



**STOWARZYSZENIE
ADWOKACKIE
DEFENSOR
IURIS**

Słupsk, dnia 2023-02-17

Pan Senator Krzysztof Kwiatkowski

Przewodniczący

Komisji Ustawodawczej

Senat RP

Szanowny Panie Senatorze,

w poniższym dokumencie pozwalam sobie przedstawić opinię prawną do projektu ustawy z dnia 26 stycznia 2023r. o zmianie ustawy – kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 909)

Opinia przedstawiona przez Stowarzyszenie Adwokackie „Defensor Iuris” ma charakter częściowo krytyczny wobec projektowanych zmian, a rozwazde Państwa Senatorów należałoby poświęcić możliwość wprowadzenia poprawek zgodnych z kierunkami działań wskazanymi przez Stowarzyszenie, w szczególności zmniejszenia formalizmu procesowego i odejście od procesu – który powoli staje się procesem formułkowym, nastawionym na zwrot pisma z powodu każdego najmniejszego braku formalnego.

Adwokat Zbigniew Bakalarczyk

Kierownik Zespołu Opiniodawczego

STOWARZYSZENIE ADWOKACKIE „DEFENSOR IURIS”

UL. WOJSKA POLSKIEGO 2/4 76-200 SŁUPSK

TEL. +48 668 255 993 **E-MAIL** stowarzyszenie@defensoriuris.pl **WWW** defensoriuris.pl

mBank 74 1140 2004 0000 3902 7935 2285 **NIP** 839 321 34 57 **REGON** 384 396 339

Opinia Stowarzyszenia Adwokackiego Defensor Iuris do projektu ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest analiza wybranych regulacji projektu ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 909)

Jak wynika z uzasadnienia projektu, celem nowelizacji jest wprowadzenie instrumentów pozwalających na sprawne zarządzanie postępowaniem cywilnym, ułatwienie stronom i pełnomocnikom kontaktu z sądem, ułatwienie konsumentom dochodzenia swoich praw na drodze sądowej oraz wypełnienie luk w obowiązującym prawie.

Dokonując analizy projektowanych zmian, wskazać należy, iż przedmiotowa nowelizacja nie budzi tak istotnych kontrowersji, jak te, które przyniosła ze sobą poprzednia duża zmiana kodeksu postępowania cywilnego, przeprowadzona w 2019 r. Część zmian, wprowadzonych w odpowiedzi na uwagi zgłaszane przez środowiska prawnicze, niewątpliwie ocenić należy pozytywnie. Jednocześnie nie sposób nie podkreślić, iż niektóre projektowane rozwiązania, przewidziane w projekcie będą zdecydowany sprzeciw środowiska adwokackiego jako wprowadzające nieuzasadniony formalizm procesowy.

Analiza przeprowadzona w ramach niniejszej opinii dokonana została z perspektywy profesjonalnych pełnomocników, a w dalszej perspektywie – osób przez takich pełnomocników reprezentowanych.

II. Nadmierny formalizm procesowy

Na wstępie zauważyć należy, iż formalizm procesowy łączy się z obowiązkiem zachowania wymagań co do formy, miejsca i czasu przy podejmowaniu poszczególnych czynności procedury cywilnej, którego niespełnienie może rodzić sankcje procesowe.¹ Co bezsporne, powiązany jest z porządkiem całego postępowania, a jego rolą jest nadanie sprawności przebiegu postępowania pod względem technicznym. Oznacza on, że wszystkie czynności procesowe należy dokonywać w przewidzianych prawem formach oraz miejscu i czasie. Wszelkie treści są ważne i skuteczne, o ile istnieją w określonej formie, co oznacza, że w konsekwencji nie można ich swobodnie zmieniać lub odwoływać.²

W projekcie ustawy, po art. 128 dodaje się art. 128¹ w brzmieniu: *„Pismo wnoszone przez stronę zastępowaną przez adwokata, radcę prawnego, rzecznika patentowego lub Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej powinno zawierać wyraźnie wyodrębnione oświadczenia, twierdzenia oraz wnioski, w tym wnioski dowodowe. Jeżeli pismo zawiera uzasadnienie, wnioski dowodowe, zgłoszone tylko w tym uzasadnieniu, nie wywołują skutków, jakie ustawa wiąże ze zgłoszeniem ich przez stronę.”*

W uzasadnieniu projektu wskazano, iż celem tego przepisu jest przede wszystkim zmobilizowanie zawodowych pełnomocników do konstruowania pism procesowych w sposób zwięzły i przejrzysty, aby wyraźnie wyodrębnić w nich petitum. Zdaniem projektodawcy, intencją jest, aby w odniesieniu do stron zastępowanych przez profesjonalistów już we wstępnej części pisma (petitum) wskazywano wszelkie wnioski, w tym dowodowe. Sankcją za zgłoszenie istotnych wniosków dowodowych jedynie w uzasadnieniu pisma procesowego powinno być ich całkowite pominięcie przez sąd, bez wydawania w tym przedmiocie żadnych dodatkowych rozstrzygnięć (jako że

¹ Szerzej na temat problemów z definicją formalizmu i jego zakresem, zob. S. Cieślak, *Formalizm postępowania cywilnego*, Warszawa 2008, s. 63–119.

² B. Kaczmarek-Templin, *Formalizm procesowy a nowe przepisy odnoszące się do dokumentów w procesie cywilnym*, PME nr 1/2017, s. 11.

nie będą one wywoływały skutków, jakie ustawa wiąże ze złożeniem ich przez stronę).

Zmianę tę ocenić należy negatywnie jako wyraz nadmiernego, niczym nieuzasadnionego formalizmu. W ocenie opiniującej, projektowane rozwiązanie niewątpliwie przekracza granice proceduralne, sprawiając iż zmiany nie są już uzasadnionymi mechanizmami służącymi zapewnieniu efektywności postępowania, lecz przejawem nadmiernego formalizmu procesowego, stanowiącym pogwałcenie prawa do sądu.

Zauważyć należy iż koncepcja zakazu nadmiernego formalizmu procesowego została wypracowana w orzecznictwie ETPC. Terminem tym Trybunał posługuje się w między innymi w odniesieniu do oceny zgodności ograniczeń prawa do sądu występujących na gruncie konkretnej sprawy z art. 6 ust. 1 EKPC. Nadmierny formalizm, w znaczeniu przyjętym przez ETPC, można zdefiniować jako nieproporcjonalne ograniczenie prawa do sądu polegające na nałożeniu na jednostkę zbyt daleko idących, nieadekwatnych z punktu widzenia celu danej regulacji proceduralnej oraz okoliczności sprawy, sankcji procesowych z tytułu niedochowania pewnych wymogów formalnych, wynikających z nazbyt „sztywnej” treści przepisów krajowych lub niewłaściwego sposobu ich zastosowania.

W ocenie opiniującej, z taką sytuacją mamy do czynienia na gruncie przedmiotowej sprawy. Trudno znaleźć racjonalne wyjaśnienie, inne niż ustawowe zwolnienie sędziów z obowiązku zapoznawania się z całością pisma pełnomocnika (w tym uzasadnieniem), dla wprowadzenia tak rygorystycznej regulacji. Sankcja wynikająca z projektu, a podkreślona w uzasadnieniu, zwalnia de facto sąd z obowiązku zapoznania się z treścią uzasadnienia, ograniczając jego rolę do kontroli treści petitum pisma procesowego.

III. Kwestia prawa do sądu

Projektowana ustawa wprowadza znaczącą, choć – jakby się zdawało – redakcyjnie niewielką różnicę w brzmieniu dotychczasowego art. 148¹ § 3 k.p.c. dotyczącego rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym.

Zgodnie z § 1 przedmiotowej regulacji, sąd może rozpoznać sprawę na posiedzeniu niejawnym, gdy pozwany uznał powództwo lub gdy po złożeniu przez strony pism procesowych i dokumentów, w tym również po wniesieniu zarzutów lub sprzeciwu od nakazu zapłaty albo sprzeciwu od wyroku zaocznego, sąd uzna - mając na względzie całokształt przytoczonych twierdzeń i zgłoszonych wniosków dowodowych - że przeprowadzenie rozprawy nie jest konieczne.

W świetle dotychczasowego brzmienia § 3, rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym jest niedopuszczalne, jeżeli strona w pierwszym piśmie procesowym złożyła wniosek o przeprowadzenie rozprawy, chyba że pozwany uznał powództwo.

Tymczasem, zgodnie z projektowaną dyspozycją § 3, przepisu § 1 (*którego brzmienie się nie zmienia – K.W.*) nie stosuje się, jeżeli strona w pierwszym piśmie procesowym złożyła wniosek o wysłuchanie jej na rozprawie albo przepis szczególny przewiduje taki obowiązek, chyba że pozwany uznał powództwo.

Jak czytamy w uzasadnieniu projektu, proponowana zmiana ma na celu zniesienie barier, jakie powstają w związku z możliwością wyrokowania na posiedzeniu niejawnym. W wielu wypadkach strona wnosi o przeprowadzenie rozprawy pod jej nieobecność nie dlatego, że co do zasady chce, aby rozprawa została przeprowadzona, ale dlatego, aby uniknąć negatywnych następstw, jakie ustawa wiąże z jej niestawiennictwem. Tym samym jest konieczna zmiana formuły określającej przesłanki uniemożliwiające rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym w taki sposób, aby odnosiły się one wyłącznie do sytuacji, gdy strona rzeczywiście pragnie być wysłuchana na rozprawie.

Zauważyć należy, iż wcześniejsza regulacja pozostawiała uznaniu Sądu, czy w danej sprawie rzeczywiście nie jest konieczne przeprowadzenie rozprawy, co wymagało każdorazowej oceny całokształtu przytoczonych przez strony twierdzeń i zgłoszonych wniosków dowodowych. Obecne brzmienie wprowadza swoisty automatyzm w sytuacji, w której strona w pierwszym piśmie procesowym nie złożyła wniosku o jej wysłuchanie na rozprawie.

Powyższa regulacja budzi poważne wątpliwości, jako odstępstwo od zasady rozpoznania sprawy na rozprawie. Zasada ta wynika z art. 45 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 Konwencji z 4.11.1950 r. o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że zasada jawności postępowania nie ma charakteru absolutnego, gdyż możliwość jej ograniczenia wynika z art. 45 ust. 2, a także art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jak wynika z ostatniego z powołanych przepisów, dla ograniczenia konstytucyjnych praw podmiotowych wymaga się przede wszystkim wskazania innej wartości konstytucyjnej, dla której prawo zostało „poświęcone”, a więc bezpieczeństwo, porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolność i prawa innych osób. Gdy jedynym celem, którego realizacji służy przepis, jest szybkość postępowania, to szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych³.

IV. Zmiany w zakresie doręczeń osobom fizycznym, prowadzącym działalność gospodarczą

Zmianą, którą należy ocenić negatywnie jest projektowana nowelizacja art. 139 k.p.c., dodająca § 2¹ w brzmieniu: jeżeli stronie będącej

³ Wyroki TK z 28.7.2002 r., P 2/04, OTK-A Nr 7/2004, poz. 72; z 12.3.2002 r., P 9/01, OTK-A Nr 2/2002, poz. 14; z 13.1.2004 r., SK 10/03, OTK-A Nr 1/2004, poz. 2; z 15.4.2009 r., SK 28/08, OTK-A Nr 4/2009, poz. 48.

przedsiębiorcą wpisanym do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej nie można doręczyć pierwszego pisma w sprawie w sposób przewidziany w artykułach poprzedzających lub w § 1 ze względu na nieujawnienie w tej ewidencji zmiany adresu do doręczeń, pismo to doręcza się na adres, pod którym strona zamieszkuje. W razie potrzeby doręczenia stronie pisma w sposób przewidziany w art. 139¹ koszty doręczenia obciążają tę stronę niezależnie od wyniku sprawy.

Nie wydaje się przy tym racjonalne uzasadnienie projektu w tym zakresie, podkreślające wprowadzie (z czym należy się zgodzić), że w przypadku doręczeń dokonywanych przedsiębiorcom wpisanym do CEIDG zachodzi potrzeba innego potraktowania tych osób niż osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, po czym wprowadzając zasadę, iż w sytuacji nieujawnienia adresu do doręczeń, doręcza się korespondencję pod adresem zamieszkania strony, a w przypadku jeśli korespondencji pod tym adresem nie odbiera, doręczenie następuje za pośrednictwem komornika.

W judykaturze oraz środowiskach adwokackich od dawna wskazuje się, iż taka regulacja wobec osób prowadzących działalność gospodarczą, a zatem mających charakter profesjonalny nie ma uzasadnienia. Celowym rozwiązaniem, pozytywnie wpływającym na pewność obrotu gospodarczego, byłby powrót do wcześniejszych regulacji, w świetle których przedsiębiorca ponosi negatywne konsekwencje nieujawnienia w CEIDG aktualnego adresu do doręczeń, a korespondencja nie podjęta przez niego, a skierowana na adres wskazany w CEIDG pozostawiana byłaby w aktach ze skutkiem doręczenia.

V. Zbytecznie skomplikowanie regulacji dotyczących zaskarżenia postanowień

Projektodawca wprowadza istotne zmiany w art. 357 k.p.c. dotyczące zaskarżenia postanowień, obejmujące m.in. dodanie § 2³, zgodnie z którym

podlegające zaskarżeniu postanowienie wydane na posiedzeniu niejawnym sąd może z urzędu uzasadnić, jeżeli pozwoli to na usprawnienie postępowania lub jeżeli postanowienie dotyczy przyznania zwrotu kosztów osobie niebędącej stroną. W takim przypadku postanowienie z uzasadnieniem doręcza się wszystkim stronom lub osobom, których to postanowienie dotyczy.

Uzasadnienie wskazanej zmiany nie do końca koresponduje z jej treścią. Jak bowiem wskazuje projektodawca, skorzystanie z takiej możliwości powinno być podyktowane przesłanką sprawniejszego rozpoznania sprawy. To bowiem do orzecznika powinna należeć decyzja, czy uzasadnienie orzeczenia z urzędu wiąże się dla niego ze zbędnym angażowaniem sił, które na danym etapie mogłyby zostać lepiej alokowane w bieżące załatwianie innych spraw, czy też większym kosztem – z perspektywy organizacji pracy – jest dla niego powrót do tego samego zagadnienia po kilku tygodniach. W wielu przypadkach konieczność następczego sporządzenia uzasadnienia wiąże się z koniecznością ponownego zapoznania się z aktami sprawy, co z perspektywy orzecznika jest stratą czasu.

Tym samym, w ocenie projektodawcy usprawnienie postępowania postrzegać należy wyłącznie przez pryzmat wygody sędziego, prowadzącego postępowanie, nie zaś postępowania jako takiego. Tym samym, obawy budzić musi zastosowanie takiego przepisu. Projektodawca pozostawia dyskrejonalnej władzy sędziego decyzję co do tego, czy w danym przypadku celowe jest uzasadnienie postanowienia.

Ocena rozwiązania z perspektywy ekonomiki procesowej, a także interesów procesowych stron wskazuje, iż w większości wydawanych w tym trybie postanowień ich uzasadnienie z urzędu pozytywnie wpłynęłoby na usprawnienie postępowania. Fakultatywność rozwiązania pozbawia jednocześnie stronę możliwości skutecznego zarzutu pod adresem sądu w sytuacji nie skorzystania przez sąd z tego rozwiązania.

VI. Wątpliwości co do zmiany właściwości rzeczowej sądów w sprawach dotyczących powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym.

Projektowana ustawa dokonuje zmiany w art. 17 pkt 4 k.p.c., dotyczącego właściwości rzeczowej sądów. Pozytywnie ocenić należy podwyższenie do kwoty 100.000,00 zł progu, od którego sprawy majątkowe podlegają właściwości rzeczowej sądów okręgowych.

Jednocześnie, z dotychczasowej kategorii wyłączeń projektodawca eliminuje sprawy o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym.

Projektodawca wskazuje, iż uzasadnieniem takiego rozwiązania jest stale rosnąca dynamika wzrostu wpływu spraw do sądów okręgowych przy jednoczesnym zauważalnym zmniejszeniu tej dynamiki w odniesieniu do sądów rejonowych. Jednocześnie brak jest racjonalnych przesłanek dla pozostawiania wszystkich spraw o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym w sądach rejonowych. Wartość przedmiotu sporu w tych sprawach jest na ogół duża, podobnie jak znaczenie zapadającego rozstrzygnięcia dla samych stron.

Oceniając tę zmianę zauważyć należy brak odniesienia się projektodawcy do jakichkolwiek uzasadnionych danych w powoływanym zakresie, co znacząco utrudnia ocenę, na bazie jakich badań dokonana została ocena dynamiki wpływu spraw do poszczególnych kategorii sądów.

Jednocześnie wydaje się, iż projektodawca nie zauważa problemów, jakie nieść za sobą może przekazywanie spraw o uzgodnienie treści księgi wieczystej w odniesieniu do – pozostawionych do wyłącznej właściwości sądów rejonowych – spraw o zniesienie współwłasności. Dyspozycja art. 618 k.p.c. nie pozostawia wątpliwości, iż w postępowaniu tym rozstrzygane są również spory o prawo własności. W świetle braku zmiany właściwości

sądu w tym zakresie pojawia się zatem wątpliwość co do spójności projektowanego rozwiązania.

VII. Podsumowanie

Jak wskazano na wstępie, projektowana ustawa zawiera szereg rozwiązań, które z całą pewnością przyczynią się do usprawnienia postępowania cywilnego.

Jednocześnie znacząca część regulacji, w tym wskazane w opinii i istotne z punktu widzenia zawodowych pełnomocników i ich klientów zmiany, prowadzić może do naruszenia istotnych gwarancji konstytucyjnych i gwarancji wypracowanych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zbytni formalizm procesowy, zwiększenie zakresu dyskrecjonalnej władzy sędziów i ograniczanie zasady jawności poprzez rozszerzenie katalogu sytuacji, w których sprawa może zostać rozpoznana na posiedzeniu niejawnym, w sposób istotny ograniczają prawo do rzetelnego procesu.

Adwokat Karolina Wilamowska