

Warszawa, dnia 24 czerwca 2019 r.

Opinia

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych na temat zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej przez Sejm ustawy z 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw.

I. Uwagi wprowadzające

13 czerwca 2019 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił ustawę z 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw [dalej : Ustawa]. W stosunku do dotychczas obowiązujących przepisów, przyjęta regulacja wprowadza daleko idące zmiany odnoszące się w zasadzie do każdego z etapów i rodzajów postępowania cywilnego. W szczególności dotyczą one statusu stron postępowania oraz reprezentujących ich pełnomocników. W toku sejmowych prac legislacyjnych nad projektem opiniowanej Ustawy, środowiska prawnicze, reprezentowane przez Krajową Radę Radców Prawnych oraz Naczelną Radę Adwokacką, formułowały względem proponowanych rozwiązań liczne zastrzeżenia i wątpliwości, odnoszące się nie tylko do kwestii *stricte* związanych ze sferą proponowanej zmiany organizacji i przebiegu procesu cywilnego, ale dotyczące również zgodności proponowanych przepisów z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.¹ [dalej : Konstytucja].

Uwagi zawarte w przedmiotowej opinii koncentrują się na tych rozwiązaniach Ustawy, które wywołują poważne zastrzeżenia z punktu widzenia ich zgodności z fundamentalnymi zasadami ustroju, bezpośrednio związanymi ze szczególnie wrażliwą ustrojowo sferą gwarantowania wolności i praw jednostki. Dotyczy to w szczególności tych regulacji, które w brzmieniu przyjętym przez Sejm stanowić mogą realne zagrożenie dla realizacji tak rudymetrycznych przywilejów jednostki, jak prawo do równego traktowania (art. 32 Konstytucji), prawo do sądu (art. 45 Konstytucji), prawo dostępu do drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji), prawo do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji). Istotny punkt

¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

odniesienia dla oceny konstytucyjności uchwalonej przez Sejm nowelizacji stanowią ponadto reguły dotyczące poprawnej legislacji, wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

II. Uwagi szczegółowe

1. Ustawa przywraca postępowanie odrębne w sprawach gospodarczych, charakteryzujące się podwyższonymi rygorami proceduralnymi, związanymi z niewywiązywaniem się przez stronę z obowiązków warunkujących skuteczność dokonania czynności procesowych w stosunku do postępowania rozpoznawczego. Zaostrzenie owych rygorów oparte zostało na założeniu, iż przedsiębiorca – z uwagi na prowadzoną przezeń działalność gospodarczą – legitymuje się wiedzą prawniczą, umożliwiającą swobodne, czy wręcz profesjonalne uczestnictwo w postępowaniu cywilnym, stąd wymagania wobec strony – przedsiębiorcy mogą być wyższe niż względem stron postępowania, które takowej działalności nie prowadzą.

Założenie to należy uznać za z gruntu błędne. W stosunku do przedsiębiorcy zasadne jest bowiem co najwyżej domniemanie profesjonalizmu w zakresie prowadzonej przezeń działalności zarobkowej, co nie gwarantuje wszak legitymowania się wystarczającą wiedzą prawniczą, w rozumieniu, jakie temu pojęciu nadaje orzecznictwo. W wyroku z 11 lutego 2008 r. Sąd Najwyższy jednoznacznie zdefiniował wiedzę prawniczą, jako kompetencję, która pozwala na samodzielne funkcjonowanie w obrocie prawnym bez konieczności korzystania z pomocy specjalistów². Biorąc pod uwagę znaczną złożoność i stopień skomplikowania regulacji prawnych, związanych z prowadzeniem przedsiębiorstwa, zwłaszcza w obliczu swoistego „przenikania się” w tej sferze norm prawa krajowego i prawa europejskiego, w większości spraw mających bezpośrednie konotacje prawne przedsiębiorca nie jest w stanie samodzielnie prowadzić działalności bez uciekania się do profesjonalnej pomocy prawnej. Teza ta znajduje jednoznaczne potwierdzenie w praktyce życia gospodarczego, co wszak wielokrotnie sygnalizują sami przedsiębiorcy. W kontekście powyższych uwag, rozwiązanie wprowadzone w Ustawie narusza przede wszystkim zasadę równości wobec prawa, wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z ugruntowaną i konsekwentnie podtrzymywaną na przestrzeni lat linią orzecniczą Trybunału

² II PK 167/07, OSNP, Nr 9-10, poz. 115.

Konstytucyjnego, polega ona na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo³. Oznacza to, że każdy ma prawo do takiego traktowania, jak osoby znajdujące się w analogicznej (co do istotnych elementów) sytuacji⁴. Z uwagi na to, że posiadanie statusu przedsiębiorcy nie determinuje legitymowania się przez stronę postępowania wiedzą prawniczą na poziomie wyższym, niż właściwy dla przeciętnego uczestnika postępowania, prowadzenie przedsiębiorstwa nie może być uznane za cechę relewantną, stanowiącą *conditio sine qua non* różnicowania stawianych jej wymagań proceduralnych w procesie cywilnym. Tym samym, wprowadzenie w życie proponowanych rozwiązań w wersji uchwalonej przez Sejm stanowić będzie przejaw niedopuszczalnej dyskryminacji stron postępowania z uwagi na prowadzoną działalność zawodową.

Regulacja ta narusza również prawo do sądu, określone w art. 45 Konstytucji, gdyż w istocie ogranicza zarówno dostęp do sądu *per se*, jak również w praktyce prowadzić może do zamknięcia przedsiębiorcy możliwości dochodzenia na drodze sądowej jego wolności i praw, związanych z prowadzoną działalnością zarobkową, a zatem wywołać skutek jednoznacznie sprzeczny z normą art. 77 ust. Konstytucji. Wskazane argumenty prowadzą do wniosku, że regulacja przyjęta w tym zakresie przez Sejm powinna być usunięta z tekstu Ustawy na etapie prac senackich, bądź poddana istotnej modyfikacji, mającej na celu dostosowanie jej do standardów konstytucyjnych.

Alternatywą dla usunięcia tej konstrukcji z tekstu Ustawy może być wyłącznie normatywne zagwarantowanie przedsiębiorcy możliwości skutecznej realizacji na drodze sądowej należnych mu praw, poprzez powiązanie przyjętej konstrukcji z obowiązkowym zastępstwem strony przez profesjonalnego pełnomocnika. Zastępstwo stron przez radców prawnych lub adwokatów w ramach wprowadzonego postępowania odrębnego mogłoby nie tylko ochronić przedsiębiorcę przed skutkami braku dostatecznej wiedzy prawniczej, ale również wpisywałoby się w formułę realizacji przez samorządy prawnicze ich zadań, wynikających z art. 17 ust. 1 Konstytucji, a także – uwzględniając stopień skomplikowania spraw gospodarczych - mogłoby wywołać pozytywne skutki w odniesieniu do ekonomiki postępowania sądowego.

³ Tak, m. in. w orzeczeniu z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87; w wyroku z 22 lutego 2005 r., sygn. K 10/04, czy też w wyroku z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06.

⁴ Tak Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01.

2. Z punktu widzenia zgodności z zasadą prawa do sądu oraz dostępu do drogi sądowej szczególnie poważne wątpliwości nasuwa regulacja art. 130²a k.p.c., zgodnie z którym wniesiony przez adwokata, radcę prawnego lub Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej środek zaskarżenia, który nie został należycie opłacony sąd odrzuca bez wezwania do uiszczenia opłaty, jeżeli środek ten podlega opłacie w wysokości stałej lub stosunkowej obliczonej od wskazanej przez stronę wartości przedmiotu zaskarżenia, a uiszczenie brakującej opłaty lub brakującej części opłaty w terminie tygodnia od doręczenia postanowienia o odrzuceniu środka zaskarżenia, możliwa jest jedynie pod warunkiem jednoczesnego uiszczenia opłaty dodatkowej równej opłacie należnej od odrzuconego środka zaskarżenia. Koszt uiszczenia opłaty dodatkowej obciąża stronę niezależnie od wyniku procesu.

