

Rozdział II. Źródła prawa cywilnego procesowego oraz obowiązywanie prawa procesowego – terytorialne i czasowe

§ 8. Źródła prawa postępowania cywilnego

I. Kodeks postępowania cywilnego – geneza i systematyka

Kształtowanie się polskiego prawa procesowego cywilnego – jednolitego dla całego państwa – rozpoczęło się bezpośrednio po odzyskaniu przez Polskę niepodległości. Do tego momentu obowiązywało prawo procesowe państw zaborczych. 16

W Polsce zachodniej obowiązywał niemiecki Kodeks postępowania cywilnego z 1877 r. i ustawa o sądownictwie dobrowolnym z 1898 r. Na południu wiążąca była austriacka procedura cywilna i norma jurysdykcyjna (ustawa o właściwości sądów) z 1895 r. oraz Patent niesporny z 1854 r.; dodatkowo na Spiszu i Orawie do 1922 r. obowiązywał jeszcze węgierski Kodeks postępowania cywilnego z 1911 r. W Polsce wschodniej i centralnej zastosowanie miała rosyjska ustawa postępowania cywilnego z 1864 r. (w byłym Królestwie Kongresowym do 1875 r. obowiązywał francuski Kodeks procedury cywilnej z 1806 r.).

Pierwszym zadaniem polskiego ustawodawcy było więc ujednoczenie systemu prawnego.

Kodyfikacja polskiej procedury cywilnej odbywała się w kilku etapach. W 1917 r. nad polską procedurą cywilną rozpoczęła pracę Komisja w Warszawie pod przewodnictwem *J. J. Litauera*. Równolegle pracowała Podkomisja w Krakowie pod przewodnictwem *F. K. Fieńcha*. Kolegia te weszły w skład Komisji Kodyfikacyjnej RP utworzonej w 1919 r.

W dniu 29.11.1930 r. Prezydent RP wydał rozporządzenie z mocą ustawy – Kodeks postępowania cywilnego regulujący postępowanie sporne (wprowadzono system apelacji i kasacji). W wyniku dalszych prac pod kierownictwem *M. Allerhanda* i *K. Stęfki*; Prezydent RP wydał – w dniu 27.11.1932 r.

rozporządzenie z mocą ustawy regulujące sądowe postępowanie egzekucyjne. Akty te scalono w jeden Kodeks zawierający część I – postępowanie sporne i część II – postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające. Kodeks ten wszedł w życie 1.1.1933 r. Postępowanie niesporne (tj. obecnie nieprocesowe) nie zostało wówczas skodyfikowane ani zunifikowane – obowiązywały nadal regulacje państw zaborczych.

W latach 1945–1950 miało miejsce 10 nowelizacji dostosowujących prawo procesowe do socjalistycznych przekształceń ustrojowych (wprowadzono 2 instancje sądowe, zamiast 3, oraz rewizję nadzwyczajną, a także możliwość udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym). W dniu 18.7.1945 r. Rada Narodowa wydała też dekret – Kodeks postępowania niespornego.

W 1956 r. utworzono nową Komisję Kodyfikacyjną (z udziałem takich procesualistów jak *M. Msiewski, H. Trammer, J. Jodłowska*). Pierwszy projekt Kodeksu został opracowany w 1960 r. i stał się przedmiotem publicznej dyskusji. Drugi projekt został opracowany w oparciu o jej wyniki w 1963 r., natomiast ostateczny – w 1964 r.

W dniu 17.11.1964 r. nastąpiło uchwalenie Kodeksu postępowania cywilnego przez Sejm. Wciąż obowiązujący Kodeks postępowania cywilnego wszedł w życie w dniu 1.1.1965 r.

Kodeks ten przeszedł w latach 1980–2011 liczne nowelizacje. Spośród nich na szczególną uwagę zasługują te, które miały miejsce po 1989 r. i które nadały Kodeksowi współczesny charakter.

Założeniem twórców Kodeksu postępowania cywilnego była kompleksowa, integralna regulacja prawna, w której znajdują się utrwalone zasady postępowania cywilnego. Istotne było także odformalizowanie i uproszczenie procedur.

Szczególnie po 1989 r. – wraz z przemianami gospodarczo-ustrojowymi – Kodeks był wielokrotnie i zasadniczo zmieniany.

Od 1990 r. zmieniła się struktura sądów powszechnych. Ustawą z 13.7.1990 r. o powołaniu sądów apelacyjnych oraz o zmianie ustawy — Prawo o ustroju sądów powszechnych, Kodeks postępowania cywilnego, Kodeks postępowania karnego, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i o Krajowej Radzie Sądownictwa wprowadzono sądy apelacyjne.

W 1991 r. zmieniono prawo o notariacie i przekazano sądom wszelkie czynności, które w zakresie postępowania cywilnego wykonywały dotychczas państwowe biura notarialne.

W 1996 r. powrócono do systemu apelacji i kasacji, a w 2000 r. znowelizowano kilkadziesiąt przepisów (zwłaszcza dotyczących apelacji i kasacji, później zastąpionej przez skargę kasacyjną), w celu uproszczenia postępowania i odciążenia Sądu Najwyższego.

W 2004 r. uchwalono aż pięć ustaw zmierzających do dalszej przebudowy systemu postępowania cywilnego. Przede wszystkim ustawodawca nadał szersze znaczenie zasadzie kontradyktoryjności i dyspozycyjności, uchylając przepisy ustanawiające obowiązek orzekania o roszczeniach niezgłoszonych przez strony. Ograniczono także obowiązki informacyjne sądu. Chodziło głównie o zwiększenie aktywności stron w postępowaniu cywilnym. Następnie wyłączono do oddzielnej części i zwiększono samodzielność postępowania zabezpieczającego; znacznie ułatwiając uzyskanie ochrony prawnej w trakcie toczącego się postępowania rozpoznawczego. Wprowadzono również liczne ułatwienia dla wierzycieli w przepisach o postępowaniu klauzulowym oraz przewidziano nowe sposoby egzekucji, a także nowy system środków zaskarżenia (w tym zwłaszcza skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia). Liczne przeobrażenia przeszło też postępowanie z zakresu ubezpieczeń społecznych.

W 2005 r. wprowadzono do Kodeksu przepisy o mediacji i postępowaniu pojednawczym oraz całkowicie znowelizowano unormowania dotyczące sądownictwa polubownego (arbitrażowego), które zostały przesunięte do Części V KPC. Tym samym ustawodawca uwzględnił liczne postulaty przedstawicieli doktryny o szerszym i nowocześniejszym uregulowaniu, w przepisach Kodeksu, alternatywnych metod rozwiązywania sporów (tzw. ADR).

W 2005 r. rozszerzono także ochronę wynagrodzeń pracowniczych przy egzekucji pracodawcy oraz uchwalono dwie ustawy istotne dla postępowania cywilnego: nową ustawę o kosztach sądowych w sprawach cywilnych i ustawę o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.

W latach 2006–2010 transponowano do KPC wiele regulacji związanych z europeizacją prawa postępowania cywilnego, co ma ścisły związek z członkostwem RP w Unii Europejskiej. Do Kodeksu implementowano więc przepisy o europejskim tytule egzekucyjnym oraz dotyczące europejskich postępowań w sprawach transgranicznych – europejskiego postępowania nakazowego i europejskiego postępowania w sprawach drobnych roszczeń. W tym też okresie licznym zmianom uległy przepisy regulujące m.in. pełnomocnictwo procesowe, kompetencje referendarzy sądowych, skład i właściwość sądu, a także skargę kasacyjną postępowanie odrębne w sprawach gospodarczych i postępowanie nieprocesowe dotyczące depozytów sądowych. Znaczne przeobrażenia przeszło też postępowanie egzekucyjne, w tym również ustawa z 29.8.1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1277 ze zm.).

Dużą nowelizacją ustawą z 16.9.2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw – Dz.U. Nr 233, poz. 1381 zmie-

nia w dużym zakresie regulacje dotyczące postępowania. Jest to obszerna nowelizacja przewidująca m.in. likwidację postępowania odrębnego w sprawach gospodarczych i poddanie spraw między przedsiębiorcami w zakresie prowadzonej przez nich działalności gospodarczej regułom ogólnym obowiązującym w procesie. Zgodnie z nowymi regułami strony i uczestnicy postępowania zostaną zobowiązani do ponoszenia tzw. ciężaru wspierania postępowania, co zostanie połączone z nowym ujęciem reguł dotyczących prezentacji materiału procesowego przez strony. Ma ona na celu usprawnienie i przyspieszenie postępowania oraz uproszczenie i zaostrenie egzekucji. Natomiast ustawą z 10.5.2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 654) wprowadzono właściwość odmiejscowioną na potrzeby postępowań wszczętych drogą elektroniczną oraz wzmocniono sytuację prawną dłużnika w postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym na podstawie tytułu wykonawczego opartego na nakazie zapłaty wydanym w elektronicznym postępowaniu upominawczym, nakazie zapłaty wydanym w postępowaniu nakazowym, upominawczym, europejskim nakazie zapłaty oraz wyroku zaocznym.

Pewnym wskaźnikiem ewolucji i kierunkiem zmian cywilnego postępowania sądowego będą procesowe postępowania elektroniczne – w tym wprowadzone w ostatnim czasie do KPC – elektroniczne postępowanie upominawcze, które zresztą funkcjonuje już w praktyce, w pierwszym w Polsce e-sądzie w Lublinie.

Istotne znaczenie dla alternatywnych metod rozwiązywania sporów miała nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego z 10.9.2015 r. (Dz.U. 2015 r. poz. 1595). Za cel postawiono sobie udoskonalenie i dostosowanie do aktualnych potrzeb istniejących regulacji prawnych, biorąc pod uwagę doświadczenia, aby stały się podstawą do powszechniejszego wykorzystywania mediacji i innych metod pozasądowego rozwiązywania sporów jako skutecznej metody regulowania konfliktów w sprawach cywilnych, w szczególności między przedsiębiorcami. Podstawowe założenia tej ustawy to wzrost liczby postępowań mediacyjnych podejmowanych przed skierowaniem sprawy do sądu poprzez wprowadzenie obowiązku informowania w pozwie o próbach pozasądowego rozwiązania sporu przed wszczęciem procesu, wzmocnienie obowiązków informacyjnych sądu, podkreślenie powinności sędziego w zakresie oceny celowości skierowania stron do mediacji, doprecyzowanie i uporządkowanie kwestii proceduralnych dotyczących mediacji w sprawach cywilnych, stworzenie systemu zachęt ekonomicznych dotyczących kosztów sądowych, wprowadzenie usprawnień w zakresie rozliczeń podatkowych związanych m.in. z zawieraniem umów, wprowadzenie regulacji dotyczących kwalifikacji stałych mediatorów, powierzeniu obowiązku prowadzenia list stałych mediatorów i ich wery-

fikacji prezesom sądów okręgowych, zrównanie wpływu ogłoszenia upadłości dla postępowań przed sądami powszechnymi i polubownymi, skrócenie postępowań postarbitrażowych, czy wreszcie wprowadzenie wyższego standardu dla arbitrów dotyczących ich bezstronności i niezależności w sprawie.

Szczególnie doniosłe zmiany wprowadziła ustawa z 10.7.2015 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny, Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1311 ze zm.). Celem regulacji jest zliberalizowanie przepisów o formie czynności prawnych i nowe ujęcie dokumentu w postępowaniu cywilnym. Ich efektem będzie zwiększenie dostępu do sądu poprzez poszerzenie katalogu spraw, które będą rozpoznawane w postępowaniach elektronicznych. Ma temu służyć możliwość wnoszenia pism procesowych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego i dokonywania doręczeń elektronicznych, także w tradycyjnych postępowaniach cywilnych. Wprowadzono zmiany dotyczące przepisów normujących postępowanie rozpoznawcze, klauzulowe oraz egzekucyjne. Projektowane regulacje służą przyspieszeniu postępowań sądowych poprzez ograniczenie kognicji sądów, rozszerzenie kompetencji referendarzy sądowych i komorników sądowych. Uproszczone zostały niektóre czynności procesowe oraz zmodyfikowane te instytucje, które są wykorzystywane przez uczestników postępowań w celu przedłużania postępowań sądowych. Projektowane regulacje w zakresie postępowania egzekucyjnego zwiększą efektywność egzekucji.

Kodeks postępowania cywilnego składa się z Tytułu Wstępnego (art. 1–14 KPC), w którym znajdują się przepisy ogólne, oraz z pięciu części: Część I – Postępowanie rozpoznawcze (art. 15–729 KPC), Część II – Postępowanie zabezpieczające (art. 730–757 KPC), Część III – Postępowanie egzekucyjne (art. 758–1088 KPC), Część IV – Postępowanie międzynarodowe (art. 1096–1153 KPC), Część V – Sąd polubowny (arbitrażowy) (art. 1154–1217 KPC).

II. Inne źródła prawa postępowania cywilnego

Fundamentalne zasady procesowe są uregulowane w Konstytucji RP.

Przepisy postępowania cywilnego znajdziemy w licznych ustawach ustrojowych normujących zasady funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Rzecznika Praw Obywatelskich, ustrój sądów powszechnych, prokuraturę, notariat czy wykonywanie zawodu radcy prawnego, adwokata, rzecznika patentowego.

Koszty sądowe są uregulowane w KPC oraz w ustawie z 28.7.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 623 ze zm.; wcześniejsza ustawa pochodziła z 13.6.1967 r.).

Istotne znaczenie ma także ustawa z 17.7.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1259 ze zm.).

Ustawa ta daje obywatelom (stronom i uczestnikom) możliwość wniesienia skargi na przewlekłość postępowania sądowego i egzekucyjnego albo bezczynność sądu, czy komornika. Tym samym zapewnia pełniejszą realizację prawa do sądu, w aspekcie uprawnienia do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki.

Warto podkreślić, że ustawa normująca skargę na przewlekłość postępowania odnosi się nie tylko do postępowań cywilnych, lecz także do postępowań karnych, karnoskarbowych, wykroczeniowych i sądownoadministracyjnych.

Jeżeli zaś chodzi o postępowanie nieprocesowe, to w zależności od przedmiotu charakteru tego postępowania, przepisy postępowania, oprócz KPC mogą znajdować się w innych kodeksach (w szczególności KC, KRO, KSH, KP), a także licznych ustawach, np. w ustawie z 20.8.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 700 ze zm.), o obywatelstwie z 2.4.2009 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 161 ze zm.), ustawie z 28.2.2003 r. – Prawo upadłościowe (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 2171 ze zm.).

Przepisy proceduralne znajdują się też w rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości – np. dotyczącym regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych z 23.12.2015 r., Dz.U. z 2015 r. poz. 2316 ze zm. czy w sprawie szczegółowego trybu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym z 12.10.2010 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1222 ze zm.).

III. Konwencje międzynarodowe

- 18 Po akcesji RP do UE źródłem powszechnie obowiązującego prawa, w tym również procesowego, stały się także **rozporządzenia Rady WE**, które zostały szerzej wymienione w **Rozdziale III § 3**.

Oprócz tego RP jest także sygnatariuszem licznych umów międzynarodowych, spośród których dla postępowania cywilnego najistotniejsze znaczenie mają **Konwencje**:

- 1) haska z 1.3.1954 r. dotycząca procedury cywilnej (Dz.U. z 1963 r. Nr 17, poz. 90);
- 2) haska z 15.11.1965 r. o doręczaniu za granicą dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych lub handlowych (Dz.U. z 2000 r. Nr 87, poz. 968);
- 3) europejska (sporządzona w Londynie) z 7.6.1968 r. o informacji prawie obcym (Dz.U. z 1994 r. Nr 64, poz. 272);

- 4) haska z 18.3.1970 r. o przeprowadzaniu dowodów za granicą w sprawach cywilnych lub handlowych (Dz.U. z 2000 r. Nr 50, poz. 582);
- 5) porozumienie europejskie (podpisane w Strasburgu) z 27.1.1977 r. w sprawie przekazywania wniosków o przyznanie pomocy sądowej (Dz.U. z 1999 r. Nr 102, poz. 1183);
- 6) haska z 25.10.1980 r. o ułatwieniu dostępu do wymiaru sprawiedliwości w stosunkach międzynarodowych (Dz.U. z 1995 r. Nr 18, poz. 86);
- 7) konwencja z Lugano z 16.9.1988 r. o jurysdykcji i wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.U. z 2000 r. Nr 10, poz. 132) zastąpiona nową konwencją o jurysdykcji i uznawaniu oraz wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych z Lugano z 30.10.2007 r. (Dz.Urz. L 339 z 21.12.2007 r.).

IV. Orzecznictwo

Mimo, że orzecznictwo Sądu Najwyższego nie stanowi źródła prawa, ma **19** istotne znaczenie z punktu widzenia nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego i zapewnienia jednolitości wykładni prawa. Orzeczenie Sądu Najwyższego formalnie wiąże sądy niższej instancji w danej sprawie, ale jednocześnie jest wyrazem stanowiska Sądu Najwyższego i odgrywa dużą rolę w praktyce sądowej.

