

Rafał Dubowski

Sąd nad preśsądem. Ocena propozycji zniesienia instytucji preśsądu w świetle danych empirycznych (druk sejmowy nr 2697)¹

The court over the pre-court. Assessment of the proposal to abolish the pre-trial institution in the light of empirical data (Sejm's paper no. 2697): In the context of the presented bill there is a conflict of two socially and legally significant values. One of them is the rapidity of proceedings before the Supreme Court, while the other one is the need to ensure protection of the rights and interests of entities submitting cassation complaint, in case such rights and interests have been violated as a result of the appealed decision. The abolition of the institution of a pre-trial and the transfer of all cassation appeals to the substantive recognition by the Supreme Court will cause a significant increase in the number of pending civil cases and will also extend the average duration of proceedings before the Supreme Court. In order to implement the proposed regulations, the possibility of increasing the number of judges or judicial assistants in the Civil Chamber and the Chamber of Labor and Social Insurance should be considered.

Keywords: Code of Civil Procedure, impact assessment, bill

Słowa kluczowe: Kodeks postępowania cywilnego, ocena skutków regulacji, projekt ustawy

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji BAS ■ rafal.dubowski@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-7852-4275>

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii są skutki, które będzie rodzić lub może powodować wprowadzenie regulacji zawartej w komisyjnym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (druk nr 2697); dalej: projekt. Ocena uwzględnia stan prawny na dzień 23 sierpnia 2018 r.

¹ Opinia Ocena skutków regulacji zawartej w komisyjnym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Druk nr 2697) sporządzona 10 września 2018 r. na zlecenie zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAP 2042/18.

Zakres proponowanych zmian

Projekt ma na celu umożliwić Sądowi Najwyższemu (SN) przyjmowanie do rozpoznania każdej dopuszczalnej pod względem formalnym skargi kasacyjnej w sprawie cywilnej, bez wstępnej kontroli skargi w postaci tzw. przedsądu, sprawowanego przez SN w składzie jednego sędziego. Ponadto projekt przewiduje uchylenie art. 398¹⁶ ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1360, ze zm.; dalej: k.p.c.), umożliwiającego SN orzekanie co do istoty sprawy oraz uchylenie art. 398¹⁹ k.p.c., który przesądza, że w sytuacji, gdy pozew uległ odrzuceniu albo istniała podstawa do umorzenia postępowania, SN uchyla wydane w sprawie wyroki oraz odrzuca pozew lub umarza postępowanie. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu projektu: *w przypadku merytorycznego rozpatrywania skarg kasacyjnych jedynym dopuszczalnym rozstrzygnięciem, w przypadku uznania przez Sąd Najwyższy skargi za zasadną, powinno być uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia właściwemu sądowi*².

Podmioty, na które będzie oddziaływać regulacja zawarta w projekcie

Regulacja zamieszczona w projekcie, w razie jej wprowadzenia, bezpośrednio wpływać będzie na Sąd Najwyższy oraz na każdego, kto wnieśli skargę kasacyjną w sprawie cywilnej do tego sądu.

Ocena skutków proponowanych rozwiązań

Instytucja przedsądu w obecnym kształcie została wprowadzona przez art. 1 pkt 13 ustawy z 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2005, nr 13, poz. 98). Przedmiotowa nowelizacja weszła w życie z dniem 6 lutego 2005 r.

W świetle obowiązującego art. 398⁹ § 1 k.p.c. oceniana w ramach przedsądu skarga kasacyjna zostaje przyjęta do rozpoznania, jeżeli:

- w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne,
- istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów,
- zachodzi nieważność postępowania lub
- skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona.

² Uzasadnienie komisijnego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, druk sejmowy nr 2697/VIII kad., s. 1; dalej: uzasadnienie.

O przyjęciu lub odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania SN orzeka w składzie jednego sędziego na posiedzeniu niejawnym (art. 398⁹ § 2 k.p.c. oraz art. 398¹⁰ k.p.c.).

Motywuując potrzebę wprowadzenia przedstawionych w projekcie zmian, w uzasadnieniu wskazano, że obowiązujące przepisy formułujące przesłanki przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania stwarzają „ogromne pole do swobodnej, a wręcz arbitralnej interpretacji”, a przez to sędzia wydający na posiedzeniu niejawnym – niepodlegające zaskarżeniu – postanowienie o (nie)przyjęciu skargi dysponuje „ogromną i niekontrolowaną w żaden sposób władzą” (uzasadnienie, s. 2–3). W związku z tym w ocenie projektodawców likwidacja przedsądu przyczyni się do wzrostu zaufania obywateli do państwa oraz poprawi przejrzystość systemu prawnego (uzasadnienie, s. 3).

Aby właściwie zdiagnozować spodziewane skutki przyjęcia rozwiązań zaprezentowanych w projekcie, a w szczególności ich wpływ na pracę SN, warto przeanalizować dane empiryczne dotyczące funkcjonowania przedsądu w latach 2005–2017, tj. od roku, w którym wprowadzono tę instytucję w obecnym kształcie, do roku, za który możliwe jest przedstawienie pełnych danych. W latach tych skargi kasacyjne w sprawach cywilny rozpatrywały dwie izby: Izba Cywilna i Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, dlatego poniżej w osobnych tabelach zestawiono dane odnoszące się do obu izb. Tam, gdzie było to konieczne, dane zostały zaokrąglone do najbliższej wartości całkowitej.

Z danych przedstawionych w tabelach 1 i 2 wynika, że w latach 2005–2017 średnio w każdym roku Izba Cywilna SN załatwiała 2847 spraw ze skarg kasacyjnych, z czego średniorocznie 60% z nich załatwiano przez odmowę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. Mimo tego w badanym okresie przeciętnie 1276 spraw pozostawało do rozpoznania w kolejnym roku.

Z kolei, jak pokazują dane zamieszczone w tabelach 3 i 4, tylko nieznacznie odmiennie prezentowała się sytuacja w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych. W latach 2005–2017 średnio w każdym roku Izba ta załatwiała 1876 spraw ze skarg kasacyjnych, z czego średniorocznie 57% z nich załatwiano przez odmowę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. Mimo tego w badanym okresie przeciętnie 1125 spraw pozostawało do rozpoznania w kolejnym roku.

Mając na uwadze wszystkie analizowane dotąd dane – dotyczące zarówno Izby Cywilnej, jak i Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych – można przypuszczać, że zniesienie instytucji przedsądu i przekazanie wszystkich skarg kasacyjnych do merytorycznego rozpoznania przez SN w składzie trzech sędziów spowoduje znaczny przyrost liczby zaległych spraw cywilnych i tym samym wydłuży przeciętny czas trwania postępowania przed SN.

Przy czym wydaje się, że nie miałyby na to wpływu uchylene – zgodnie z propozycją zawartą w projekcie – art. 398¹⁹ k.p.c. (przewidującego, że w przypadku gdy pozew uległ odrzuceniu albo istniała podstawa do umorzenia postę-

Tabela 1. Ruch spraw ze skarg kasacyjnych w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego

Rok	Liczba skarg kasacyjnych pozostała z okresu ubiegłego	Skargi kasacyjne, które wpłynęły	Liczba załatwionych spraw przedstawionych ze skargą kasacyjną, w tym poprzez odmowę przyjęcia skargi do rozpoznania	Liczba spraw, w których odmówiono przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania	Pozostało do rozpoznania
2017	1733	3236	3452	2107	1517
2016	1936	3492	3695	2395	1733
2015	2133*	3661	3858	2495	1936
2014	1846	4008	3722	2363	2132*
2013	1441	3383	2978	1766	1846
2012	1488	3146	3193	2047	1441
2011	1343	2962	2817	1699	1488
2010	972	3089	2718	1546	1343
2009	734	2775	2537	1440	972
2008	654	2666	2586	1298	734
2007	401	2740	2487	1257	654
2006	389	2435	2423	1346	401
2005	-	930	541	367	389

* Niezgodność między liczbą skarg kasacyjnych pozostałych z okresu ubiegłego w roku 2015 a liczbą skarg, które pozostały do rozpoznania po roku 2014, występuje także w danych zamieszczonych przez SN.

Źródło: na podstawie danych zamieszczonych na stronie SN, http://www.sn.pl/sprawy/SitePages/Statystyki_ruchu_spraw.aspx.

Tabela 2. Odsetek spraw ze skarg kasacyjnych załatwionych przez odmowę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego

Rok	Odsetek spraw ze skarg kasacyjnych załatwionych przez odmowę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania
2017	61
2016	65
2015	65
2014	63
2013	59
2012	64
2011	60
2010	57
2009	57
2008	50
2007	51
2006	56
2005	68

Źródło: jak pod tabelą 1.

powania, SN uchyla wydane w sprawie wyroki oraz odrzuca pozew lub umarza postępowanie) oraz uchylenie art. 398¹⁶ k.p.c. (umożliwiającego SN orzekanie co do istoty sprawy).

Ponieważ w uzasadnieniu projektu wskazano, że po zmianach: *Sąd Najwyższy będzie mógł jedynie uchylić zaskarżone orzeczenie i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia właściwemu sądowi i nie będzie mógł już podejmować [...] rozstrzygnięć, orzekając co do istoty sprawy lub umarzając postępowanie* (uzasadnienie, s. 3), wydaje się, iż zamiarem projektodawców jest wprowadzenie takich rozwiązań, zgodnie z którymi orzeczenie będzie uchylane i przekazywane do właściwego sądu także w przypadku, gdy zachodzą przesłanki zawarte w art. 398¹⁹ k.p.c.³

³ Wątpliwości może budzić to, czy zaproponowane w projekcie zmiany są wystarczające do tego, aby przyjęte założenie urzeczywistnić. Na ten temat zob. pismo Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z 11 lipca 2018 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/CBCC074D9E91BB13C12582CC0044BC09/%24File/2697-003.pdf>, s. 6, gdzie stwierdza się: *wyeliminowanie z przepisów podstawy do odrzucenia pozwu lub umorzenia postępowania [tj. art. 398¹⁹ k.p.c. – przyp. R.D.] spowoduje, że w przypadku stwierdzenia przez Sąd Najwyższy niedopuszczalności orzekania i prowa-*

Tabela 3. Ruch spraw ze skarg kasacyjnych w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego

Rok	Liczba skarg kasacyjnych pozostała z okresu ubiegłego	Skargi kasacyjne, które wpłynęły	Liczba załatwionych spraw przedstawionych ze skargą kasacyjną, w tym przez odmowę przyjęcia skargi do rozpoznania	Liczba spraw, w których odmówiono przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania	Pozostało do rozpoznania
2017	2165	2164	2552	1397	1777
2016	1938	2567	2340	1432	2165
2015	1229	2519	1810	1093	1938
2014	1010	2174	1955	1086	1229
2013	999	2132	2121	1270	1010
2012	941	2131	2055	1341	999
2011	871	1660	1608	936	923
2010	667	1806	1602	930	871
2009	661	1576	1570	833	667
2008	838	1532	1709	868	661
2007	674	1738	1574	835	838
2006	873	1645	1844	1112	674
2005	-	1617	1645	789	873

Źródło: jak pod tabelą 1.

Tabela 4. Odsetek skarg kasacyjnych załatwionych przez odmowę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego

Rok	Odsetek spraw ze skarg kasacyjnych załatwionych przez odmowę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania
2017	55
2016	61
2015	60
2014	56
2013	60
2012	65
2011	58
2010	58
2009	53
2008	51
2007	53
2006	60
2005	48

Źródło: jak pod tabelą 1.

A zatem różnica między obowiązującym a projektowanym stanem prawnym jest tylko jedna: obecnie wówczas, gdy zachodzą okoliczności, o którym mowa w art. 398¹⁹ k.p.c., SN – uchylając orzeczenie – odrzuca pozew lub umarza postępowanie, natomiast po zmianach – uchylając orzeczenie, musiałby przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia właściwemu sądowi. A zatem nakład pracy potrzebny do ustalenia istnienia lub braku podstaw do uchylecia zaskarżonego orzeczenia pozostałby taki sam. Inne natomiast byłyby czynności podejmowane dopiero po stwierdzeniu okoliczności, o których obecnie mowa w art. 398¹⁹ k.p.c.

dzenia postępowania, nie będzie możliwe jego zakończenie. Wystąpienie podstaw do odrzucenia pozwu lub umorzenia postępowania nie oznacza, że skarga kasacyjna jest uzasadniona, więc nie będzie można jej uwzględnić [tj. uchylić i przekazać do ponownego rozpoznania – przyp. R.D.]. Nie będzie możliwe także jej oddalenie, gdyż istnienie bezwzględnych przesłanek procesowych, które uzasadniają odrzucenie pozwu, z reguły wyklucza merytoryczne orzekanie.

Również trudno zakładać, że derogowanie art. 398¹⁶ k.p.c., umożliwiającego SN orzekanie co do istoty sprawy, zrekompensuje skutki zniesienia instytucji przedsądu, ponieważ, jak wskazują dane zawarte w tabeli 5, Izba Cywilna SN średniorocznie tylko w 21 sprawach ze skarg kasacyjnych zmieniła zaskarżone wyroki. A więc nakład pracy związany z samym wydawaniem orzeczeń co do istoty sprawy w skali roku i całej Izby Cywilnej SN nie jest duży.

Tabela 5. Liczba spraw ze skarg kasacyjnych, w których zmieniono wyroki w latach 2005–2017 w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego

Rok	Liczba spraw ze skarg kasacyjnych, w których zmieniono wyroki
2017	24
2016	9
2015	30
2014	31
2013	28
2012	31
2011	24
2010	29
2009	19
2008	15
2007	9
2006	19
2005	1

Źródło: jak pod tabelą 1.

Nieco więcej wyroków rocznie zmieniano natomiast w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych SN. Z danych zamieszczonych w tabeli 6 wynika, że w latach 2005–2017 średniorocznie wydawano w tej izbie 38 orzeczeń co do istoty sprawy. Bynajmniej nie jest to jednak taka liczba, która pozwalałaby przypuszczać, że wyeliminowanie możliwości orzekania reformatoryjnego zrównoważy negatywne skutki wywołane zniesieniem instytucji przedsądu.

Zastanawiając się nad tym, czy uchylene art. 398¹⁶ k.p.c. może zrekompensować obciążenie SN spowodowane wyeliminowaniem przedsądu, trzeba pamiętać, że w świetle obowiązujących przepisów SN może orzec co do istoty sprawy. Nie jest to jednak jego obowiązek. W związku z czym art. 398¹⁶ k.p.c. nie jest czynnikiem generującym dodatkowe obciążenie pracą. A nadto, biorąc pod

Tabela 6. Liczba spraw ze skarg kasacyjnych, w których zmieniono wyroki w latach 2005–2017 w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego

Rok	Liczba spraw ze skarg kasacyjnych, w których zmieniono wyroki
2017	30
2016	27
2015	19
2014	25
2013	14
2012	20
2011	36
2010	22
2009	59
2008	48
2007	44
2006	70
2005	75

Źródło: jak pod tabelą 1.

uwagę, że przepis ten może być zastosowany wówczas, gdy podstawa naruszenia prawa materialnego jest oczywiście uzasadniona, a skargi kasacyjnej nie oparto także na podstawie naruszenia przepisów postępowania lub podstawa ta okazała się nieuzasadniona, należy stwierdzić, że orzekanie co do istoty sprawy odbywa się niejako „na marginesie” rozpoznawania skargi kasacyjnej i jest z jej rozpoznawaniem na tyle związane, że orzeczenie co do *meritum* jest wynikiem analiz i ustaleń poczynionych w toku badania podstaw kasacyjnych.

Podsumowanie

Na tle przedstawionego projektu dochodzi do konfliktu dwóch społecznie i prawnie istotnych wartości. Jedną z nich jest szybkość postępowania przed SN, drugą zaś – potrzeba zapewnienia ochrony praw i interesów podmiotów wnoszących kasację w przypadku, gdy zostały one naruszone na skutek wydania zaskarżonego orzeczenia.

Prawdopodobnie skutkiem wprowadzenia projektowanej regulacji będzie wydłużenie czasu trwania postępowań prowadzonych w sprawach ze skarg kasacyjnych, co następnie może w konkretnych przypadkach generować odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa (m.in. z tytułu przewlekłości postępowania)⁴.

Oczywiście nie jest tak, że tym negatywnym skutkiem nie można zapobiec. Jednakże wymagałoby to zmian organizacyjnych w SN. W szczególności, w toku prac nad projektem, warto byłoby rozważyć możliwość zwiększenia liczby etatów sędziowskich lub asystenckich w Izbie Cywilnej oraz Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych.

⁴ Na temat zagrożeń finansowych dla Skarbu Państwa zob. szerzej pismo Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z 11 lipca 2018 r., *op. cit.*, 6–7.