



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 29 lutego 2008 r.

DL-P-II-418-1/008

dot: PS-01/08

Pan
Lech Czapla
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Stanisław Jona Minister

W związku z przekazaniem do zaopiniowania poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 112), uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Deklarowanym celem poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw ma być zwiększenie efektywności postępowania sądowego w sprawach cywilnych rozpatrywanych w trybie procesowym i skrócenie czasu rozpoznawania tych spraw poprzez uproszczenie i usprawnienie przebiegu procesu cywilnego. Projektodawcy zamierzają osiągnąć zakładane cele poprzez zmianę szeregu przepisów Kodeksu postępowania cywilnego regulujących postępowanie rozpoznawcze, jak również poprzez zmiany w innych ustawach.

Autorzy projektu wskazali, że proponowane przez nich zmiany polegać mają, między innymi, na odformalizowaniu czynności procesowych, uproszczeniu i uporządkowaniu nadawania biegu pismom procesowym, w tym również w zakresie ich opłacania, poszerzeniu kompetencji referendarza sądowego i asystentom sędziów, rozszerzenia możliwości rozstrzygnięcia przez sąd niektórych kwestii formalnych i incydentalnych na posiedzeniu niejawnym, zdyscyplinowaniu uczestników postępowania, ich pełnomocników i osób trzecich, w tym również poprzez umożliwienie nakładania na

WYDZIAŁ PREZYDIALNY

L.dz.

Data wpływu ...03.03.08r.....

nich grzywien w pewnych okolicznościach, szerszej realizacji zasady koncentracji materiału dowodowego i wzmocnienia zasady kontradyktoryjności, wprowadzeniu możliwości przeprowadzenia dowodu za pomocą urządzeń technicznych umożliwiających dokonanie tej czynności na odległość, usprawnieniu przebiegu posiedzeń jawnych poprzez wprowadzenie możliwości ich utrwalania za pomocą urządzeń rejestrujących dźwięk lub dźwięk i obraz, poszerzeniu kategorii spraw, w których sąd może skierować lub kieruje sprawę do mediacji, przy jednoczesnym ograniczeniu możliwości zawieszenia postępowania na zgodny wniosek stron, ograniczeniu przekształceń podmiotowych i przedmiotowych w toku postępowania, czy też doprecyzowaniu i usprawnieniu trybu doręczeń pism sądowych.

Zdaniem projektodawców, przeważając liczbą proponowanych zmian jest wynikiem obserwacji istniejącej praktyki sądowej, zaś rozwiązania proponowane w projekcie mają na celu modyfikację i usunięcie takich rozwiązań funkcjonujących obecnie w procedurze cywilnej, które sprzyjają niezasadnemu przedłużaniu postępowania cywilnego to zarówno na skutek działań sądu jak i stron oraz innych uczestników procesu.

Wskazać należy, że od strony formalnej i legislacyjnej projekt nie wywołuje zasadniczych uwag, zaś niektóre spośród zawartych w nim propozycji nie budzą wątpliwości co do ich celowości. Biorąc jednakże pod uwagę całokształt proponowanych w projekcie zmian, projekt należy ocenić krytycznie.

Podkreślenia wymaga, że dalsze usprawnianie postępowania cywilnego, którego sprawność, pomimo wielu wcześniejszych nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego, nie jest zadowalająca – jest ideą słuszną. Opiniowany projekt, którego celem, zdaniem projektodawców, jest nie tylko przyspieszenie postępowania cywilnego, lecz także jego uproszczenie i wzmocnienie efektywności, nie reguluje jednak kompleksowo i spójnie problemu jakim jest szybki i sprawny proces cywilny.

Sama idea uproszczenia i usprawnienia postępowania cywilnego zasługuje co do zasady na poparcie. Podejmując się nowelizacji procedury cywilnej, w tak znacznym zakresie jaki obejmuje to projekt, należy mieć na uwadze, że szybkość i sprawność procesu nie jest wartością nadrzędną – w postępowaniu cywilnym chodzi przede wszystkim o wydanie sprawiedliwego, tj. trafnego i słusznego wyroku. Proces, nawet

najszybszy i najprostszy, ale niegwarantujący słuszności orzeczenia, jest zjawiskiem społecznym bezwartościowym, a nawet szkodliwym.

Szereg zawartych w projekcie zmian, godnych poparcia, nie może być skutecznie przeprowadzonych bez jednoczesnego wprowadzenia zmian systemowych. Przykładowo – zwiększenie wymagań wobec zawodowych pełnomocników nie odniesie oczekiwanego skutku bez całościowego unormowania kwestii przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu przed sądem. Bez uregulowania tej kwestii nie powiodą się także próby obciążenia pozwanych koniecznością złożenia obligatoryjnej odpowiedzi na pozew oraz innymi obowiązkami, których niezachowanie powodować może drastyczne i nieodwracalne skutki procesowe (m. in. prekluzja dowodowa, wydanie wyroku zaocznego).

Niektóre z proponowanych zmian są co do zasady słuszne. Zaliczyć do nich można te, które obejmują „modernizację” postępowania cywilnego (m. in. możliwość przeprowadzania dowodów przy pomocy urządzeń technicznych umożliwiających dokonanie tej czynności na odległość, dalsze rozszerzenie kompetencji referendarzy, czy doprecyzowanie kwestii związanych z doręczaniem pism procesowych i usprawnienie systemu doręczeń.

Wiele jest jednak w projekcie propozycji, które budzą zdecydowany sprzeciw tak co do ich dopuszczalności i celowości, jak i prawidłowości wynikających z nich rozwiązań z punktu widzenia obecnego poziomu kultury prawnej społeczeństwa, braku obowiązkowego zastępstwa procesowego przez adwokatów i radców prawnych oraz dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej. Wskazać tu można propozycje rozbudowania regulacji przewidujących tzw. prekluzję procesową, wprowadzenie, na zarządzenie przewodniczącego, obligatoryjnej odpowiedzi na pozew w każdej sprawie, zmiany w zakresie możliwości wydania wyroku zaocznego.

Niektóre z zawartych w poselskim projekcie rozwiązań (np. ograniczenie możliwości dopuszczenia przez sąd dowodów niewskazanych przez stronę, rozbudowa unormowań dotyczących prekluzji) pozostają w sprzeczności z zasadniczym celem procesu cywilnego jakim jest wydanie prawidłowego orzeczenia odpowiadającego prawdzie.

Podkreślenia wymaga również, że wejście w życie niektórych proponowanych w projekcie rozwiązań spowoduje znaczące skutki finansowe dla budżetu państwa w roku 2008 i latach następnych. Przykładowo wskazać można, że przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym Skarb Państwa ponosił będzie tymczasowe koszty obowiązkowej mediacji w sprawach o rozwód i separację, może spowodować wzrost wydatków obciążających tymczasowo Skarb Państwa z tytułu wynagrodzenia i podlegających zwrotowi wydatków mediatora, których strony nie będą miały obowiązku uiszczać „z góry”. Zwrot tych wydatków dokonany przez strony dopiero po złożeniu przez mediatora protokołu z przebiegu mediacji stanowić będzie dochody budżetowe. Zawarta w uzasadnieniu do projektu ustawy szacunkowa wielkość obciążenia z tego tytułu – 4 386 240 zł, nie została uwzględniona w budżecie na bieżący rok.

Kolejna propozycja wiążąca się ze znacznymi wydatkami to możliwość utworzenia sądowej służby doręczeniowej. Utworzenie służby wiązać się będzie musiało ze zwiększeniem liczby etatów oraz wydatków na wynagrodzenia dla pracowników tej służby oraz ewentualnymi kosztami zakupu środków lokomocji, z których będą korzystał doręczyciele. Należy podkreślić, iż wydatki te nie zostały zabezpieczone w budżecie na 2008 rok.

Następstwem zmian zakładających utrwalanie przebiegu posiedzeń sądowych byłyby zwiększone wydatki, w związku z koniecznością wyposażenia sądów w odpowiednie urządzenia techniczne umożliwiające nagrywanie przebiegu rozpraw oraz potrzebą przeszkolenia pracowników w zakresie ich obsługi. Łączny koszt zakupu urządzeń technicznych umożliwiających nagrywanie dźwiękowe przebiegu rozpraw na wszystkich salach rozpraw szacowany jest na poziomie ok. 24 mln zł. Środki w tej wysokości nie zostały przewidziane na ten cel w budżecie na 2008 r.

Kolejna istotna zmiana proponowana w projekcie, powodująca skutki finansowe dla budżetu państwa, dotyczy wykorzystania w postępowaniu cywilnym urządzeń i środków technicznych umożliwiających przeprowadzenie dowodu na odległość. Wejście w życie tego rozwiązania może spowodować zwiększenie wydatków budżetowych związanych z koniecznością wyposażenia sądów w odpowiednie urządzenia przeznaczone do komunikowania się na odległość w czasie rzeczywistym. Środki finansowe na ten cel nie zostały zabezpieczone.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, stwierdzić trzeba, że na pozytywną ocenę zasługują zmiany przewidziane w art. 1 pkt 3, 5, 8, 14-17, 24-27, 33-34, 48-50, 54-56, 59, 62 lit. c, 63 i 66-68 projektu. Ich wprowadzenie może w rzeczywistości przyczynić się do przyspieszenia i usprawnienia procesu cywilnego, nie pozostając w sprzeczności z dobrze funkcjonującymi w praktyce instytucjami procesowymi. Większość z pozostałych propozycji zawartych w projekcie poselskim ocenić należy krytycznie lub uznać co najmniej za wątpliwe w świetle przytoczonych powyżej argumentów.

Podkreślenia wymaga, że negatywną opinię o poselskim projekcie wyraziła Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego działająca przy Ministrze Sprawiedliwości. Dostrzegając jednakże pilną konieczność wprowadzenia innych zmian do procedury cywilnej (np. w zakresie ustanowienia dla strony pełnomocnika z urzędu niezależnie od uzyskania przez stronę zwolnienia od kosztów sądowych) Komisja Kodyfikacyjna wyraziła gotowość opracowania własnego projektu nowelizacji procedury cywilnej jeszcze w pierwszym półroczu bieżącego roku. Projektem tym mogłyby zostać objęte również te propozycje z poselskiego projektu, które zasługują na poparcie. Rozwiązanie takie dałoby gwarancję wprowadzenia zmian naprawdę koniecznych i istotnych, a zarazem spójnych z pozostałymi przepisami Kodeksu.

Wobec powyższego rozważenia wymaga wstrzymanie prac sejmowych nad projektem poselskim do czasu opracowania projektu nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego, przygotowanego przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego. Projekt ten dawałby gwarancję, że zmiany mające na celu usprawnienie i przyspieszenie postępowania cywilnego nie zostaną wprowadzone kosztem naruszenia słusznych praw stron, a efektem tych zmian będzie rzeczywiste skrócenie okresu niezbędnego do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd.

Z wyrazami szacunku

Zbigniew Cwiakalski

Zbigniew Cwiakalski