



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VI kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DSPA-140-1(5)/08

Warszawa, 8 kwietnia 2008 r.

Pan  
Bronisław Komorowski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy - Kodeks  
postępowania cywilnego oraz  
niektórych innych ustaw (druk nr 112).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Sprawiedliwości do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

**STANOWISKO RZĄDU**  
**w sprawie poselskiego projektu ustawy**  
**o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw**  
**(druk nr 112)**

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.

W uzasadnieniu projektu autorzy wskazali, że zmiany polegać mają na:

- odformalizowaniu czynności procesowych (art. 68, art. 89 § 1, art. 129);
- wprowadzeniu zasady nadawania biegu sprawom w kolejności ich wpływu (art. 42a Prawa o ustroju sądów powszechnych) oraz ograniczeniu możliwości nieuzasadnionego odraczania rozpraw (art. 156 § 1 i 2);
- uproszczeniu i uporządkowaniu przepisów dotyczących postępowania związanego z nadaniem biegu pismom procesowym, w tym racjonalizacji reguł dotyczących trybu opłacania pism procesowych oraz środków odwoławczych i zaskarżenia (art. 108 § 1, art. 123 § 2, art. 130, art. 130<sup>2</sup>, art. 130<sup>2a</sup>, art. 130<sup>3</sup>, art. 397 § 2, art. 511<sup>1</sup> § 2, art. 767<sup>3</sup>, uchylenie art. 193 § 4);
- poszerzeniu kompetencji referendarza sądowego o możliwość ustanowienia kuratora procesowego oraz umożliwieniu asystentom sędziów wydawania zarządzeń związanych z przygotowaniem posiedzeń (art. 144 § 4, art. 149 § 3, art. 206 § 3, art. 207 § 5, art. 208 § 3);
- uproszczeniu procedowania sądu poprzez rozszerzenie uprawnień do rozstrzygania pewnych kwestii formalnych i incydentalnych na posiedzeniu niejawnym (art. 169 § 5, art. 236 § 2, art. 374), zmodyfikowaniu procedury doręczeń niektórych kategorii orzeczeń i pism procesowych (art. 123 § 1, art. 132, art. 395 § 1, art. 397 § 3 kodeksu postępowania cywilnego, art. 111<sup>1</sup> ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach

cywilnych), stworzeniu mechanizmu umożliwiającego przerwanie ciągu zażaleń, składanych przez strony procesu jedynie w celu spowolnienia lub wstrzymania jego toku (art. 397 § 4);

- zdyscyplinowaniu uczestników postępowania oraz ułatwieniu procedowania sądowi poprzez nałożenie na podmioty trzecie obowiązku współdziałania z sądem na jego wezwanie (art. 6<sup>1</sup>, art. 96<sup>1</sup>, art. 163 § 1);
- szerszej realizacji zasady koncentracji materiału dowodowego i zasady kontrydiktoryjności, w tym modyfikacji instytucji odpowiedzi na pozew oraz wyroku zaocznego (art. 207 § 2 i 3, art. 217<sup>1</sup>, art. 232, uchylenie art. 299, art. 339 § 1),
- usprawnieniu postępowania dowodowego, w tym wprowadzeniu możliwości przeprowadzenia dowodu za pomocą urządzeń technicznych umożliwiających dokonanie tej czynności na odległość (art. 232, art. 235 § 2 i 3, art. 236 § 2, art. 256, uchylenie art. 303 i zmiana art. 304);
- usprawnieniu przebiegu posiedzeń jawnych poprzez wprowadzenie możliwości ich utrwalania za pomocą urządzeń rejestrujących dźwięk lub dźwięk i obraz – i tym samym – porzucenie na sporządzeniu tzw. protokołu uproszczonego (art. 157 § 1, art. 158 § 3-7, art. 160);
- ograniczeniu podstaw zawieszenia postępowania (uchylenie art. 177 § 1 pkt 5 i art. 180 § 2, zmiany art. 177 § 1 pkt 6, art. 178, art. 181 pkt 2, art. 182 § 1) oraz ograniczeniu możliwości wielokrotnego odraczania ogłoszenia wyroku (art. 326 § 1);
- poszerzeniu kategorii spraw, w których sąd może skierować lub kieruje sprawę do mediacji, przy jednoczesnym ograniczeniu możliwości zawieszenia postępowania na zgodny wniosek stron (art. 178, art. 183<sup>8</sup> § 4, art. 436 § 1<sup>1</sup>-1<sup>4</sup>, art. 570<sup>2</sup>);
- ograniczeniu przekształceń podmiotowych i przedmiotowych w toku postępowania (zmiana art. 194 § 1 i uchylenie art. 194 § 3 oraz art. 196, dodanie art. 193 § 2<sup>1</sup>, zmiana art. 477);
- doprecyzowaniu i usprawnieniu trybu doręczeń pism sądowych (art. 139 § 1 i 2).

