznego rozpatrzenia sprawy.

Z tego punktu widzenia ograniczenia możliwości powoływania się na – niedostrzeżone na bieżąco – uchybienia sądu, należy rozumieć jako ograniczenia sądowej ochrony praw jednostki. Muszą one zatem być nakładane na strony z uwzględnieniem zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), muszą wynikać z przepisów ustawy i być stosowane w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie wartości konstytucyjnej kolidującej z prawem do sądu nie jest możliwe w inny sposób (zob. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97 oraz 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36; 8 listopada 2001 r., sygn. P 6/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 248).

Oczywistym jest także, że celem omawianej regulacji jest zapewnienie większej sprawności postępowania sądowego, co samo w sobie stanowi realizację postulatu „rozpoznania sprawy w rozsądnym czasie”, będącego elementem konstytucyjnego prawa do sądu. Jednakże zdaniem Rzecznika realizacja zasady sprawności postępowania kosztem odebrania stronom gwarancji procesowych może naruszać standardy konstytucyjne.

Tezę taką potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie podkreślał, że upraszczanie i przyspieszanie postępowania nie może dotyczyć uprawnień stron wiążących się z obroną ich praw i interesów (tak np. wyrok TK z dnia 31.03.2005 r., SK 26/02, OTK-A 2005/3/29; wyrok z dnia 12.12.2006 sygn. akt P 15/05, OTK-A 2006/11/171; wyrok z dnia 31.01.2005 r., sygn. akt SK 27/03, OTK-A 2005/1/8).

Nie można również przyznać prymatu formalizmowi procesowemu, gdyż stanowiłoby to zachwianie równowagi, w której to sprawiedliwość proceduralna jest wartością nadrzędną (wyrok z dnia 01.07.2008 r., sygn. akt SK 40/07, OTK-A 2008/6/101).

Z tych więc powodów, w ocenie Rzecznika, stawianie możliwości „szybkiej” weryfikacji uchybień sądu ponad zapewnienie stronom prawa do sądu w ujęciu materialnym wydaje się być rozwiązaniem nieprawidłowym.

Podobne argumenty można znaleźć w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, na tle m.in. art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Chociaż terminologia w orzecznictwie TSUE nie jest tak spójna i jednolita jak używana przez TK, to TSUE posługuje się terminem „prawa do sprawiedliwego procesu”, „sprawiedliwego postępowania” lub „prawa do sprawiedliwej procedury”, które wydają się odpowiadać desygnatom sprawiedliwości proceduralnej w rozumieniu TK.

IV. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich ograniczenia wynikające z art. 162 k.p.c. nie wypełniają wypracowanych w orzecznictwie standardów ochrony praw jednostki.

Restrykcyjna wykładnia tego przepisu może naruszać konstytucyjne i konwencyjne gwarancje sprawiedliwego rozpoznania sprawy w sprawiedliwej procedurze, jak również godzić w prawo do skutecznego zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Zdaniem Rzecznika, regulacje przewidziane w procedurze cywilnej mogą być szczególnie krzywdzące dla osób niekorzystających z profesjonalnej pomocy prawnej, z założenia będących w gorszej sytuacji procesowej i z oczywistych powodów niemogących na bieżąco „wychwytywać” ewentualnych uchybień przepisom postępowania popełnionych przez sąd.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r. poz. 1648) zwracam się do Pana Ministra o ustosunkowanie do podnoszonych wątpliwości oraz przedstawienie stanowiska w tym zakresie.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich