

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
z dnia 11 stycznia 2018 r.

**w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego
oraz niektórych innych ustaw**

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, skierowanym do zaopiniowania przy piśmie Ministra Sprawiedliwości z 28 listopada 2017 r. Nr DL-I-4190-16/16, krytycznie ocenia przedstawiony projekt zgłaszając następujące uwagi do proponowanych zmian w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.; dalej jako: „k.p.c.”) oraz w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 623 oraz Dz. U. z 2017 r. poz. 85 i 1557; dalej jako: „u.k.s.c.”).

I.

Zamiar nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego w celu usprawnienia i przyspieszenia postępowania w sprawach cywilnych należy ocenić pozytywnie, wątpliwości nasuwają jednak rozwiązania szczegółowe, które w ocenie Rady nie będą sprzyjać realizacji tego założenia, gdyż naruszają szereg istotnych gwarancji procesowych uczestników postępowania np. zasadę jawności postępowania. Przedstawiony do zaopiniowania projekt, jego kształt i zawarte w nim proponowane rozwiązania, jednoznacznie dowodzą, że w toku procesu legislacyjnego pominięto etap konsultacji ze środowiskami prawniczymi, naukowymi, sędziowskimi.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa poważne zastrzeżenia budzi sposób i tryb prowadzenia prac legislacyjnych w sprawie opiniowanego projektu, który z uwagi na zakres proponowanych zmian oraz rangę i znaczenie tych przepisów dla ogółu obywateli powinien przebiegać z zachowaniem właściwych standardów. Tego rodzaju prace legislacyjne powinny być poprzedzone stanowiskiem komisji kodyfikacyjnej prawa cywilnego, ponieważ projekt dotyczy modelu postępowania cywilnego.

W związku z tym, w ocenie Rady, konieczne jest przeprowadzenie pełnego procesu konsultacji uwzględniającego dotychczasową praktykę stosowaną przy wprowadzaniu poważnych nowelizacji kodeksów, po uprzedniej wnikliwej analizie obowiązującego stanu prawnego i założeń, którym nowelizacja ma służyć, oraz po konsultacjach ze środowiskami naukowymi, także poza prawniczymi oraz uznanymi praktykami w zakresie stosowania

procedury cywilnej.

Wiele proponowanych zmian jest w istocie zbędnych, ponieważ w granicach obecnie obowiązujących przepisów sąd ma możliwość przeprowadzenia projektowanych czynności procesowych, a sugerowane rozwiązania są w istocie ustawowymi zapisami poglądów doktryny i utrwalonej judykatury (np. projektowane: art. 49, art. 212 § 1, art. 228, art. 235, art. 236 § 2, art. 271¹, art. 278², art. 284, art. 326 § 3, art. 327¹ § 2, art. 387 § 2¹ k.p.c.).

Widoczny jest brak kompleksowego spojrzenia na zmieniane instytucje procesowe, uwzględniającego skutki proponowanych zmian na dalszych etapach postępowania sądowego, w szczególności w postępowaniu przed sądami wyższych instancji oraz w zakresie innych aktów normatywnych, na które projektowane przepisy będą bezpośrednio oddziaływać, zgodnie z dyspozycją art. 1 k.p.c. (np. postępowanie upadłościowe czy postępowanie restrukturyzacyjne). Wydaje się, że propozycje zostały przygotowane przez osoby zaznajomione jedynie z postępowaniem przed sądem pierwszej instancji, bez wiedzy i doświadczenia w orzekaniu przez sąd odwoławczy.

Zmiany w procedurze cywilnej powinny dążyć do ograniczenia postępowań odrębnych i uproszczenia ich regulacji natomiast w projekcie proponuje się powrót do zniesionego kilka lat wcześniej odrębnego postępowania gospodarczego, nie wskazując przekonująco argumentów przemawiających za takim rozwiązaniem. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, kierunek nowelizacji przepisów Kodeksu postępowania cywilnego powinien przybrać tendencję odwrotną od proponowanej przez projektodawcę, tym samym ograniczając lub wręcz eliminując z postępowania cywilnego niektóre postępowania odrębne.

Część proponowanych zmian (np. planowanie rozprawy, powrót do postępowania odrębnego w sprawach gospodarczych) będą wymagały korzystania z pomocy profesjonalnego pełnomocnika (adwokata lub radcy prawnego), co obciąży strony dodatkowymi kosztami.

Projekt nie jest oparty na spójnej wizji procesu cywilnego. Ma charakter raczej doraźnego „poprawienia” przepisów, a nie przemyślanej kompleksowej nowelizacji, która prowadziłyby do istotnych zmian w sposobie prowadzenia postępowań sądowych, oczekiwanych przez sędziów, strony, profesjonalnych pełnomocników i całe społeczeństwo.

Zaniechanie kompleksowej reformy procedury cywilnej i ograniczenie się do doraźnych, powierzchownych zmian, jest niewystarczające, a przez to cały projekt należy ocenić krytycznie.

Kodeks postępowania cywilnego w obecnej wersji jest obciążony wieloma zbędnymi, kazuistycznymi regulacjami, z których część powinna znaleźć się w Regulaminie urzędowania sądów (np. wiele regulacji dotyczących elektronicznej komunikacji, elektronicznego komunikowania się stron i pełnomocników z sądem, składania elektronicznych pism

procesowych, elektronicznych doręczeń itp.). Nadmierne rozbudowanie kazuistycznych regulacji powoduje niespójność przepisów, co stwarza problemy interpretacyjne i prowadzi do różnego sposobu stosowania tych samych przepisów przez różne sądy. Dlatego konieczna jest głęboka reforma systemowa, wymagająca opracowania nowego Kodeksu postępowania cywilnego, który stanowiłby spójną, nowoczesną regulację, opartą na ujednoczeniu i usprawnieniu procedur we wszystkich kategoriach spraw (z tego punktu widzenia krytycznie należy ocenić przywrócenie postępowania odrębnego w sprawach gospodarczych, którego „usprawnienie” ma polegać na powrocie do powszechnie krytykowanej prekluzji ustawowej). Należy jak najszybciej rozpocząć poważną dyskusję nad nowym Kodeksem postępowania cywilnego i zaniechać wreszcie praktyki nowelizowania tego aktu prawnego po kilka, a nawet kilkanaście razy w ciągu roku.

Po tych uwagach ogólnych Krajowa Rada Sądownictwa uznaje za celowe szczegółowe odniesienie się do najistotniejszych kwestii proponowanych zmian.

II.

1. Nadużycie prawa procesowego

Skodyfikowanie instytucji nadużycia prawa procesowego, funkcjonującej już jako zasada procesu cywilnego ukształtowana w orzecznictwie sądów, należy przyjąć przychylnie. Wątpliwości budzi natomiast wzajemna relacja art. 3 k.p.c. i projektowanego art. 4¹ k.p.c. oraz celowość nowej regulacji w związku z przewidywanymi sankcjami (dodany art. 226² k.p.c.). Sankcja w postaci obciążenia odsetkami od zasądzzonego świadczenia w stopie podwyższonej nawet dwukrotnie jest nieadekwatna do rodzaju naruszenia (ustawa procesowa decyduje o skutkach w istocie materialnoprawnych), a ponadto narusza zasadę proporcjonalności sankcji w stosunku do rodzaju naruszenia. Wbrew deklaracjom zawartym w uzasadnieniu projektu, na tle stosowania tej sankcji może dojść do sporu czy doszło do nadużycia prawa procesowego, a w konsekwencji nadmiernej rozbudowy postępowań incydentalnych, wywołanych tą regulacją.

W ocenie Rady wystarczającym rozwiązaniem jest możliwość obciążenia strony kosztami procesu (art.103 k.p.c.) i wprowadzenie dodatkowych sankcji wydaje się nieuzasadnione.

2. Rejestracja czynności sądu przez stronę

Rada zauważa, że nie przedstawiono rzeczowych argumentów, aby wprowadzić zmianę wynikającą z dodanego art. 9¹ k.p.c..

Wprowadzenie ogólnej zasady dopuszczającej rejestrowanie przez same strony przebiegu postępowania (art. 9¹ k.p.c.) jest nieuzasadnione i niecelowe. Do tej pory to sąd wydawał zgodę

na rejestrację przebiegu postępowania, mając na względzie nie tylko interes samej strony występującej o to, lecz także interes innych osób biorących udział w czynnościach sądowych (np. świadków, biegłych). Należy pozostać przy tym rozwiązaniu, bo jest ono optymalne. Ponadto przebieg rozprawy w sprawach cywilnych jest urzędowo rejestrowany za pomocą urządzeń rejestrujących dźwięk i obraz, dlatego pewne racjonalne ograniczenia dodatkowego rejestrowania czynności sądowych przez samą stronę nie wpływają na gwarancje procesowe.

Należy pozostać przy obecnie obowiązującym art. 162¹ k.p.c., który wystarczająco zabezpiecza interesy stron postępowania sądowego.

3. Usprawnienie postępowania

Proponowane rozwiązanie przewidujące możliwość zasądzenia odsetek od kosztów procesu, nie znajduje podstawy w systemie prawa cywilnego, ponieważ koszty procesu nie są zobowiązaniem cywilnoprawnym.

Ponadto należy stwierdzić, że jeżeli miałyby dojść do wprowadzenia takiej regulacji, to odsetki od przyznanych stronie kosztów procesu mogą być naliczane tylko od chwili uprawomocnienia się orzeczenia zasądzającego te koszty, natomiast nie mogą obejmować okresu wcześniejszego, ponieważ do czasu uprawomocnienia się orzeczenia o kosztach procesu należność ta nie jest wymagalna. W chwili ponoszenia kosztów w toku postępowania (np. w związku z przeprowadzeniem dowodu z opinii biegłego, ponoszeniem kosztów dojazdu świadków do sądu, wnoszeniem kolejnych zażaleń) strony nie wiedzą, jaki będzie ostateczny wynik procesu. Obciążanie ich po kilku latach odsetkami, stanowi naruszenie prawa do sądu w rozumieniu art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Krytycznie należy ocenić przyjęcie przez projektodawcę założenia dotyczącego wprowadzenia w art. 148 § 3 k.p.c. ogólnej dyrektywy, zgodnie z którą sąd może wydać (jak należy zakładać w każdej kwestii lub przedmiocie) postanowienie na posiedzeniu niejawnym. Założenie to jest w ocenie Rady błędne, ponieważ narusza zasadę jawności postępowania. Regulacja ta koresponduje z wyeliminowaniem w wielu (kilkudziesięciu) innych przepisach Kodeksu postępowania cywilnego dotychczasowej regulacji, że sąd może rozpoznać jakąś kwestię proceduralną na posiedzeniu niejawnym. Otóż, czym innym jest rozpoznanie pewnej kwestii procesowej na posiedzeniu niejawnym i zakończenie jej rozpoznania wydaniem postanowienia, czym innym ogólna regulacja, że można wydać samo postanowienie na posiedzeniu niejawnym. Ponadto, pewne kwestie – także natury procesowej – wymagają rozpoznania (i wydania postanowienia) po przeprowadzeniu rozprawy, dlatego ogólnie stwierdzenie, że każde postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym, zawiera

błąd logiczny i merytoryczny. Sprawy co do zasady powinny być rozpoznawane na posiedzeniu jawnym, z udziałem stron. Rozpoznanie pewnych zagadnień na posiedzeniu niejawnym, bez udziału stron, powinno być wyjątkiem od tej zasady. Gwarancją zachowania zasady jawności jest obecnie szczegółowe uregulowanie każdej sytuacji, w której sprawa może być rozpoznana na posiedzeniu niejawnym. Proponowana regulacja będzie budzić szereg wątpliwości interpretacyjnych. Przykładowo, w odniesieniu do projektowanego art. 183⁸ § 2 k.p.c. należy zauważyć, że usunięcie zdania pierwszego jest wynikiem wprowadzenia ogólnej regulacji w art. 148 § 3 k.p.c. Podobnie regulacja przewidująca możliwość zatwierdzenia ugody zawartej przed mediatorem i wydania postanowienia na posiedzeniu niejawnym, o którym stanowi art. 183¹⁴ § 2 k.p.c. w obecnym brzmieniu, jest potrzebna i nie powinna być zmieniana w związku z wprowadzeniem nowego art. 148 § 3 k.p.c. Takich przykładów jest w proponowanym projekcie więcej.

Zmiany przepisów będące – według wyobrażeń projektodawcy – konsekwencją wprowadzenia art. 148 § 3 k.p.c., są niepotrzebne, wprowadzą więcej wątpliwości interpretacyjnych i rozbieżnej praktyki sądów, niż pozostawienie ich w obecnym brzmieniu.

Nowa konstrukcja procesowa pozostawienia pisma (wniosku, zażalenia) bez rozpoznania, wielokrotnie pojawiająca się w projekcie, budzi poważne wątpliwości interpretacyjne. Przykładami zastosowania takiej konstrukcji są projektowane: art. 53¹ § 2, art. 186¹, 352¹, 394^{1a}, 394³ k.p.c. W kontekście projektowanego art. 186¹ k.p.c. podkreślenia wymaga, że zwrócenie pozwu wnoszącemu bez podjęcia „żadnych dalszych czynności” należy uznać za rozwiązanie wadliwe w świetle zagwarantowanego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej każdemu obywatelowi prawa do sądu. Przy wprowadzaniu regulacji usprawniających postępowanie należy zachować standardy konstytucyjne. Pozostawienie projektu w tym kształcie, wywołuje wątpliwości co do zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Może bowiem doprowadzić do pogorszenia sytuacji procesowej i naruszenia gwarancji konstytucyjnych, zwłaszcza tych osób, które nie mają możliwości skorzystania z pomocy profesjonalnego pełnomocnika procesowego.

4. Organizacja postępowania

Obowiązek sporządzenia planu rozprawy

Planowanie postępowania korzystnie wpływa na jego efektywność. Już obecnie obowiązujące przepisy postępowania cywilnego przewidują możliwość określenia przez sąd ram postępowania, a zatem projektodawca wprowadza w tym zakresie jedynie zbędną kazuistykę, pozornie traktując to jako *novum*.

Sam pomysł uregulowania ramowych zasad organizacji postępowania należy ocenić pozytywnie. Organizacja postępowania powinna mieć jednak wymiar jedynie techniczny, niepowiązany bezpośrednio z merytorycznym rozpoznaniem sprawy (*vide*: propozycje obligatoryjnego umorzenia postępowania w razie niestawienia się powoda na posiedzeniu przygotowawczym, obligatoryjnego obciążenia wszystkimi kosztami pozwanego w razie jego niestawiennictwa na tym posiedzeniu). Sporządzanie planu rozprawy powinno mieć charakter fakultatywny, pozostawiony uznaniu sądu w zależności od przedmiotu sporu, złożoności sprawy, obszerności materiału dowodowego, czy stanu dotychczasowego postępowania.

Zastrzeżenia budzi brzmienie projektowanego art. 205⁵ § 2 k.p.c., zgodnie z którym zachowanie szczegółowych przepisów postępowania nie jest konieczne, jeżeli przez właściwe prowadzenie czynności przez sąd, osiągnięte zostaną cele posiedzenia przygotowawczego. Przepis ten umożliwia niestosowanie się do przepisów procedury, co już w swojej istocie jest wewnętrznie sprzeczne. Jest to również nie do pogodzenia z projektowanym art. 205⁵ § 1 k.p.c., wprowadzającym możliwość rozstrzygnięcia sporu podczas posiedzenia przygotowawczego bez potrzeby prowadzenia dalszych posiedzeń, zwłaszcza rozprawy. Właściwe procedowanie przez sąd w tym postępowaniu wiązałoby się jednocześnie ze stosowaniem przepisów proceduralnych i z ich niestosowaniem, co, z natury rzeczy, jest wzajemnie sprzeczne. W tym kontekście należy również zwrócić uwagę na kontrolę instancyjną, która byłaby niezwykle trudna do przeprowadzenia w przypadku możliwości przekroczenia ram proceduralnych przez sąd pierwszej instancji.

Wątpliwości budzi obligatoryjność uczestnictwa stron (lub ich pełnomocników) w postępowaniu (posiedzeniu) przygotowawczym oraz sankcje przewidziane za niestawiennictwo, o czym stanowią projektowane: art. 205⁵ § 3, art. 205⁵ § 4 oraz art. 205⁵ § 5 k.p.c. Projektodawca w związku z niestawiennictwem powoda na posiedzeniu przewiduje możliwość umorzenia postępowania, zaś niestawiennictwo pozwanego prowadzić może do sporządzenia planu rozprawy bez jego udziału oraz obciążenia go kosztami postępowania, również w przypadku wygrania przez niego sprawy.

Negatywnie, zdaniem Rady, należy ocenić przyczyny, którym ma służyć wprowadzenie „planu rozprawy”, o którym stanowi projektowany art. 205⁹ k.p.c.. Projektodawca, nakładając na sąd obowiązek sporządzenia takiego planu, co miało służyć skróceniu postępowania oraz standaryzacji procesu, nie uwzględnił sytuacji, w których proces ten jest przedłużany z przyczyn niezależnych od sądu, takich jak na przykład: oczekiwanie na opinie biegłych sądowych, niestawiennictwo świadków, oczekiwanie na doręczenie przesyłek sądowych (także zagraniczne), choroba strony, brak ogólnopolskiej bazy adresowej. Postępowanie sądowe jest

każdorazowo zindywidualizowane, co w znaczący sposób ogranicza możliwość wyznaczenia sztywnych ram jego prowadzenia na etapie przygotowania rozprawy. Projektodawca zatem także w tej kwestii mija się z ogólnymi postanowieniami przedłożonego do zaopiniowania projektu, które jako priorytet traktują skrócenie postępowania sądowego i walkę z jego przewlekłością.

Jest oczywiste, że każdorazowe sporządzenie „planu rozprawy” będzie spoczywało na sędziach, a każda zmiana tego planu będzie wiązała się z wydaniem postanowienia. Zatem projektodawca zamiast odciążać sędziów, zwiększa zakres koniecznych do przeprowadzenia czynności, co wpłynie na wydłużenie czasu trwania postępowania. Sporządzenie planu rozprawy powinno być fakultatywne, a decyzję o jego sporządzeniu powinno się pozostawić sądowi, który najlepiej oceni, która sprawa wymaga zaplanowania, a która zostanie rozstrzygnięta na pierwszym posiedzeniu, bez potrzeby przygotowania planu rozprawy.

Przykładem zbędnej kazuistyki jest dodanie art.206¹ k.p.c., przy jednoczesnym zachowaniu zmienionego art.212 k.p.c., nakładającego na sąd obowiązek ustalenia przedmiotu sporu, stanowisk stron i udzielenia ewentualnych pouczeń.

Obecnie obowiązujący w Kodeksie postępowania cywilnego art. 6 § 1 k.p.c. nakłada na sąd powinność rozstrzygnięcia sprawy na pierwszym posiedzeniu, wobec czego art. 206¹ k.p.c., w proponowanym brzmieniu, w istocie powiela już obowiązującą zasadę postępowania.

Rada negatywnie ocenia projektowany art. 226² k.p.c., który przewiduje możliwość zastosowania szczególnych, odrębnych sankcji za nadużycia przez stronę prawa procesowego. Sama koncepcja i rodzaj sankcji budzi zasadnicze zastrzeżenia, gdyż w tym kształcie są nieadekwatne i nieproporcjonalne z punktu widzenia charakteru naruszenia prawa i jego skutków dla przebiegu toczącego się postępowania. Nieprawidłowe jest zamieszczenie projektowanego art. 288 k.p.c. w przepisach dotyczących środków dowodowych, z uwagi na przedmiot tego przepisu. Tego rodzaju przepis powinien być zamieszczony na przykład w ustawie o kosztach sądowych. Jest on ponadto regulacją nazbyt kazuistyczną, a poszczególne, proponowane rozwiązania budzą również zastrzeżenia, np. propozycja określenia z góry maksymalnego wynagrodzenia biegłego.

Krytycznie należy ocenić przewidziane w projektowanym art. 326 k.p.c. znaczne wydłużenie terminu do ogłoszenia wyroku z dwóch tygodni do jednego miesiąca. (projektowany art. 329 § 2 k.p.c.). Aktualnie obowiązujący termin 14 – dniowy jest wystarczający i odpowiada potrzebom praktyki.

Analizując projektowany art. 328 k.p.c., Rada zauważa, że usunięto zdanie trzecie z § 1: *„Sąd sporządza uzasadnienie wyroku również wówczas, gdy wyrok został zaskarżony w ustawowym terminie oraz gdy wniesiono skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem*

prawomocnego orzeczenia, chyba że uzasadnienie zostało wygłoszone”. Kwestię sporządzenia uzasadnienia w razie wniesienia skargi na bezprawność przeniesiono do projektowanego art. 424⁶ § 4 k.p.c., co nie znajduje uzasadnienia. W konsekwencji pominięto regulację dotyczącą sporządzenia uzasadnienia wyroku w razie wniesienia apelacji bez złożenia wniosku o sporządzenie i doręczenie uzasadnienia. Takie rozwiązanie znacząco utrudni merytoryczną ocenę zaskarżonego orzeczenia przez sąd odwoławczy.

5. Postępowanie odwoławcze (apelacyjne i zażaleniowe)

Rada krytycznie ocenia zmiany dotyczące postępowania odwoławczego, które istotnie zmieniają jego charakter i ograniczają gwarancje procesowe stron. Projektowany art. 367¹ w zw. z 191¹ k.p.c., narusza zasadę proporcjonalności, pozwalając pominąć sądowi czynności, których przeprowadzenie przewiduje ustawa na skutek wniesienia apelacji.

Propozycja uchylenia art. 370 k.p.c. oraz zmiany art. 373 i 374 k.p.c. zaburza konstrukcję dwuinstancyjności postępowania sądowego i zasadę jawności postępowania w procesie cywilnym, która jest gwarantowana przez Konstytucję. Rada podkreśla, że postępowanie apelacyjne ma charakter merytoryczny, w którym sąd drugiej instancji ponownie rozpoznaje sprawę, a nie apelację. Taki charakter apelacji służy zapewnieniu transparentności postępowania i możliwości wydania sprawiedliwego orzeczenia, co stanowi gwarancję praw obywateli. Wadliwa jest koncepcja zezwalająca na wniesienie apelacji bezpośrednio do sądu drugiej instancji.

Proponowane rozwiązanie, przewidujące przerwienie na sąd drugiej instancji wszystkich czynności poprzedzających rozpoznanie apelacji jest merytorycznie błędne i prowadzi *de facto* do pozbawienia strony kontroli instancyjnej tego rodzaju czynności np. w razie odrzucenia apelacji. Rada krytycznie ocenia proponowane w projekcie nowe brzmienie art. 386 § 5 k.p.c., zgodnie z którym w przypadku uchylenia wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, sąd rozpoznaje ją w tym samym składzie, chyba że nie jest to możliwe. Brak jest przekonujących argumentów dla przyjęcia takiego rozwiązania. Będzie to rodziło negatywne konsekwencje m.in. z punktu widzenia postrzegania sędziego rozpoznającego ponownie tę samą sprawę, jako bezstronnego. Dobro wymiaru sprawiedliwości wymaga, aby nie stwarzać sytuacji wymuszających na sędziach podejmowanie określonych rozstrzygnięć, bowiem byłoby to jawnie sprzeczne z obowiązującą zasadą niezawisłości sędziowskiej. Wprowadzona regulacja zwiększy liczbę wniosków o wyłączenie sędziów na podstawie art. 49 k.p.c. W ocenie Rady, wnioski o wyłączenie sędziego, który poprzednio sądził już tę samą sprawę, byłyby uzasadnione, choćby ze względu na zewnętrzne postrzeganie bezstronności sędziego przez uczestników

postępowania oraz opinię publiczną. Możliwość rozpoznania tej samej sprawy przez tego samego sędziego po uchyleniu orzeczenia przez sąd rewizyjny istniała już w polskiej procedurze cywilnej do 1985r. Z ważnych powodów zrezygnowano z tego rozwiązania. Powrót do takiej koncepcji po ponad trzydziestu latach jest zdumiewającą propozycją opiniowanego projektu nowelizacji.

Zastrzeżenia budzi również przewidywana koncepcja postępowania zażaleniowego. Zasadą jest bowiem dewolutywność środków zaskarżenia. Wbrew temu proponowane rozwiązanie jako zasadę wprowadza tzw. zażalenia poziome. Wypacza to istotę postępowania zażaleniowego oraz może prowadzić do utrwalania różnego rodzaju „regionalizmów” w zakresie merytorycznych rozstrzygnięć.

Wadliwa jest propozycja uchylenia art. 394¹ § 2 k.p.c. Odrzucenie apelacji przez sąd drugiej instancji powinno być poddane kontroli Sądu Najwyższego, jako rozstrzygnięcie o szczególnej doniosłości, zamykające możliwość zaskarżenia orzeczenia, co jest podstawową gwarancją procesową.

Nowe brzmienie art. 368 k.p.c. jest niejasne i zbyt skomplikowane, szczególnie z punktu widzenia osób niebędących zawodowymi prawnikami, a nadto doprowadzi do kolejnego rozszerzenia objętości apelacji.

Projektowany art. 397 § 2 k.p.c. pomija przypadek, gdy uchylono zaskarżone postanowienie i sprawę przekazano do ponownego rozpoznania.

Powyższe rozwiązania w zakresie postępowania odwoławczego nie przyczynią się do poprawy odbioru przez społeczeństwo wymiaru sprawiedliwości, a wręcz pogorszą stan obecny. Krajowa Rada Sądownictwa wyraża zaniepokojenie takim stanem rzeczy.

6. Postępowania odrębne

Krajowa Rada Sądownictwa stoi na stanowisku, że nowelizacja przepisów w zakresie postępowań odrębnych powinna w pierwszej kolejności zakładać ograniczenie liczby tych postępowań. Wbrew temu założeniu projekt przewiduje powrót do postępowania odrębnego w sprawach gospodarczych. Jest to nieuzasadnione, bowiem projektodawca w istocie powraca do starych, krytykowanych za brak efektywności wzorców. Rygorystyczny formalizm postępowania w sprawach toczących się między przedsiębiorcami sporów nie jest, zdaniem Rady, właściwym środkiem zmierzającym do usprawnienia tego rodzaju postępowań.

Zastrzeżenia budzą też proponowane rozwiązania dotyczące poszczególnych postępowań odrębnych np. postępowania w sprawach ze stosunku pracy.

Wylimitowanie jednoznacznej regulacji, że kwestia właściwości sądu może być

rozpoznana i postanowienie w tym przedmiocie może być wydane na posiedzeniu niejawnym, o czym stanowi projektowany art. 461 § 3 k.p.c., jest, zdaniem Rady, rozwiązaniem wadliwym.

Rezygnacja z regulacji stanowiącej, że rozpoznanie sprawy i wydanie postanowienia w przedmiocie odrzucenia pozwu może nastąpić na posiedzeniu niejawnym (projektowany art. 464 § 1 k.p.c.) jest rozwiązaniem wadliwym. Generalnie wprowadzenie ogólnego art. 148 § 3 k.p.c. w opiniowanym projekcie jest rozwiązaniem błędnym, niczego nie usprawnia ani nie ułatwia, wprost przeciwnie, wprowadza zamieszanie i dylemat. Zmiana jednoznacznego przepisu, którego stosowanie nie wywoływało dotąd jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych jest jedynie pozornym uproszczeniem procedury cywilnej. Podobny wniosek nasuwa się w kontekście projektowanego art. 477⁹, art. 477¹¹ i art. 477¹³ k.p.c..

Niezasadne jest uchylene art. 468 k.p.c. Posiedzenie przygotowawcze nie stwarza sądowi tych wszystkich możliwości należytego przygotowania do rozstrzygnięcia sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, które umożliwiają czynności wyjaśniające. Sądy pracy i ubezpieczeń społecznych niezwykle rzadko korzystają z art. 468 k.p.c., a jeżeli już, to głównie z możliwości przeprowadzenia dowodów przed pierwszą rozprawą (przede wszystkim dowodu z opinii biegłych lekarzy w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych). Należy pozostawić im tę możliwość, bo służy ona właśnie przyspieszeniu rozpoznania sprawy

7. Koszty sądowe

Krajowa Rada Sądownictwa zgłasza następujące uwagi do zmian w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 623 oraz Dz. U. z 2017 r. poz. 85 i 1557; dalej jako: „u.k.s.c.”).

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: *„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”*. Prawo do sądu stanowi podstawową gwarancję skutecznej ochrony praw jednostki, wynikającą zarówno z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak i wiążących Polskę aktów prawa międzynarodowego, w tym Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.

Wprowadzenie obowiązku uiszczania opłat od czynności, które dotychczas podejmowane były bezpłatnie np. wnioski o doręczenie orzeczenia albo zarządzenia z uzasadnieniem (art. 25b ust. 1 u.k.s.c.) oraz w szeregu wypadkach podwyższenie dotychczasowych opłat sądowych (np. próg najwyższej opłaty sądowej z obecnej kwoty w wysokości 100 tys. zł do planowanej kwoty w wysokości 500 tys. zł – art. 13 ust. 2 u.k.s.c.) może prowadzić do ograniczenia podstawowych praw obywatelskich, co jest niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie Rady, wprowadzenie nowych opłat sądowych oraz znaczne podwyższenie wysokości szeregu innych uniemożliwi tej części obywateli, którzy znajdują się w trudniejszej sytuacji finansowej, realizację zagwarantowanego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawa do sądu.

Skutkiem proponowanych zmian, poniekąd odwrotnym do zamierzonego przez projektodawcę, a związanych z podniesieniem dotychczasowych opłat oraz wprowadzeniem szeregu nowych, które dotychczas nie obciążały stron procesu, będzie zwiększenie liczby osób uprawnionych do ubiegania się o zwolnienie od kosztów sądowych z uwagi na sytuację majątkową, a co za tym idzie zwiększenie obciążenia tymi kosztami Skarbu Państwa.

Zdaniem Rady art. 3 pkt 1a u.k.s.c. powinien mieć brzmienie: „pismo zawierające rozszerzenie powództwa lub jego zmianę w sposób powodujący wzrost wartości przedmiotu sporu”, ponieważ opłatom podlegają pisma, a nie oświadczenia stron, natomiast rozszerzenie powództwa musi być (a w każdym razie powinno być) zawarte w piśmie procesowym (art. 193 § 2¹ k.p.c.). Raz jeszcze podkreślić należy, że opłacie podlega pismo procesowe zawierające określone wnioski.

W ocenie Rady niezasadne jest zastąpienie opłaty stosunkowej opłatą stałą w sprawach o charakterze majątkowym do kwoty 20.000 zł. W praktyce przy przewidywanych stawkach opłat wprowadza to znaczny wzrost ich wysokości. Niezasadne jest także zniesienie górnego limitu maksymalnej opłaty sądowej.

Rada podkreśla, w odniesieniu do projektowanego art. 25a u.k.s.c., że opłatę pobiera się nie od „oświadczenia o rozszerzeniu powództwa lub jego zmianie”, tylko od pisma procesowego zawierającego rozszerzenie powództwa lub jego zmianę (por. art. 193 § 2¹ k.p.c.). Opłacie podlegają pisma, a nie oświadczenia stron (por. art. 3 u.k.s.c.).

Rada negatywnie ocenia propozycję, wprowadzenia opłaty od wniosku o sporządzenie uzasadnienia albo o doręczenie uzasadnienia sporządzanego przez sąd z urzędu (100 zł). Samo założenie, że sporządzenie przez sędziego uzasadnienia służy tylko jego zaskarżeniu (wniesieniu apelacji, zażalenia, czy skargi kasacyjnej), jest błędne i chybione. Strony wnoszą o sporządzenie uzasadnienia, ponieważ chcą znać stanowisko sądu. Wszystkie podmioty instytucjonalne (np. *stationes fisci* Skarbu Państwa, PZU S.A. czy ZUS) będą nadal wnosiły o sporządzenie uzasadnienia, bo albo są zwolnione od kosztów sądowych w całości, albo kwota 100 zł nie będzie stanowić dla nich bariery w domaganiu się sporządzenia uzasadnienia. Przepis uderzy zatem w przeciętnego obywatela. Nadto wydaje się, że kwota 100 zł jest zbyt wysoka.

Proponowana regulacja zakłada, że od wniosku o doręczenie orzeczenia z uzasadnieniem

będzie pobierana opłata, a wniosek nieopłacony będzie podlegać odrzuceniu (projektowany art. 328 § 4 k.p.c.). Na odrzucenie wniosku o sporządzenie uzasadnienia przysługuje zażalenie (por. art. 394^{1a} § 1 k.p.c. – nie ma również spójności między „odrzuconiem wniosku” na podstawie art. 328 § 4 k.p.c. i możliwością zaskarżenia postanowienia „o odmowie uzasadnienia orzeczenia oraz jego doręczenia”, co nadal budzi wątpliwość, czy zaskarżalne jest postanowienie o odrzuceniu wniosku o sporządzenie uzasadnienia). Pojawia się w związku z tym pytanie: czy sędzia sporządza uzasadnienie orzeczenia od razu, gdy tylko wpłynie wniosek o uzasadnienie, czy dopiero, gdy nastąpi uzupełnienie wszystkich braków wniosku – wezwanie strony do uiszczenia opłaty sądowej od wniosku, odczekanie aż opłata wpłynie, odrzucenie wniosku nieopłaconego, rozpoznanie zażalenia na odrzucenie wniosku, ewentualne uwzględnienie zażalenia i uchylenie postanowienia o odrzuceniu wniosku itd. (na co może wskazywać art. 329 § 2 k.p.c.). Proponowane rozwiązanie może oznaczać odsunięcie w czasie sporządzenia uzasadnienia nawet o miesiąc. Ponadto może budzić szereg wątpliwości interpretacyjnych np. od kiedy biegnie termin do sporządzenia uzasadnienia przez sędziego.

W odniesieniu zaś do projektowanego art. 25b u.k.s.c. Rada zauważa, że lepszym rozwiązaniem było to, co przewidywała ustawa z 13 lipca 1967r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, czyli pobieranie opłaty kancelaryjnej, gdyż nie wpływało na bieg czynności związanych ze sporządzeniem uzasadnienia. Oznaczało to, że sam wniosek o sporządzenie uzasadnienia sprawiał, że uzasadnienie było sporządzane i doręczane stronie, a opłata kancelaryjna (w razie jej nieuiszczenia) była ściągana w trybie egzekucji od strony.

Podwyższenie z 600 zł do 2.000 zł opłaty od pozwu o rozwód (projektowany art. 26 i 26a u.k.s.c.) także wydaje się bardzo kontrowersyjne. Nie wiadomo, dlaczego akurat te sprawy miałyby być potraktowane w taki sposób, jeśli pozostawia się nadal 600 zł jako opłatę od pozwu w sprawach o ochronę dóbr osobistych lub ochronę niemajątkowych praw autorskich, które również potrafią być długotrwałe i skomplikowane.

Opłaty pobierane w postępowaniu uproszczonym (projektowany art. 28 u.k.s.c.) powinny być z założenia niższe od opłat pobieranych w postępowaniu „zwykłym”. Postępowanie uproszczone trwa krócej i jest dla sądu mniej obciążające. Uchylenie art. 28 u.k.s.c. oznacza, że w postępowaniu uproszczonym miałby zastosowanie art. 13 ust. 1 u.k.s.c., co oznaczałoby radykalne podwyższenie opłat (nawet do 20 % wartości przedmiotu sporu). Jednocześnie, skoro podwyższa się kwotę graniczną wartości przedmiotu sporu w sprawach rozpoznawanych w postępowaniu uproszczonym do 20.000 zł (projektowany art. 505¹ § 1 k.p.c.), to we wszystkich tych sprawach opłaty byłyby wyższe od opłat w sprawach „zwykłych” – por. uwagi do art. 13 u.k.s.c.

Odnosząc się do projektowanego art. 29 u.k.s.c. Rada podkreśla, że podwyższenie opłat w tych kategoriach spraw z 2.000 zł do 5.000 zł jest możliwe do przyjęcia, należy jednak pamiętać, że, zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego, opłaty te podlegają zwielokrotnieniu – np. gdy pozew o uchylenie albo stwierdzenie nieważności objętych jest kilka uchwał, opłaty są pobierane od każdej z nich (żądanie uchylenia wszystkich uchwał podjętych przez walne zgromadzenie spółki akcyjnej może oznaczać opłatę w kwocie kilkudziesięciu tysięcy zł). Rada uważa natomiast, że projektowany art. 29a u.k.s.c. należy stanowczo skrytykować, gdyż jest wyrazem niczym nieuzasadnionego nadmiernego fiskalizmu, godzącego w prawa obywateli, zwłaszcza osób niezamożnych. Ograniczenie w ten sposób możliwości zgłaszania liczby wniosków dowodowych może uderzać w prawo stron do sądu. Nie można zatem uzależniać zakresu postępowania dowodowego od zamożności strony, bo jest to działanie antyobywatelskie.

Projektowany art. 35 u.k.s.c., w ocenie Rady, jest wadliwy z kilku przyczyn. Przede wszystkim z proponowanego ust. 1 tego artykułu wynika, że najważniejsze dla pracownika są sprawy o wynagrodzenie albo o świadczenia związane z chorobą, ciążą i macierzyństwem. Jest to założenie błędne. Najważniejsze są sprawy, które mają za przedmiot utrzymanie/zachowanie zatrudnienia, czyli sprawy o roszczenia pracowników dotyczące nawiązania, istnienia lub rozwiązania stosunku pracy (por. art. 23¹ k.p.c.). Są to sprawy o ustalenie istnienia stosunku pracy, o uznanie bezskuteczności wypowiedzenia stosunku pracy, o przywrócenie do pracy, przywrócenie poprzednich warunków pracy lub płacy oraz o odszkodowanie w przypadku nieuzasadnionego lub naruszającego przepisy wypowiedzenia oraz rozwiązania stosunku pracy (tak je określa art. 461 § 1¹ k.p.c.), ewentualnie sprawy o dopuszczenie do pracy. I to te sprawy powinny być przede wszystkim zwolnione od opłaty od pozwu, jak również sprawy o wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy dochodzone łącznie lub oddzielnie z żądaniem przywrócenia do pracy. Dopiero potem można się ewentualnie zastanowić, czy jakieś inne kategorie spraw z zakresu prawa pracy nie powinny być także zwolnione od opłat od pozwu, np. o odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, o wydanie lub sprostowanie świadectwa pracy, o odszkodowanie za niewydane w terminie świadectwa pracy, czy o świadczenia związane z chorobą, ciążą lub macierzyństwem. Kategoria „wynagrodzenie za pracę” jest bardzo pojemna. Problemy interpretacyjne będzie rodzić pojęcie „inne świadczenia należne obok właściwego wynagrodzenia”. Dlatego lepiej wszystkie sprawy o wynagrodzenie obłożyć jakąś niską opłatą od pozwu, np. 1 % wartości przedmiotu sporu, zamiast stawiać sąd (przewodniczącego) przy wnoszeniu pozwu przed dylematem, czy roszczenie dotyczy wynagrodzenia czy innego świadczenia pieniężnego (w takiej sytuacji w pozwie zawsze będzie napisane, że chodzi o wynagrodzenie i dopiero w toku sprawy okaże się, że jest to dodatek,

ekwiwalent, odprawa, odszkodowanie albo inne świadczenie, które nie jest wynagrodzeniem za pracę *sensu stricto*).

Najlepszym rozwiązaniem jest jednak pozostawienie bez opłaty od pozwu wszystkich spraw z zakresu prawa pracy, jeżeli z pozwem występuje pracownik.

Opłaty w sprawach z zakresu prawa pracy powinny być niższe niż w „zwykłych” sprawach cywilnych. Wymaga tego ochrona praw pracowniczych. Jeżeli zamiarem ustawodawcy jest podwyższenie opłat w sprawach z zakresu prawa pracy, to najlepszym rozwiązaniem jest wprowadzenie niskich opłat w tych sprawach – np. w wysokości 1 – 2 % wartości przedmiotu sporu lub zaskarżenia, nie mniej niż 100 zł. Najniższe wynagrodzenie pracownicze wynosi obecnie 2.000 zł miesięcznie, czyli 24.000 zł rocznie (art. 23¹ k.p.c.). Opłata w wysokości 1 – 2% (np. od apelacji) wynosiłaby w takim przypadku 240 – 480 zł. Byłaby to kwota adekwatna do interesów pracownika i możliwa do przyjęcia.

Przepis ust. 1 przewiduje zwolnienie pracownika od opłaty od pozwu. Nie przewiduje zwolnienia od opłaty od zażalenia lub apelacji (obecnie pracownicy płacą 30 zł opłaty podstawowej od środków zaskarżenia). Być może takie zwolnienie jest przewidziane w ust. 2, nie jest to jednak oczywiste. Jeżeli ust. 2 ma dotyczyć wszystkich innych pism procesowych poza pozwem (w tym środków zaskarżenia), to powinno to jednoznacznie wynikać z jego treści.

Jeżeli ust. 2 nie dotyczy apelacji i zażalenia, to wynikałoby z proponowanej zmiany, że pracownik otrzymujący przykładowo 4.000 zł wynagrodzenia (to jest mniej więcej średnie wynagrodzenie za pracę), przy zastosowaniu art. 23¹ k.p.c., w sprawie o przywrócenie do pracy będzie musiał zapłacić opłatę od apelacji $12 \times 4.000 \text{ zł} = 48.000 \text{ zł} \times 0,05$ (czyli 5 %) = 2.400 zł a od zażalenia 480 zł (obecnie w obu przypadkach płaci 30 zł).

Jeżeli natomiast przepis ust. 2 dotyczy apelacji i zażalenia, to kwoty tego rzędu musiałyby zapłacić np. przy dochodzeniu wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych w kwocie 48.000 zł (obecnie płaci 30 zł). Jest to radykalne podwyższenie opłat w sprawach pracowniczych i prawdopodobnie będzie mocno kwestionowane przez związki zawodowe. Można przyjąć dotychczasowy model opłat – do wysokości wartości przedmiotu sporu lub zaskarżenia wynoszącej, jak obecnie 50.000 zł minimalna opłata (opłata podstawowa) 100 zł, a po przekroczeniu 50.000 zł – opłata wynosząca 1 % albo 2 % wartości przedmiotu sporu lub zaskarżenia.

8. Przepisy intertemporalne

Rada krytycznie ocenia proponowany trzymiesięczny termin *vacatio legis*, jak też 14- dniowy termin dla wskazanych przepisów. Jest on zdecydowanie zbyt krótki, biorąc pod

uwagę charakter proponowanych zmian, które dotyczą kwestii w sposób zasadniczy wpływających na model postępowania. Tak daleko idące zmiany dotyczące przebiegu postępowania cywilnego, wymagają zastosowania odpowiednio długiego terminu do wprowadzenia przepisów w życie, uwzględniając zasady demokratycznego państwa prawa i wymóg zaufania obywatela do państwa.

Niedostateczna jest także ogólna regulacja w zakresie przepisów przejściowych. Zastrzeżenia budzi projektowany art.7, który zbyt kazuistycznie reguluje wymienione w nim przypadki, przy jednoczesnym braku stosownych regulacji ogólnych dotyczących spraw będących w toku. Należałoby raczej rozważyć uformowanie w tej materii ogólnych przepisów dla zachowania przejrzystości i jasności procedury np. wyraźnego wskazania, że do końca postępowania w danej instancji stosuje się przepisy dotychczasowe, albo że określone przepisy stosuje się do nowo wszczętych postępowań.

Uwagi końcowe

Zasadnicze zastrzeżenia dotyczą sposobu redakcji poszczególnych przepisów z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Wiele rozwiązań wydaje się niespójnych, występują też wątpliwości terminologiczne, projektodawca posługuje się niedookreślonymi pojęciami, pojawiają się błędy językowe, co wskazuje jednoznacznie na „niedopracowanie” projektu pod wieloma względami.