



Maciej Gutowski
prof. dr hab.,
adwokat



Piotr Kardas
prof. dr hab.,
adwokat

OPINIA Nowelizacja procedury cywilnej metodą punktowego łatania dziur

Předstawiony przez Ministerstwo Sprawiedliwości projekt zmiany kodeksu postępowania cywilnego nie napawa optymizmem. Bijący z uzasadnienia rozmach błędnie już przy lekturze pierwszych przepisów. Natarczywie rzuca się w oczy rozdzwięk między deklaracjami projektodawców a treścią przedstawionych rozwiązań. Uzasadnienie wskazuje na potrzebę przemodelowania procesu cywilnego, poprawę systemu zarządzania sprawą i zabezpieczenie praw strony. Wedle deklaracji zmiany służyć mają wyłącznie usprawnieniu postępowania i poprawie pozycji obywatela przed sądem. Wspierane są statystycznymi danymi MS, alarmującymi wzrostem liczby spraw cywilnych w sądach oraz wydłużeniem czasu ich rozpoznawania, badaniami akcentującymi negatywną społeczną ocenę przewlekłości postępowań, nagminnego opóźniania rozpraw, złej organizacji pracy, niewłaściwego traktowania uczestników, wreszcie wyrokowania w oparciu o niewystarczający materiał dowodowy. Trudno kwestionować słuszność tych spostrzeżeń. Dążenie do zmiany tego stanu rzeczy to cel szczytny. Tyle, że konfrontacja diagnozy i zamiarów z proponowanymi rozwiązaniami wskazuje, że także tym razem wyszło jak zawsze.

Jeśli przedstawione przez MS oceny uznać za trafne, a cel za uzasadniony, to niezbędna jest kompleksowa modyfikacja procedury cywilnej. Zmiany funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych nie można osiągnąć, dokonując wybiórczych, punktowych korekt. Tymczasem projektodawcy zdecydowali się właśnie na takie, cząstkowe i niespójne rozwiązanie. Łatwo dostrzec, że w istocie obejmuje modyfikacje powierzchowne, ukierunkowane jednostronnie, przygotowane z perspektywy sędziów. W konsekwencji propozycje niewystarczające. Co więcej w znacznym zakresie oparte na archaicznych założeniach.

Wadliwość punktowej metody naprawy procedur dobrze widać na tle wielokrotnie zgłaszanych zastrzeżeń wobec obecnego systemu funkcjonowania sądownictwa. Wydaje się nie budzić wątpliwości, że zmiana praktyki stosowania prawa w sprawach cywilnych wymaga wprowadzenia regulacji mających na celu: (1) zniesienie lub co najmniej istotne ograniczenie barier sądowych związanych z nadmiernie wysokimi opłatami sądowymi, (2) stworzenie spójnego systemu reguł postępowania, w tym uproszczenia i ujednolicenia procedur, ograniczenia postępowań incydentalnych i odrębnych, zwiększenia znaczenia trybu procesowego, (3) odejście od przestarzałych koncepcji utożsamiających sprawność orzekania wyłącznie z ograniczeniami w sferze gromadzenia dowodów, (4) rozwój elektronicznego dostępu do sądów i elektronicznych doręczeń, digitalizację akt, (5) odformalizowanie postępowania, (6) rozwój procedur polubownych, (7) wzrost znaczenia posiedzeń przygotowawczych, w trakcie których planowany byłby w sposób efektywny przebieg postępowania; (8) zapewnienie ciągłości rozprawy, (9) naprawę mechanizmów korzystania z biegłych, (10) redukcję przyczyn kasacji orzeczeń, (11) efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi, (12) ograniczenie mechanizmów władczych i urzędowych w sądach w kierunku bardziej przyjaznym dla obywateli.

Spoglądając z tej perspektywy, widać, że projektowana regulacja nie jest całościowa. Oparta została na metodzie przypominającej naprawę nawierzchni przez łatanie dziur, nie zaś przez zaprojektowanie nowej, nowoczesnej drogi. Choć część regulacji jest właściwie zaprojektowana, część niewłaściwie, to jednak wypadkowa jest niewystarczająca do naprawy bolączek wymiaru sprawiedliwości. Nieprawdopodobnie rozbudowana i wielokrotnie nowelizowana procedura, wyrosła z przestarzałych założeń, wydaje się dziś niezwykle trudna do naprawy przy pomocy punktowej nowelizacji. Wymaga ona głębokiego namysłu i napisania od nowa na podstawie spójnej koncepcji naprawy sądownictwa. MS nie zdecydowało się na rozwiązania tworzące nowe możliwości techniczne (wsparte dodatkowymi sędziami). Rozwiązania, które pozwoliłyby radykalnie uprościć, unowocześnić i ujednolicić procedury, ułatwiłyby szybkie prowadze-

nie spraw według możliwie ujednoliconego schematu. Zamiast przyspieszenia postępowania przez prostotę zaproponowanego modelu, wybrano władczą arbitralność sędziego. W miejsce nowoczesnych rozwiązań zaproponowano archaiczną konstrukcję, w której szybkość postępowania ma wynikać z formalizmu i władzy sędziego nad stroną, czego nie da się pogodzić ze sprawiedliwością. Negatywne konsekwencje kazuistycznego i przereklamowanego kodeksu mają być ograniczane formalizmem, wysokimi opłatami i zwiększoną władzą sędziów. Zatem nihil novi.

Przechodząc do analizy rozwiązań szczegółowych, warto uszeregować je w ramach następujących zagadnień:

■ Propozycja uregulowania zasad organizacji postępowania przed przystąpieniem do rozpoznania sprawy przez sąd.

Projekt zakłada wprowadzenie instytucji obligatoryjnego co do zasady posiedzenia przygotowawczego, i związanych z nim rygorów w przypadku braku stawiennictwa stron lub ich pełnomocników (art. 205⁵ – art. 205⁸). Jak wskazano w uzasadnieniu, „podejmowane na nim czynności będą mieć charakter nieformalny (art. 205⁵ par. 2); w szczególności wskazane byłoby, by jego miejscem nie była sala rozpraw”. Zarazem niestawiennictwo na posiedzeniu mogłoby skutkować umorzeniem postępowania (dla powoda) lub obciążeniem kosztami postępo-

Negatywne konsekwencje kazuistycznego i przereklamowanego kodeksu mają być ograniczane formalizmem, wysokimi opłatami i zwiększoną władzą sędziów. Zatem nihil novi

wania w całości (dla pozwanego). Możliwe ma być zobowiązanie strony reprezentowanej przez profesjonalnego pełnomocnika do wskazania podstawy prawnej (art. 205⁵ par. 2), zobowiązanie sądu do podejmowania czynności tak, aby termin pierwszego posiedzenia przygotowawczego przypadł nie później, niż dwa miesiące po złożeniu odpowiedzi na pozew, ostatniego pisma przygotowawczego w sprawie albo terminu do jego wniesienia (art. 205⁴ par. 2), wprowadzenie obowiązku sporządzenia planu rozprawy, który zawierałby rozstrzygnięcia co do wniosków dowodowych oraz harmonogram rozpraw (art. 205⁹). Te rozwiązania, choć co do zasady korzystne, to jednak w niewielkim tylko zakresie przyspieszą postępowanie w praktyce. Są one przydatne w sprawach trudnych, w łatwych zaś szkoda na nie czasu.

■ Zmiany w zakresie opłat sądowych.

Wprawdzie MS werbalnie wycofało się z pomysłu podwyższenia opłat sądowych, jednak do dziś nie został wskazany zakres objęty tą deklaracją. Na stronach RCL ciągle widnieje projekt proponujący drastycznie wysoką podwyżkę opłat. Dość powiedzieć, że wedle pierwotnej propozycji opłata minimalna wzrasta ponad trzykrotnie, a opłata maksymalna pięciokrotnie – do pół miliona złotych za instancję. Opłaty podlegać mają nawet pisma dotychczas bezpłatne, jak np. wniosek o uzasadnienie czy wnioski dowodowe. Horrendalne opłaty sądowe w Polsce były kilkakrotnie uznane przez trybunał w Strasburgu za ograniczenie prawa do sądu w rozumieniu art. 6 konwencji. Omawiana nowelizacja zmieni je w prawdziwe bariery likwidujące realne prawo do sądu.

■ Zwiększenie kompetencji sędziego prowadzącego postępowanie.

Projekt zakłada istotne zmiany także w tej materii, zwiększając zakres dyskrecjonalnej władzy sędziego, pozwalającej na decydowanie o przebiegu postępowania aż po wynikające z art. 191¹ prawo do rozstrzygnięcia bez przeprowadzenia postępowania, prowadzenie posiedzenia przygotowawczego bez konieczności zachowania reguł proceduralnych. Przewiduje także tzw. nadużycie prawa procesowego,

oparte na uznaniowym, arbitralnym pozbawieniu obywatela uprawnień procesowych przez sędziego. To instrumenty władcze. Oparte na filozofii sądu jako organu władzy publicznej, nie zaś proobywatelsko nastawionego empatycznego rozjemcy. Zdecydowanie sprzeczne z ideą zbliżenia sądów do obywatela. Znacznie lepszym rozwiązaniem byłaby właściwa regulacja instytucji kodeksowych rodzących ryzyko ich nadużycia niż próba naprawiania konsekwencji wadliwych instytucji prawa procesowego przy pomocy dyskrecjonalnego instrumentu w postaci nadużycia prawa procesowego. Uznaniowość i arbitralność zawsze ograniczają prawo do sądu i gwarancje procesowe.

Nadużycie prawa procesowego ma być podstawą nakładania wątpliwych cywilistycznie sankcji finansowych na strony za przedłużanie postępowania. Już dziś można na podstawie kodeksu dyscyplinować strony przez pominięcie dowodów lub zakreślenie końcowego terminu przeprowadzenia dowodu. Tyle że tu wykorzystano właściwą – cywilistyczną – metodę regulacji. Sąd może bowiem zapewnić sprawny przebieg postępowania bez finansowych kar. Postulat tworzenia procedury przyjaznej obywatelom nakazuje traktować rygory finansowe jako ultima ratio, dopuszczalne tylko, gdy osiągnięcie celów postępowania nie jest możliwe przy pomocy innych środków.

■ Wzrost formalizmu i zwiększenie rygorów postępowania przy jednoczesnym uproszczeniu obowiązków sądu.

Projekt powraca do archaicznych, słusznie już zarzuconych rygorów i zwiększenia formalizmu postępowania. Rygorów związanych z czynnościami takimi jak braki formalne, nieprawidłowe opłacenie apelacji czy błędne wniesienie pisma, pozwalających sędziemu załatwić sprawę formalnie, bez jej merytorycznej oceny. Zasadność stosowania tak daleko idących konsekwencji zakwestionował Trybunał Konstytucyjny, uznając za niekonstytucyjny przepis art. 370¹ k.p.c. powodujący odrzucenie apelacji dotkniętej brakiem formalnym. W późniejszym okresie bezwzględne rygory związane z brakami formalnymi stopniowo uległy złagodzeniu i obecnie co do zasady w przypadku wniesienia pisma dotkniętego brakiem, strona wzywana jest do jego uzupełnienia. Ta ewolucja dowodzi, że nadmierne rygory i formalizacja postępowania nie sprawdziły się w praktyce i nie spełniły swojego celu. Nie jest to więc właściwy środek do zapewnienia sprawnego przebiegu postępowania sądowego. To już było i wiemy, że nie działa dobrze.

■ Zasady prowadzenia postępowania w postępowaniu w sprawach gospodarczych.

Projekt zakłada powrót do odrębnego regulowania spraw toczących się pomiędzy przedsiębiorcami, co samo w sobie nie budzi zastrzeżeń. Wątpliwości budzą natomiast nie w pełni dopracowane rozwiązania szczegółowe.

■ Inne istotne zmiany.

Spośród innych zmian warto wskazać art. 385 par. 5 i 6 nakazujący rozpoznawanie sprawy po uchyleniu wyroku w tym samym składzie po to, by nowy sędzia nie musiał oceniać materiału dowodowego. To rozwiązanie całkowicie błędne. Trafnie uprzednie zaangażowanie sędziego w rozpoznanie sprawy uznawane jest za przesłankę jego wyłączenia. Zupełnie chybione jest proponowane związanie sędziego odwoławczego własnym błędnym orzeczeniem. Prowadzi do konieczności brnięcia w raz obraną wadliwą koncepcję wbrew znanej dobrej zasadzie, że ze swych własnych błędów należy wyciągać wnioski. Konkluzje są oczywiste. Jeśli tak mają wyglądać procedury przyjazne obywatelom i taka ma być technika legislacyjna, lepiej było pozostawić tworzenie procedur rozwiązanych przez MS komisjom kodyfikacyjnym. Jeśli odciążenie sądów ma odbywać się za cenę horrendalnie wysokich opłat, takiego zwiększenia władczości, by sędzia mógł zabierać stronom uprawnienia, formalizmu zabierającego szanse na uczciwy proces, to lepiej było nic nie robić. Do tego jednak nie namawiamy. Postulujemy, by zmieniać prawo, ale porządnie.