Oprócz wskazanych wyżej zmian w Kodeksie postępowania cywilnego projekt zawiera propozycje zmian ustawy z 18 grudnia 1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. Nr 162, poz. 112, z późn. zm.), ustawy z 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.), ustawy z 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. Nr 124, poz. 1151, z późn. zm.), ustawy z 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. Nr 124, poz. 1152, z późn. zm.) i

ustawy z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398, z późn. zm.).

Według projektodawców, większość proponowanych zmian ma swoje bezpośrednie źródło w 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.

Projekt poselski od strony formalnej i legislacyjnej nie wywołuje zasadniczych uwag. Niektóre spośród zawartych w nim propozycji nie budzą wątpliwości co do ich celowości. Biorąc jednakże pod uwagę całokształt proponowanych w projekcie zmian, należy odnieść się do tego projektu krytycznie.

**I.** Nie ulega wątpliwości, że dążenie do dalszego usprawnienia postępowania cywilnego, którego sprawność, pomimo wielu wcześniejszych nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego, nie jest zadowalająca – jest ideą słuszną. Projekt poselski, jak podkreślają to autorzy projektu, ma na celu nie tylko przyśpieszenie postępowania cywilnego, lecz także jego uproszczenie i wzmocnienie efektywności. Stwierdzić jednak należy, że projektodawcy – proponując fragmentaryczne zmiany przepisów Kodeksu – nie zadbali jednocześnie o kompleksowe i spójne uregulowanie problemu, jakim jest szybki i sprawny proces cywilny.

Podkreślenia wymaga, że idea uproszczenia i usprawnienia postępowania cywilnego zasługuje co do zasady na poparcie. Podejmując się nowelizacji procedury cywilnej 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.

Stwierdzić należy, że szereg zawartych w projekcie zmian, godnych poparcia, nie może być skutecznie przeprowadzonych bez jednoczesnego wprowadzenia zmian systemowych. Przykładowo – zwiększenie wymagań wobec zawodowych pełnomocników – idea trafna i mająca uzasadnienie w praktyce sądowej – nie odniesie oczekiwanego skutku bez całościowego unormowania kwestii przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu przed sądem. Bez unormowania tego przymusu 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).

**II.** 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, w miarę możliwości, prawdzie.

**III.** Podkreślenia wymaga również, że wejście w życie niektórych proponowanych w projekcie rozwiązań spowoduje znaczące skutki finansowe dla budżetu państwa w części 15 „Sądy Powszechne” w roku 2008 i latach następnych. Przyjęcia rozwiązania zawartego w art. 1 pkt. 7 projektu (tymczasowe ponoszenie przez Skarb Państwa kosztów obowiązkowej mediacji w sprawach o rozwód i separację - art. 98<sup>1</sup> k.p.c.) 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 ujęta w części 15 budżetu na bieżący rok.

Kolejna propozycja wiążąca się ze znacznymi wydatkami to zawarta w art. 1 pkt. 14 projektu możliwość utworzenia sądowej służby doręczeniowej (art. 131 § 3 i 4 k.p.c.). 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 korzystać doręczyciele. Należy podkreślić, iż wydatki te nie zostały zabezpieczone w budżecie na 2008 rok.

Następstwem zmian zaproponowanych w art. 1 pkt. 20 i 21 poselskiego projektu (art. 158 § 7 ustawy) byłyby zwiększone wydatki w części 15 budżetu, 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 części 15 budżetu państwa, dotyczy wykorzystania w postępowaniu cywilnym urządzeń i środków technicznych umożliwiających przeprowadzenie dowodu na odległość – art. 1 pkt. 42 projektu (art. 235 § 3 k.p.c.). 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.

**IV.** 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 przyśpieszenia i usprawnienia procesu cywilnego, nie pozostając w sprzeczności z dobrze funkcjonującymi w praktyce instytucjami procesowymi. **Pozostałe propozycje zawarte 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.

**V. Wobec powyższego Rada Ministrów proponuje wstrzymanie prac sejmowych na projektem poselskim do czasu przedłożenia przez Rząd 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 słuszych praw stron, a efektem tych zmian będzie rzeczywiste skrócenie okresu niezbędnego do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd.