



**SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VII KADENCJA**

---

Warszawa, dnia 25 października 2010 r.

**Druk nr 1012**

---

**KOMISJA  
USTAWODAWCZA**

**Pan  
Bogdan BORUSEWICZ  
MARSZAŁEK SENATU  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

**o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego.**

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Zbigniew Cichoń.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej  
(-) Piotr Zientarski

## 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.<sup>1)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 53<sup>1</sup> otrzymuje brzmienie:

"Art. 53<sup>1</sup>. Ponowny wniosek o wyłączenie sędziego oparty na tych samych okolicznościach podlega odrzuceniu bez składania wyjaśnień przez sędziego, którego dotyczy. O odrzuceniu orzeka sąd rozpoznający sprawę. Przepis art. 51 stosuje się odpowiednio. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym.";

---

<sup>1)</sup> 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 i Nr 155 poz. 1037.

2) w art. 394<sup>1</sup> w § 1 dodaje się pkt 3 w brzmieniu:

"3) oddalające wniosek o wyłączenie sędziego."

**Art. 2.**

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

## UZASADNIENIE

### **1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego**

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2010 r. (sygn. akt SK 38/09; opubl. w: Dz. U. Nr 109, poz. 724; pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem ukazał się w OTK Z.U. Nr 5A, poz. 46). Przedmiotowym wyrokiem Trybunał orzekł, iż przepis art. 394<sup>1</sup> § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej jako: k.p.c.) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji oddalającego wniosek o wyłączenie sędziego złożony w postępowaniu przed sądem drugiej instancji.

Powołane orzeczenie wywołało skutki prawne z dniem publikacji (22 czerwca 2010 r.).

### **2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego**

2.1. Wyrok z dnia 2 czerwca 2010 r. dotyczył tzw. pominięcia ustawodawczego. Mianowicie: Trybunał stwierdził niekonstytucyjność art. 394<sup>1</sup> § 2 k.p.c. z uwagi na to, że dopuszczając możliwość wywiedzenia zażalenia do Sądu Najwyższego w przypadku ściśle określonej kategorii orzeczeń, tj. postanowień kończących postępowania w tych sprawach, w których przysługuje skarga kasacyjna (z wyjątkiem orzeczeń w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania, które podlegają zaskarżeniu w trybie art. 398<sup>1</sup> i nast. k.p.c., a także postanowień wydanych w wyniku rozpoznania zażalenia na orzeczenie sądu pierwszej instancji), stanowi przeszkodę dla poddania weryfikacji rozstrzygnięcia o oddaleniu wniosku o wyłączenie sędziego, w sytuacji gdy wniosek ów – jako odnoszący się do sędziego zasiadającego w składzie sądu drugiej instancji – zgłoszony został na etapie postępowania apelacyjnego. Zakwestionowane rozwiązanie skutkuje zatem tym, że negatywne stanowisko sądu drugiej instancji w kwestii wyłączenia sędziego tego sądu w ogóle nie podlega kontroli, podczas gdy analogiczne orzeczenie, będące konsekwencją zgłoszenia przez stronę żądania wyłączenia sędziego sądu pierwszej instancji, może zostać zaskarżone stosownie do art. 394 § 1 pkt 10 k.p.c.

2.2. Trybunał Konstytucyjny podzielił zarzut, że przedstawiona regulacja – w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zainicjowania postępowania zażaleniewego w stosunku do postanowienia oddalającego wnioski o wyłączenie sędziego sądu drugiej instancji – godzi w prawo do sądu poręczone na mocy art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej. Jeden z aspektów tego prawa sprowadza się bowiem do gwarancji rozstrzygnięcia poszczególnych spraw przez organy czyniące zadość takim kryteriom jak: właściwość, niezależność, bezstronność, niezawisłość.

Jak podkreślił Trybunał: „Ustawodawca przez odpowiednie ukształtowanie struktury sądów, określenie właściwości i trybu postępowania przed nimi (art. 176 ust. 2 Konstytucji), jak również adekwatne dla tych wymogów wskazanie przesłanek o charakterze personalnym, legitymujących sędziów do rozpoznawania spraw (art. 178, art. 180, art. 181 Konstytucji), winien zapewnić spełnienie od strony organizacyjno-proceduralnej przymiotów, o których mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji. (...) Instytucja wyłączenia sędziego pozostaje w ścisłym związku z niezależnością i bezstronnością sądu. Wartości te określają, obok niezawisłości sędziowskiej, najważniejsze cechy charakteryzujące funkcje sądów jako instytucji sprawujących wymiar sprawiedliwości (...).” Gwarancyjna rola instytucji wyłączenia sędziego widoczna jest także w kontekście realizacji zasady niezawisłości sędziowskiej, co z kolei uznać trzeba za zagadnienie kluczowe dla wymiaru sprawiedliwości. Według sądu konstytucyjnego: „(...) instytucja wyłączenia sędziego nie tylko nie wkracza w sferę niezawisłości sędziego i nie narusza jej, ale ma służyć pełnej realizacji gwarancji tej niezawisłości, a w konsekwencji właściwego wypełniania nakazu respektowania konstytucyjnego prawa do sądu (...). Wynika stąd bezpośredni związek między prawidłowością mechanizmów decydujących o wyłączeniu sędziego a efektywnością respektowania konstytucyjnego prawa do sądu.”

Oprócz umacniania bezstronności i niezawisłości sądu instytucja wyłączenia sędziego ma też sprzyjać podnoszeniu autorytetu wymiaru sprawiedliwości. „Nakaz zachowywania zewnętrznych znamion niezawisłości dowodzi, że ważne jest, by sędzia orzekający w sprawie zachowywał się zawsze rzeczywiście zgodnie ze standardami niezawisłości i bezstronności, ale również by w ocenie zewnętrznej zachowanie sędziego odpowiadało takim standardom.” Innymi słowy, reguły wyłączenia sędziego powinny być postrzegane jako element budowy społecznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości. Dlatego pożądane jest zachowanie daleko posuniętej ostrożności w kształtowaniu analizowanej instytucji. Jej znaczenie i rola wymagają stworzenia procedur pozwalających z jednej strony na jej realne stosowanie, a z drugiej – zapobiegających jej nadużywaniu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie może budzić zasadniczych zastrzeżeń dążenie ustawodawcy do przyjęcia takich rozwiązań szczegółowych, które respektując podstawowy

cel instytucji wyłączenia sędziego jednocześnie zapewnią poszanowanie powagi oraz dobrego imienia sądu czy ogólnie rzecz biorąc – wymiaru sprawiedliwości, a ponadto chronić będą także prawa pozostałych uczestników postępowania. Z tego choćby względu uzasadnione, a nawet pożądane jest obowiązywanie takich regulacji, które zapobiegą nadużywaniu tej instytucji. Niemniej jakiegokolwiek ograniczenia w omawianym zakresie muszą uwzględniać wspomnianą wyżej ustrojową doniosłość, jaką z punktu widzenia prawa do bezstronnego i niezawisłego sądu przypisuje się procedurze wyłączenia sędziego.

W ocenie Trybunału istnieje potrzeba wprowadzenia podobnych standardów odnośnie do postępowania przed sądem pierwszej instancji oraz postępowania odwoławczego. Za takim spójnym unormowaniem tego zagadnienia przemawia bowiem w szczególności to, że waga zarzutów podnoszonych we wnioskach o wyłączenie sędziego jest niejednokrotnie duża, a ich rzetelne rozpoznanie warunkuje urzeczywistnienie prawa do sądu. Trudno byłoby też wskazać istotne różnice – w kontekście zwłaszcza znaczenia i wpływu na wymiar sprawiedliwości – między sytuacją, w której strona domaga się wyłączenia sędziego sądu pierwszej instancji wobec powziętych wątpliwości co do jego bezstronności, a wypadkiem, gdy analogiczne lub wręcz identyczne zarzuty stawiane są sędziom orzekającym w drugiej instancji. W związku z tym potrzeba zapewnienia prawidłowego mechanizmu gwarancyjnego jest w obu sytuacjach taka sama, a więc w istocie nie jest uzależniona od tego, w jakiej instancji zgłaszany jest wniosek o wyłączenie sędziego. Co więcej: omawiana konieczność przyznania stronie prawa do wniesienia zażalenia na postanowienie o oddaleniu wniosku o wyłączenie sędziego rysuje się nawet wyraźniej na tle tych przypadków, gdy zarzuty poddające w wątpliwość bezstronność danego sędziego stawiane są na etapie postępowania apelacyjnego. Wobec nich nie występuje wszakże ewentualność badania również kwestii wypadkowych w postępowaniu odwoławczym dotyczącym merytorycznego rozstrzygnięcia. Nie da się poza tym ukryć, że żądanie wyłączenia sędziego sądu drugiej instancji ze względu na swój charakter nie może być zgłoszone we wcześniejszej fazie postępowania. Trudno zresztą wskazać argumenty, które tłumaczyłyby brak symetrii w ukształtowaniu mechanizmu rozpatrywania wniosków o wyłączenie sędziego, w zależności od tego, czy wnioski tego typu zgłaszane są w trakcie postępowania pierwszo-instancyjnego, czy też kierowane są już w stosunku do sędziów sądu drugiej instancji.

2.3. Prezentowana wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego nakłada na ustawodawcę obowiązek przyjęcia odpowiednich rozwiązań, tzn. respektujących gwarancje konstytucyjne. Jakkolwiek bowiem za sprawą wyroku z dnia 2 czerwca 2010 r. potwierdzone zostało prawo do zażalenia na postanowienie oddalające wniosek o wyłączenie sędziego zgłoszony po raz pierwszy w postępowaniu przed sądem drugiej instancji, to nie można mówić o wprowadzeniu

do ustawy normy generalnej wysławiającej wprost zasadę zaskarżalności postanowień sądu drugiej instancji o oddaleniu wniosku o wyłączenie sędziego.

Warto przy tym zaznaczyć, iż Trybunał nie przesądził, że postanowienia wydawane przez sądy drugiej instancji w następstwie wniosków o wyłączenie sędziego winny podlegać kontroli wedle modelu dewolutywnego, w którym określona sprawa poddawana jest kognicji sądu znajdującego się na wyższym szczeblu organizacyjnym. W uzasadnieniu wyroku z dnia 2 czerwca 2010 r. akcent postawiony został na samą dopuszczalność wniesienia zażalenia, natomiast kwestia wyboru sądu właściwego do jego rozpoznania pozostała otwarta.

2.4. Niezależnie od tego Trybunał Konstytucyjny sformułował postulat *de lege ferenda*. Otóż w jego opinii interwencji legislacyjnej wymaga także przepis art. 53<sup>1</sup> k.p.c., stanowiący podstawę odrzucenia wniosku o wyłączenie sędziego w przypadku, gdy żądanie strony oparte zostało na tych samych okolicznościach, co żądanie zgłoszone wcześniej, bądź też gdy jest ono oczywiście bezzasadne. Ważne jest przy tym to, że postanowienie sądu odwołujące się do którejkolwiek z wymienionych przesłanek może zostać wydane bez uprzedniego odebrania wyjaśnień od sędziego, którego dotyczy wniosek o wyłączenie, a ponadto orzeczenie takie nie podlega zaskarżeniu, jako że zażalenie na zasadzie art. 394 § 1 pkt 10 k.p.c. przysługuje jedynie na postanowienie o oddaleniu wniosku o wyłączenie sędziego.

Trybunał wyraził przekonanie, że o ile ograniczenie dotyczące „krotności” składania wniosku może być traktowane jako uzasadnione z uwagi na fakt, iż „(...) instytucja wyłączenia sędziego narażona jest na liczne niebezpieczeństwa i nadużycia ze strony podmiotów, którym zależy na celowym przeciągnięciu sprawy, paraliżu toczącego się postępowania lub po prostu na wypaczeniu jej sensu i znaczenia przez zachowania wynikające z pieniactwa nieprzemysłenia podejmowanych w toku postępowania czynności (...)”, o tyle już rygory związane z ową „oczywistą bezzasadnością” budzą wątpliwości co do swej proporcjonalności. W tym wypadku zrezygnowano bowiem z obu instrumentów gwarantujących rzetelne rozpatrzenie zarzutów stawianych przez stronę konkretnemu sędziemu.

### **3. Cele i zakres projektowanej ustawy**

Mając na względzie płynący z Konstytucji obowiązek realizacji wskazań Trybunału Konstytucyjnego (art. 190 ust. 1), kierując się brzmieniem sentencji wyroku z dnia 2 czerwca 2010 r., motywami jego uzasadnienia oraz przedstawionymi powyżej uwagami (por. 2.4.),

proponuje się, by zmiana ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego polegała na nadaniu nowego brzmienia art. 53<sup>1</sup> i dodaniu w art. 394<sup>1</sup> § 1 punktu trzeciego.

Wobec krytycznej oceny, z jaką spotkał się przepis art. 53<sup>1</sup> k.p.c., celowe staje się wyeliminowanie przesłanki „oczywistej bezzasadności” jako tej, która zwalnia sędziego od konieczności ustosunkowania się do zarzutów czy też okoliczności podniesionych we wniosku o jego wyłączenie i która jednocześnie sprawia, że dany wniosek nie musi zostać merytorycznie rozpoznany. Możliwość odrzucenia wniosku o wyłączenie sędziego (tak zgłoszonego na etapie postępowania przed sądem pierwszej instancji, jak i w postępowaniu wywołanym wniesieniem apelacji) zostanie zatem ograniczona wyłącznie do sytuacji, w której ponowny wniosek strony wiąże się z tymi zastrzeżeniami, które były już przedmiotem rozpoznania w trybie art. 49 i nast. k.p.c.

Projektowana nowelizacja art. 394<sup>1</sup> § 1 k.p.c. uwzględnia okoliczność, że wskazany przepis wymienia rozstrzygnięcia, które mogą zostać poddane kontroli sprawowanej przez Sąd Najwyższy bez względu na to, czy charakter sprawy pozwalałby ewentualnie na skorzystanie ze skargi kasacyjnej (zależność ta jest za to elementem unormowania z art. 394<sup>1</sup> § 2 k.p.c.). Najprostszą metodą regulacji problemu, do którego odniósł się Trybunał w sprawie SK 38/09, będzie więc poszerzenie katalogu orzeczeń podlegających zaskarżeniu zgodnie z powołanym powyżej przepisem o postanowienia sądów drugiej instancji oddalające wnioski o wyłączenie sędziego (projektowany punkt trzeci).

Zdaniem projektodawcy proponowany model, gwarantujący weryfikację postanowienia sądu drugiej instancji przez sąd stojący wyżej w hierarchii organizacyjnej sądownictwa, daje rękojmię, że wątpliwości strony odnośnie do bezstronności sędziego wyrażone najpierw we wniosku o jego wyłączenie, a następnie w środku odwoławczym, zostaną rzetelnie zbadane. Stąd też nie zdecydowano się na „przeniesienie” na grunt postępowania cywilnego instytucji znanej procedurze karnej, a mianowicie: odwołania poziomego, rozpatrywanego wprawdzie przez ten sam sąd, aczkolwiek w innym składzie osobowym. Reasumując – dewolutywny środek zaskarżenia uznano w tym przypadku za lepsze rozwiązanie i to nie tylko z tego powodu, że w większym stopniu chroni on przed niebezpieczeństwem zdawkowej weryfikacji zarzutów mogących mieć istotne znaczenie dla realizacji prawa do sądu. Osobista znajomość sędziów pełniących urząd w tej samej jednostce organizacyjnej mogłaby bowiem wywoływać u osób występujących z zażaleniem obawy, czy ich argumentacja zostanie poddana należytej analizie. To z kolei mogłoby ujemnie rzutować na społeczny odbiór instytucji wyłączenia sędziego (przynajmniej gdy chodzi o fazę postępowania odwoławczego), a w konsekwencji



również na budowę społecznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości, o której to skądinąd wspomniał Trybunał Konstytucyjny.

#### **4. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy**

Ustawa może spowodować skutki finansowe dla budżetu państwa w postaci wzrostu wydatków w częściach „Sąd Najwyższy” oraz „sądy powszechne”. Jednak ostateczny rozmiar tychże skutków uzależniony będzie od liczby zażaleń, które zostaną wniesione na podstawie proponowanych regulacji prawnych.

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

Projektowana ustawa nie jest objęta 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  
.....