Konstrukcja przyjęta w przywołanym przepisie rażąco narusza zarówno zasadę prawa do sądu, wyrażoną w art. 45 Konstytucji, jak również standardy międzynarodowe, przyjmowane w tym zakresie w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych (art. 14 ust. 1)⁵, w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (art. 6)⁶ oraz w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (art. 47)⁷.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Na temat istoty prawa do sądu i dopuszczalnych w tym zakresie ograniczeń ze strony ustawodawcy wielokrotnie wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny. W kontekście przedmiotowej opinii za szczególnie istotny uznać należy pogląd, zgodnie z którym realizacja prawa do sądu nie może doznawać takich ograniczeń, które naruszałaby samą istotę tego prawa. Oprócz bezpośredniego zamykania drogi sądowej, zabronionego przez art. 77 ust. 2 Konstytucji, ustawodawca nie może również stosować ograniczeń o charakterze pośrednim, tj. kształtować wymogi proceduralne w sposób, który czyni uruchomienie postępowania nadmiernie utrudnionym. W ocenie Trybunału, w szczególności regulacja kosztów postępowania (ich wysokości oraz zasad ponoszenia) jest ściśle związana z realizacją konstytucyjnych reguł porządku prawnego, które gwarantują skuteczną ochronę praw jednostek przez dostęp do sądu⁸. Tym samym, regulacje dotyczące kosztów procesu nie mogą stanowić

⁵ Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167.

⁶ Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.

⁷ Wersja skonsolidowana : Dz. Urz. UE 2016 C 202/389.

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 lipca 2003 r., sygn. K 25/01.

bariery zamykającej lub znacząco ograniczającej obywatelom dostęp do dochodzenia ich wolności i praw na drodze sądowej. Gwarancje konstytucyjne prawa do sądu obejmują również prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, a więc takie ukształtowanie środków proceduralnych, które umożliwią właściwe zrównoważenie pozycji procesowej każdej ze stron⁹. Zdaniem Trybunału, niekonstytucyjne są zatem wszelkie uregulowania, które uniemożliwiają albo nadmiernie utrudniają skuteczną ochronę praw na drodze sądowej, w tym utrudnienia wynikające z nieodpowiedniego ukształtowania procedury¹⁰.

Szczegółowa analiza treści przywołanego przepisu nowelizacji k.p.c. prowadzi do jednoznacznego wniosku, iż wypełnia on w zasadzie wszystkie negatywne przesłanki ograniczenia prawa do sądu, wskazane w przytoczonych wyrokach Trybunału. Konstrukcja tego przepisu bezsprzecznie ogranicza prawo do sądu. Sankcja finansowa nakładana na skarżącego orzeczenie w postaci obowiązku wniesienia opłaty dodatkowej równej opłacie należnej od odrzuconego środka zaskarżenia nie tylko stanowi rażąco restrykcyjną barierę ograniczającą rzeczywisty dostęp do sądu, ale ponadto prowadzi do niczym nie uzasadnionego różnicowania statusu stron postępowania, stawiając pod znakiem zapytania sprawiedliwość procesu sądowego, gwarantowaną w treści art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wprost godzi również w normę art. 78 Konstytucji, ograniczając prawo do zaskarżania orzeczeń sądowych wydanych w pierwszej instancji, pośrednio kwestionując zatem zasadę dwuinstancyjności postępowania (art. 176 ust. 1 Konstytucji).

Formuła swoistego „karania” strony za choćby niezawiniony nawet błąd w ustaleniu wysokości opłaty pozostaje również w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego w zakresie, w jakim narusza zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa. Określana także jako zasada lojalności państwa wobec obywatela, zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa wyraża się przede wszystkim w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, zwłaszcza takich, które służyć mają dochodzeniu przysługujących mu wolności

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 lipca 2004 r., sygn. P 2/04.

¹⁰ Wyrok trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01.

i praw¹¹. Opiniowana regulacja stanowi ową „swoistą pułapkę” zastawioną przez ustawodawcę na skarżącego co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, obarcza go obowiązkiem precyzyjnego obliczenia wysokości opłaty, pod rygorem utraty możliwości dochodzenia na drodze sądowej wolności lub praw, w sytuacji, gdy – jak jednoznacznie wynika z praktyki sądowej – ustalenie prawidłowej wysokości opłaty bywa niekiedy szczególnie utrudnione, nawet dla profesjonalnego pełnomocnika strony, a to ze względu na brak precyzyjnych regulacji prawnych w tym zakresie. Po drugie, stosowanie tego przepisu, zwłaszcza w sytuacji w której skarżący decyduje się na uiszczenie opłaty dodatkowej, której koszt obciąży go niezależnie od wyniku procesu (art. 130²a § 3 *in fine*) prowadzić może do zgoła absurdalnych konsekwencji. Nie można bowiem wykluczyć, iż w sytuacji, w której sąd uwzględni roszczenie skarżącego jedynie w części, strona skarżąca nie tylko nie osiągnie zamierzonego celu postępowania, ale w efekcie dozna wręcz kolejnego, wymiernego uszczerbku finansowego. Hipotetycznie może bowiem zdarzyć się tak, że koszt dodatkowej opłaty przewyższać będzie wartość zasądzoną stronie świadczenia. W praktyce może to wywołać swoisty „efekt mrożący”, tj. prowadzić do sytuacji, w której co prawda żadna norma formalnie nie będzie ograniczać możliwości dochodzenia wolności i praw w postępowaniu odwoławczym, ale w praktyce korzystanie z drogi sądowej na tym etapie postępowania stanie się na tyle ryzykowne lub nieopłacalne, iż jednostka zrezygnować będzie z tego konstytucyjnie gwarantowanego uprawnienia. Nawet jeśli taka praktyka przyczynić by się miała do wywołania pożądanego przez projektodawcę Ustawy skutku, w postaci ograniczenia liczby spraw sądowych i szybszego rozpatrywania spraw, to w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, osiągnięcie wskazanego efektu takim sposobem byłoby dalece nieproporcjonalne w stosunku do uszczerbku w obszarze wolności i praw jednostki.

3. Z punktu widzenia zgodności z art. 45 Konstytucji, poważne zastrzeżenia budzi również art. 326 § 4 Ustawy, w brzmieniu : „Jeżeli na ogłoszenie wyroku nikt się nie stawił, włączając publiczność, przewodniczący lub sędzia sprawozdawca może zarządzić odstąpienie od odczytania sentencji i od podania powodów rozstrzygnięcia. W takim przypadku wyrok uważa się za ogłoszony z chwilą zakończenia posiedzenia. Sentencję należy jednak odczytać, jeżeli będzie wygłaszane uzasadnienie wyroku”. Rozwiązanie to jest wprost niezgodne z art. 45 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji, stanowiącym, że wyrok

¹¹ Wyrok trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00.

ogłaszany jest publicznie. Zasada jawności postępowania, określona w art. 45 ust. 1 Konstytucji, może być ograniczona wyłącznie w odniesieniu do rozprawy i tylko z przyczyn enumeratywnie w tym przepisie wymienionych. Nawet jednak wówczas, wyłączenie jawności nie odnosi się do kwestii ogłoszenia wyroku. W tym zakresie, konstytucyjna zasada jawności, której elementem jest publiczne ogłoszenie wyroku, nie może zostać ograniczona za pomocą normy ustawowej.

4. W świetle zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji należy również skonstatować, że w odniesieniu do opiniowanej Ustawy przyjęty został zbyt krótki okres *vacatio legis*. Ocena „odpowiedniości” *vacatio legis* powinna uwzględniać szereg czynników, towarzyszących uchwaleniu nowej regulacji prawnej. Zasadniczym punktem odniesienia w tym zakresie jest obszerność i głębokość wprowadzanych zmian oraz skutki, jakie przyjęte normy wywołują dla ich adresatów. Opiniowana Ustawa jest pod tym względem aktem wyjątkowo istotnym, przede wszystkim z uwagi na to, iż wprowadza szereg nowych rozwiązań proceduralnych, dotyczących zarówno funkcjonowania sądów, jak i statusu stron oraz pozostałych uczestników postępowania cywilnego. Ocena wymogu odpowiedniego *vacatio legis* nie może również abstrahować od okoliczności, w jakich doszło do uchwalenia ustawy, w szczególności tempa prac zmierzających do jej przyjęcia, które w tym przypadku - uwzględniając ciężar gatunkowy spraw poddanych regulacji - uznać należy za nadmiernie szybkie, zwłaszcza biorąc pod uwagę reguły związane z racjonalnym tworzeniem prawa. Mając powyższe na względzie należałoby poważnie rozważyć wydłużenie okresu *vacatio legis* opiniowanej Ustawy z trzech - w obecnej wersji - do co najmniej sześciu miesięcy.

dr hab. Sławomir Patyra
radca prawny