Doniosłe znaczenie mają natomiast zasady prawne uchwalane przez Sąd Najwyższy. Regulacja przekazująca kompetencje Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia wątpliwości co do wykładni prawa znajduje się w art. 59 ustawy z 23.11.2002 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1254 ze zm.), który stanowi, iż w razie powzięcia poważnych wątpliwości przy rozpatrywaniu skargi kasacyjnej lub innego środka odwoławczego, Sąd Najwyższy może przekazać zagadnienie prawne składowi siedmiu sędziów. Natomiast w związku z rozbieżnością w wykładni prawa Sądu Najwyższego i sądów powszechnych art. 60 § 1 tej ustawy zezwala na przedstawienie wniosku o ich rozstrzygnięcie składowi siedmiu sędziów lub innemu właściwemu składowi. Są to uchwały niedotyczące jedynie konkretnej sprawy, a więc mające kluczowe znaczenie przy wykładni prawa w analogicznych czy podobnych sprawach.

Z kolei uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego, składu połączonych izb lub składu całej izby uzyskują moc zasad prawnych. Zasady prawne wiążą składy Sądu Najwyższego w ich judykaturze, chyba że zostaną uchylone (zastąpione nową zasadą) przez co najmniej taki sam skład Sądu Najwyższego.

§ 9. Zasięg terytorialny norm procesowych

20 W postępowaniu cywilnym obowiązuje **zasada terytorialności**. Oznacza to, iż każdy sąd orzekający, także w sprawach z elementem obcym, stosuje własne prawo procesowe obowiązujące w jego siedzibie, czyli *lex processualis fori*.

Od tej zasady istnieją jednak wyjątki wprowadzone w przepisach prawa europejskiego lub międzynarodowego. Wówczas regulacje mogą przewidywać stosowanie przepisów prawa procesowego tego państwa, na którego żądanie dokonuje się czynności sądowej. Taką sytuację przewiduje m.in. rozporządzenie Rady (WE) Nr 1206/2001 z 28.5.2001 r. w sprawie współpracy między sądami Państw Członkowskich przy przeprowadzaniu dowodów w sprawach cywilnych lub handlowych. Sąd zywający może zwrócić się o przeprowadzenie dowodu przez sąd wezwany zgodnie ze szczególną procedurą swojego państwa, a sąd wezwany uwzględni takie żądanie, jeśli nie jest to sprzeczne z zasadami porządku prawnego państwa wezwanego. Podobna regulacja znajduje się w art. 1135¹ § 1 KPC.

Czasem, aby rozstrzygnąć kwestię, czy np. uznać bądź wykonać orzeczenie sądu zagranicznego albo rozstrzygnąć, czy jest ono prawomocne, sąd polski będzie musiał sięgnąć do obcej procedury cywilnej. Dużą rolę odgrywają tu wspomniane wcześniej konwencje, np. haska z 1954 r., która w art. 14 przewiduje, iż sąd, który przystępuje do wykonania pomocy sądowej, stosuje pod względem formy ustawy własnego kraju, powinien jednak uczynić zadość żądaniu władzy zywającej, aby została zachowana szczególna forma postępowania, o ile forma ta nie sprzeciwia się ustawodawstwu państwa wezwanego.

Jako przykład można podać ustalenie przez sąd polski, czy wyrok rozwodowy sądu amerykańskiego jest już prawomocny zgodnie z prawem amerykańskim, co jest niezbędne do uznania jego skutków na terytorium RP.

§ 10. Obowiązywanie norm procesowych w czasie

21 Ze względu na częste zmiany Kodeksu postępowania cywilnego zagadnienie stosowania regulacji obowiązujących w danym czasie będzie miało duży wymiar praktyczny. Na gruncie prawa intertemporalnego wyodrębniły się liczne normy kolizyjne. W aspekcie postępowania cywilnego znajdują zastosowanie 3 zasady:

1) **zasada jednolitości postępowania** – nakazuje ona stosowanie dotychczasowych norm procesowych do zakończenia postępowania wszczętego przed

zmianą przepisów; system oparty na zasadzie jednolitości postępowania był przyjęty przez rozporządzenie Prezydenta RP z 29.11.1930 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 83, poz. 652 ze zm.);

- 2) **zasada stadiów procesowych** – nakazuje doprowadzić postępowanie według dotychczasowych przepisów tylko do końca danej instancji; system ten w polskim prawie procesowym został przyjęty częściowo przy kodyfikacji prawa procesowego z 1964 r. w art. XVI § 1 ustawy z 17.11.1964 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 297 ze zm.);
- 3) **zasada czynności procesowych (aktualności)** – nakazuje stosować prawo obowiązujące w czasie dokonywania poszczególnych czynności procesowych; nie powtarza się według nowych przepisów czynności już dokonanych; system ten został przyjęty przez zasadniczy trzon Przepisów wprowadzających Kodeks postępowania cywilnego – art. XV § 1.

O tym, która zasada ma zastosowanie, decyduje ustawodawca w przepisach przejściowych wprowadzających nowe akty prawne (nowelizacje Kodeksu postępowania cywilnego). Nie istnieje tu problem zasady *lex retro non agit*, gdyż nie ma w procedurze cywilnej wstecznego działania ustawy procesowej, a chodzi jedynie o jej zastosowanie do poszczególnych czynności procesowych.

§ 11. Dopuszczalność drogi sądowej

Droga sądowa w znaczeniu *sensu stricto* to postępowanie przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym. **22**

Droga sądowa *sensu largo* zaś to postępowanie przed jakimkolwiek sądem, także przed sądami administracyjnymi i wojskowymi.

Pojęcie drogi sądowej występuje w Konstytucji RP w art. 77 ust. 2, który stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw lub wolności. Natomiast art. 175 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, iż wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe. Zapewnienie możliwości dochodzenia roszczeń przed sądem wynika z prawa do sądu zawartego w art. 45 Konstytucji RP, a także regulacji międzynarodowych – art. 6 ust. 1 EKPC oraz art. 14 ust. 1 MPPOiP.

Doprecyzowanie tej regulacji na gruncie procedury cywilnej znajduje się w art. 2 § 1 KPC, zawierającym zasadę dopuszczalności drogi sądowej i domniemanie występowania drogi sądowej we wszystkich sprawach cywilnych.

W zasadzie każde roszczenie procesowe, sformułowane jako żądanie zasądzenia, ustalenia lub ukształtowania stosunku prawnego, niezależnie od jego merytorycznej zasadności, jest objęte drogą sądową, jeżeli dotyczy podmiotów, których pozycja w ramach tego stosunku prawnego jest równorzędna (wyr. SN z 11.1.2017 r., IV CSK 112/16, Legalis).

Szerokie rozumienie sprawy cywilnej i dopuszczalności drogi sądowej prowadzi do konstatacji, że w zasadzie każde roszczenie procesowe, sformułowane jako żądanie zasądzenia, ustalenia lub ukształtowania stosunku prawnego, niezależnie od merytorycznej zasadności, może być objęte drogą sądową, pod warunkiem, że dotyczy równorzędnych podmiotów. Odnosi się to również do żądania zwrotu nienależnych świadczeń o charakterze publicznoprawnym, dla których podstawę materialną stanowią przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu, w szczególności art. 410 § 2 KC (wyr. SN z 21.5.2015 r., IV CSK 549/15, Legalis).

Wielokrotnie dopiero konkretny przypadek wskazuje, czy w danej sprawie droga sądowa jest dopuszczalna.

Post. SN z 27.3.2013 r. (I CSK 402/12, Legalis), w sprawie o wpis hodowcy do księgi stadnej dla koni arabskich, prowadzonej na podstawie art. 17 ustawy z 29.6.2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz.U. Nr 133, poz. 921 ze zm.), droga sądowa jest niedopuszczalna.

Natomiast sprawy o ochronę dóbr osobistych, w których powód domaga się usunięcia skutków naruszenia dobra osobistego przez nakazanie usunięcia jego danych osobowych ze zbioru danych strony pozwanej, należą do drogi sądowej (post. SN z 15.2.2013 r., I CSK 684/12, Biul. SN 2013, Nr 6, s. 8).

Jeżeli źródłem zobowiązań stron jest umowny stosunek prawny, to nawet jeśli środki finansowe przeznaczone na realizację tej umowy mają podstawę w przepisach Unii Europejskiej i pochodzą z funduszy publicznych, których możliwość wykorzystania poprzedza decyzja administracyjna, roszczenia o ich zwrot w razie wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem określonym umową podlegają rozpoznaniu przed sądem powszechnym (wyr. SN z 7.10.2015 r. I CSK 878/14, Legalis).

I. Bezwzględna niedopuszczalność drogi sądowej

- 23** Istnieje domniemanie drogi sądowej w sprawach cywilnych. Jest to zasada, która ulega ograniczeniom w przypadku niedopuszczalności drogi sądowej. Oznacza ona, że dana sprawa nie może być przez sąd rozpoznana, gdyż w związku z osobą albo przedmiotem nie podlega orzecznictwu sądów powszechnych. Niedopuszczalność drogi sądowej powinna być wyjątkiem od ogólnej zasady rozstrzygania sporów na drodze sądowej. Zgodnie zatem z uchwałą SN z 6.11.2008 r. (III CZP 101/08, OSNC 2009, Nr 4, poz. 57) dopuszczalna

jest droga sądowa w sprawie o odszkodowanie za szkodę poniesioną na skutek wydania przed 1.9.2004 r. decyzji administracyjnej, której nieważność została stwierdzona ostateczną decyzją administracyjną po tym dniu. O dopuszczalności drogi sądowej powinien decydować cywilny charakter danej sprawy, bądź brak jej przekazania do właściwości sądów szczególnych lub innych organów (art. 2 § 3 KPC). Zgodnie z orzecnictwem Sądu Najwyższego dopuszczalność drogi sądowej zależy od okoliczności faktycznych przytoczonych przez powoda jako podstawa roszczenia, nie jest natomiast warunkowana istnieniem tego roszczenia¹.

Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 3.7.2003 r. (III CKN 309/01, OSNC 2004, Nr 9, poz. 101): „samo posiadanie prawa, którego ochrony się żąda, potrzebne jest nie do wszczęcia, lecz do wygrania procesu. O dopuszczalności drogi sądowej sąd winien rozstrzygać, kierując się jedynie treścią pozwu, powołanymi w nim przepisami [...]”.

Niedopuszczalność drogi sądowej jest tzw. **bezwzględna przesłanką procesową** – jest brana przez sąd pod uwagę z urzędu w każdym stadium postępowania. Brak dopuszczalności drogi sądowej spowoduje odrzucenie pozwu (art. 199 § 1 pkt 1 KPC), a jeśli postępowanie się toczy, będzie ono nieważne. Występuje ona, gdy sprawa w żadnym wypadku nie będzie mogła być rozpoznana przez sąd powszechny.

Niedopuszczalna jest droga sądowa w sprawie z powództwa spółdzielni mieszkaniowej przeciwko komornikowi sądowemu o zasądzenie opłaty za udzielenie mu na podstawie art. 2 pkt 5 ustawy z 29.8.1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1277 ze zm.) informacji niezbędnych do prawidłowego prowadzenia postępowania egzekucyjnego (uchw. SN z 21.10.2015 r., III CZP 66/15, OSNC 2016, Nr 10, poz. 115).

W sprawie o zwrot kosztów opieki medycznej udzielonej w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej droga sądowa jest niedopuszczalna także po implementacji dyrektywy Parlamentu i Rady 2011/24 UE z 9.3.2011 r. w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej (Dz.Ur. UE L Nr 88, s. 45 ze zm.) (post. SN z 28.5.2015 r., III CZP 26/15, OSNC 2015, Nr 11, poz. 133).

Niedopuszczalność drogi sądowej wynika najczęściej z tego, że sprawa na podstawie przepisów szczególnych podlega rozpoznaniu przez organ administracyjny, np. spór o istnienie lub nieistnienie zobowiązań podatkowych nie jest sporem cywilnoprawnym i właściwa jest tu droga administracyjna przed organami skarbowymi².

¹ Post. SN z 10.3.1999 r. (II CKN 340/98, OSNC 1999, Nr 9, poz. 161).

² Zob. uchw. SN z 12.6.1991 r. (III CZP 72/08, OSNC 2008, Nr 2, poz. 20).

Odrzucenie pozwu na zasadzie art. 199 § 1 pkt 1 KPC może mieć miejsce tylko wtedy, gdy na mocy wyraźnego przepisu szczególnego konkretna sprawa ze stosunku prawa cywilnego została przekazana do właściwości innego sądu lub organu. Taka ustawowa delegacja nie może pozostawiać żadnych wątpliwości co do identyfikacji przedmiotowej i podmiotowej konkretnego stosunku prawnego z zakresu prawa cywilnego (post. SA w Katowicach z 22.8.2016 r., V ACz 826/16, Legalis).

II. Droga sądowa – zagadnienia wstępne (prejudycjalne). Czasowa niedopuszczalność drogi sądowej

24 *Praejudicium* oznacza dosłownie wcześniejsze rozstrzygnięcie, orzeczenie. Mianem prejudycjalności określa się szczególny związek pomiędzy dwoma sprawami, np. sprawa cywilna – sprawa cywilna, sprawa cywilna – sprawa karna, sprawa cywilna – sprawa administracyjna.

Czasowa niedopuszczalność drogi sądowej występuje, gdy sprawa cywilna może zostać rozpoznana przez sąd powszechny po uprzednim wyczerpaniu drogi postępowania przed innym organem.

Między tymi sprawami musi istnieć związek prawny i od rozstrzygnięcia jednej sprawy musi zależeć rozstrzygnięcie drugiej sprawy. Można odróżnić kwestię prejudycjalną (kwestia prejudycjalna nie może być rozstrzygnięta wewnątrz procesu ze skutkami powagi rzeczy osądzonej, w tym samym procesie, co sprawa główna) od sprawy prejudycjalnej (łączy się z przedmiotem rozstrzygnięcia głównego postępowania). Jeśli zagadnienie prejudycjalne jest prawomocnie rozstrzygnięte, korzysta z powagi rzeczy osądzonej. Jeśli nie, sąd może, ale nie musi do czasu rozstrzygnięcia zawiesić postępowanie na mocy art. 177 § 1 KPC, oczekując na wyrok prejudycjalny, albo samodzielnie rozstrzygnąć.

Czasowa niedopuszczalność drogi sądowej **nie zachodzi w razie zgłoszenia**, dopiero na etapie postępowania aktualizacyjnego przed sądem powszechnym **wartości kolejnych nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego nieruchomości** (art. 77 ust. 4 GospNierU), które wcześniej nie były objęte wnioskiem rozpoznany przez samorządowe kolegium odwoławcze (wyr. SN z 12.4.2013 r., IV CSK 613/12, Legalis).

III. Procedury prejurysdykcyjne – czasowa niedopuszczalność drogi sądowej

Od zagadnień prejudycjalnych należy odróżnić częstą w polskim prawie 25 konstrukcję procedur prejurysdykcyjnych.

Są to różnego rodzaju postępowania administracyjne, które mają pierwszeństwo przed drogą sądową. Oznacza to, że zwrócenie się do sądu o ochronę powinno być poprzedzone takim właśnie postępowaniem. W przeciwnym razie, tzn. w przypadku bezpośredniego zwrócenia się do sądu, sąd uzna czasową niedopuszczalność drogi sądowej i odrzuci pozew (wniosek) albo przekaże sprawę organowi właściwemu.

Przykłady:

- 1) w sprawach o rozgraniczenie nieruchomości decyzję wydaje wójt (burmistrz, prezydent miasta). W razie niezadowolenia strona w ciągu 14 dni kieruje sprawę na drogę sądową (art. 33 i 34 ustawy z 17.5.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1629 ze zm.);
- 2) w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych wnosi się odwołanie do organów rentowych wyższej instancji, a dopiero później za pośrednictwem organu, który wydał decyzję, do sądu rejonowego albo okręgowego (477⁸ i nast. KPC);
- 3) postępowanie z zakresu ochrony konkurencji (art. 479²⁸–479³⁵ KPC);
- 4) postępowanie z zakresu regulacji energetyki (art. 479⁴⁶–479⁵⁶ KPC);
- 5) postępowanie z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty (art. 479⁵⁷–479⁶⁷ KPC).

W postępowaniach tych droga sądowa jest dopuszczalna dopiero po wyczerpaniu procedury przed stosownymi organami administracyjnymi, które są wymienione poniżej:

- Prezes UOKiK,
- Prezes Urzędu Regulacji Energetyki,
- Prezes Urzędu Komunikacji elektronicznej,
- Prezes Urzędu Transportu Kolejowego.

IV. Względna niedopuszczalność drogi sądowej

Dana sprawa może zostać według wyboru poddana pod kompetencje 26 zarówno sądu powszechnego, jak i innego organu. Jeżeli podmiot uprawniony do dochodzenia ochrony sądowej swoich praw zrezygnuje z drogi sądowej na rzecz innego postępowania, np. postępowania przed komisją pojednawczą z zakresu prawa pracy, zachodzi względna niedopuszczalność drogi sądowej. Jednak postępowania te nie są obowiązkowe, bo nikogo nie można pozbawić prawa do sądu zgodnie z regulacją art. 45 Konstytucji RP, zatem podmiot uprawniony może od razu skierować sprawę na drogę sądową.

§ 12. Relacje pomiędzy postępowaniem cywilnym a karnym

27 Kodeks postępowania cywilnego przewiduje **dwie drogi** dochodzenia roszczeń majątkowych wynikających z przestępstwa (art. 12):

- 1) proces cywilny;
- 2) przypadki przewidziane przez postępowanie karne – w związku z uchyleciem regulacji dopuszczających wniesienie powództwa adhezyjnego w postępowaniu karnym obecnie nie ma adekwatnej instytucji wiążącej się *stricte* z dochodzeniem roszczeń cywilnoprawnych na gruncie procesu karnego. Od 1.7.2015 r. (ustawa z 20.2.2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r. poz. 396) z Kodeksu postępowania karnego usunięty został rozdział siódmy dotyczący dochodzenia roszczeń cywilnych i uchylono art. 62–70 KPK, na podstawie których pokrzywdzony w procesie karnym mógł do momentu rozpoczęcia przewodu sądowego na rozprawie głównej wytoczyć przeciw oskarżonemu powództwo cywilne, a to celem zaspokojenia roszczeń majątkowych powstałych w wyniku popełnienia przez tegoż, czynu zabronionego. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazano, że instytucja powództwa cywilnego stała się w procesie karnym zbędna bowiem łączyła się z koniecznością spełnienia licznych wymogów formalnych wskazanych w Kodeksie postępowania cywilnego, wykazywania inicjatywy dowodowej, a ponadto z ryzykiem poniesienia kosztów procesu wynikłych z oddalonego powództwa. Ustawodawca wskazał, że utrzymywanie powództwa adhezyjnego oraz procedury z art. 46 KK stanowi powielanie konstrukcji prawnych służących temu samemu celowi i jest nieuzasadnione, zwłaszcza, że po nowelizacji art. 46 KK interes pokrzywdzonego lub innej osoby uprawnionej w zaspokojeniu roszczenia będzie w pełni zabezpieczony. Z tych przyczyn likwidowano instytucję powództwa cywilnego oraz wyłączono możliwość występowania przez pokrzywdzonego w charakterze powoda cywilnego. W świetle zmienionego **art. 49a KPK pokrzywdzony, a także prokurator, może aż do zamknięcia przewodu sądowego na rozprawie głównej złożyć wniosek, o którym mowa w art. 46 § 1 KK**. Odszkodowanie lub zadośćuczynienie może być orzeczone przez sąd stosownie do wyniku sprawy w materii odpowiedzialności karnej sprawy, względnie, w przypadku zajścia okoliczności wymienionych w art. 46 § 2 KK orzeczona zostanie nawiązka. Zatem określony w art. 46 KK obowiązek naprawienia, w całości albo w części, **wyrządzonej przestępstwem szkody lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę przekształcony w środek kompensacyjny pełni funkcję podobną do powództwa adhezyjnego**.

Jedną z tych dróg wybiera uprawniony. Jednak w razie zasądzenia odszkodowania przez sąd karny droga procesu cywilnego jest wyłączona, chyba że zasądzono całkowicie symboliczne odszkodowanie, wówczas sąd cywilny może rozpoznać dalsze roszczenia o zadośćuczynienie doznanych krzywd. Roszczenia niemajątkowe związane z przestępstwem mogą być dochodzone tylko w postępowaniu cywilnym (np. żądanie zaniechania bezprawnego działania naruszającego dobra osobiste nie może być dochodzone w postępowaniu adhezyjnym)¹.

Natomiast, jak wskazał SN w postanowieniu z 30.10.2013 r. (V CSK 582/12, niepubl.), nie ma podstaw do odrzucenia pozwu, jeżeli w postępowaniu karnym sąd pozostawił powództwo cywilne bez rozpoznania wobec umorzenia postępowania karnego z uwagi na śmierć oskarżonego, a powód wniósł o przekazanie sprawy do rozpoznania przez sąd cywilny w terminie określonym w art. 67 § 1 KPK.

Wpływ jednego postępowania na drugie:

1. Postępowanie karne i cywilne toczą się równolegle albo postępowanie karne nie zostało jeszcze wszczęte, chociaż istnieją od tego przesłanki. Skutek: art. 177 § 1 pkt 4 i art. 177 § 2 KPC – zawieszenie postępowania.
2. Postępowanie cywilne toczy się po zakończeniu postępowania karnego. Artykuł 11 KPC dotyczy instytucji „związania”. Jest to odstępstwo od zasady bezpośredniości i swobodnej oceny dowodów. Sąd cywilny jest związany jedynie wyrokiem karnym skazującym (np. przy procesach odszkodowawczych – delikt jako przestępstwo). Sąd cywilny jest związany także ustaleniami faktycznymi zawartymi w sentencji wyroku skazującego, ale już nie ustaleniami ubocznymi. Wyrok uniewinniający nie wiąże w żaden sposób sądu cywilnego, ponieważ brak przestępstwa nie wyklucza odpowiedzialności cywilnej. Jak wskazał Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z 27.4.1995 r. (II AKr 101/95, OSA 1997, Nr 3, poz. 10), „sąd w postępowaniu cywilnym związany jest ustaleniem, co do faktów np. popełnienia przez określoną osobę kradzieży określonego przedmiotu, natomiast wycena tego przedmiotu nie jest wiążąca [...]”. Natomiast prawna kwalifikacja czynu przestępczego w prawomocnym skazującym wyroku karnym w rozumieniu art. 11 KPC nie ma znaczenia ustalenia co do popełnienia przestępstwa i dlatego nie wiąże ona sądu w postępowaniu cywilnym.

Zasada prejudykatu wynikającego ze zdania pierwszego art. 11 KPC ma charakter względnie obowiązujący w stosunku do sprawcy przestępstwa skazanego w procesie karnym. Osoba taka jako pozwana w sprawie cywilnej nie może podważać ustaleń wyroku skazującego jej za popełnienie przestępstwa. Może natomiast powoływać się na wszelkie okoliczności, które mogą mieć wpływ na zmniejszenie jego odpowiedzialności cywilnej, w tym na

¹ Zob. wyr. SN z 2.2.1971 r. (KRN 7/71, OSNKW 1971, Nr 6, poz. 90).

przyczynienie się poszkodowanego do szkody lub wyłączenie obowiązku jej naprawienia np. z powodu jej pokrycia, przedawnienia, potrącenia (wyrok SN z 21.2.2013 r., I CSK 373/12, Legalis)¹.

Jak wskazał SN w wyroku z 27.3.2013 r. (V CSK 185/12, Legalis), konsekwencją skazania w postępowaniu karnym przez sąd państwa Unii Europejskiej prawomocnym wyrokiem jest, niemożność wszczęcia postępowania w rozumieniu art. 17 § 1 pkt 7 KPK, z uwagi na negatywną przesłankę powagi rzeczy osądzonej. To „związanie” stanowi podstawę do rozszerzenia obowiązywania art. 11 KPC na wyroki zagraniczne w drodze prowspólnotowej wykładni tego przepisu.

3. Postępowanie cywilne ukończono przed wszczęciem postępowania karnego. Artykuł 365 § 2 KPC oraz art. 8 § 2 KPK („Prawomocne rozstrzygnięcia sądu kształtujące prawo lub stosunek prawny są jednak wiążące”) wskazują na zakres orzeczeń z postępowania cywilnego, którymi sąd karny jest związany. Sąd karny musi tym samym uznać stan prawny stworzony orzeczeniem konstytutywnym sądu cywilnego, np. wyrokiem rozwodowym, wyrokiem ustalającym ojcostwo albo postanowieniem o ubezwłasnowolnieniu czy uznaniu za zmarłego.

§ 13. Relacje pomiędzy postępowaniem cywilnym a administracyjnym

28 Omawiane relacje stwarzają wiele sporów w doktrynie, zwłaszcza że obecnie należy je rozpatrywać w kontekście decyzji administracyjnych, ale także w kontekście orzeczeń sądów administracyjnych I instancji i orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sprawy administracyjne zostały określone w art. 1 i 2 KPA. W razie wątpliwości, czy sprawa należy do drogi sądowej, czy administracyjnej, stosuje się mechanizm określony w art. 66 § 4 KPA, zgodnie z którym organ administracyjny nie może zwrócić podania, jeśli w danej sprawie sąd powszechny uznał się już za niewłaściwy. Mechanizm ten działa także w drugą stronę, tzn. że sąd cywilny nie może odrzucić pozwu, jeśli wcześniej w danej sprawie organ administracyjny albo sąd administracyjny uznał się za niewłaściwy.

Dotychczas obowiązywał art. 160 § 4 KPA, który kierował do rozpoznania przez sądy cywilne spraw o odszkodowanie, jeśli wcześniej została wyczerpana droga administracyjna.

¹ Zob. wyr. SN z 9.2.1984 r. (II CR 424/72, niepubl.).

Wpływ jednego postępowania na drugie:

1. Postępowanie administracyjne i cywilne toczą się równocześnie. Skutek: art. 177 § 1 pkt 3 i art. 177 § 2 KPC – zawieszenie postępowania.
2. Postępowanie cywilne rozpoczęło się po wydaniu decyzji administracyjnej. Sąd cywilny nie jest związany oceną faktów w postępowaniu administracyjnym, brak jest bowiem analogicznych, jak w postępowaniu karnym, przepisów w Kodeksie postępowania administracyjnego i Kodeksie postępowania cywilnego. Jednak sąd cywilny musi uwzględnić stany prawne powstałe na skutek decyzji administracyjnej. Nie jest to wprawdzie instytucja „związania”, ale sąd i tak nie może tu samodzielnie rozstrzygać, skoro istnieje niedopuszczalność drogi sądowej. Zasada związania sądów powszechnych skutkami prawnymi orzeczeń organów administracyjnych doznaje ograniczenia w myśl koncepcji tzw. bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej, zgodnie z którą decyzja administracyjna, dotknięta wadami godzącymi w jej istotę, nie może wywoływać skutków prawnych. Jednakże, zgodnie z uchw. SN (7) z 9.10.2007 r., (III CZP 46/07, OSNC 2008, Nr 3, poz. 30), w sprawie o uzgodnienie stanu prawnego nieruchomości – ujawnionego w księdze wieczystej na podstawie ostatecznej decyzji administracyjnej wydanej zgodnie z art. 18 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy z 10.5.1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.) – z rzeczywistym stanem prawnym, sąd jest związany tą decyzją.
3. Postępowanie cywilne ukończono przed wszczęciem postępowania administracyjnego. Artykuł 365 § 1 KPC – decyzja administracyjna nie może zmieniać prawomocnego orzeczenia sądowego.

Podobnie postępowanie administracyjne, zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego, zostanie zawieszono, jeżeli pojawi się zagadnienie wstępne wymagające rozstrzygnięcia przez sąd powszechny.

Przepis art. 177 § 1 pkt 3 KPC powinien mieć odpowiednie zastosowanie do sytuacji, gdy toczy się postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym i Naczelnym Sądem Administracyjnym. Jeśli wyrok sądu administracyjnego miał lub mógł mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia postępowania cywilnego, można żądać wznowienia postępowania.