



HELŚIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA HELSINKI FOUNDATION for HUMAN RIGHTS

RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
Jerzy Ciemniński Teresa Romer
Janusz Grzelak Mirosław Wyrzykowski
Michał Nawrocki

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Adam Bodnar
Sekretarz: Maciej Nowicki
Skarbnik: Elżbieta Czyż
Członek Zarządu: Janina A. Kłosowska

Warszawa, 8 czerwca 2015 r.

1202/2015/MPL/MSz

Szanowny Pan
Prof. dr hab. Michał Seweryński
Przewodniczący Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji Senatu RP

Szanowny Pan
Dr Piotr Zientarski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senatu RP

Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 918)

W związku z uchwaleniem przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny, ustawy - Kodeks Postępowania Cywilnego oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa) i przekazaniem tej ustawy do rozpatrzenia Senatowi RP, Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie przedstawić swoją opinię w przedmiocie tejże ustawy.

Uwagi wstępne

Helsińska Fundacja Praw Człowieka przedstawiała opinie do projektu tej ustawy na etapie rządowych prac legislacyjnych¹ oraz rozpatrywania projektu przez sejmową podkomisję

¹ Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z dnia 5 listopada 2013 r., dostępna pod adresem: <http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2013/11/opinia-KPC.pdf>.

nadzwyczajną². Część postulatów przedstawionych przez Fundację w ww. opiniach została uwzględniona. Jednak najistotniejsze problemy – sygnalizowane w opiniach – pozostały niezmienione. Opiniowana ustawa jest bardzo obszerna treściowo i co do zasady nie budzi większych zastrzeżeń Fundacji co do kierunków zmian w postępowaniu cywilnym. Na aprobatę zasługuje rozwiązanie zawarte w art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. przewidującym możliwość zawieszenia przez sąd postępowania z urzędu w razie przedstawienia przez sąd pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu lub Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej albo, gdy rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego postępowania toczącego się przed jednym z tych trybunałów.

Rozpoznawanie spraw na posiedzeniu niejawnym

Niestety nie zostały zmienione regulacje zaproponowane w pierwotnej wersji projektu, zawartej w druku sejmowym nr 2678, ograniczające jawność postępowania sądowego (art. 148¹ § 1-3 nowelizowanego k.p.c.) Niezadowolające jest wyjaśnienie dotyczące braku uwzględnienia uwag Fundacji w tym zakresie. Projektodawca – Ministerstwo Sprawiedliwości, ograniczyło się jedynie do lakonicznego stwierdzenia, iż „uwaga nie może być uwzględniona, gdyż jest niezgodna z założeniami”³. Takie wyjaśnienie nie wskazuje merytorycznych powodów nieuwzględnienia uwag. W ocenie HFPC powody odrzucenia uwag powinny być wyjaśnione precyzyjnie, w szczególności, że uzasadnienie dotyczące wskazanych zmian jest niezmiernie lakoniczne. Powyższe zmiany spotkały się z krytyką nie tylko Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, ale także Krajowej Rady Sądownictwa oraz Sądu Apelacyjnego w Krakowie⁴ oraz prof. Grzegorza Jędrejka (w opinii zleconej przez Biuro Analiz Sejmowych)⁵.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka podtrzymuje obawy zawarte w poprzednich opiniach dotyczące wprowadzenia art. 148¹ § 1 k.p.c. (poprzedni art. 323¹ k.p.c. w wersji z druku sejmowego nr 2678), stanowiącego poważny wyłom od zasad jawności, ustności i kontradiktoryjności postępowania cywilnego. Stosownie do treści tego przepisu, „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”. Uchwalona przez Sejm regulacja przewiduje tym samym rozwiązanie analogiczne do zawartego w uchylonym z dniem 3 maja 2012 r. art. 479¹⁷ k.p.c., który ograniczał rozpoznawanie spraw na jawnych rozprawach w dawnym postępowaniu gospodarczym.

Co szczególnie istotne, rozwiązanie zawarte w art. 148¹ § 1 k.p.c. - ingerujące niewątpliwie w konstytucyjnie gwarantowane prawo do jawnego rozpoznania sprawy oraz podstawowe zasady

² Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z dnia 9 października 2014 r., dostępna pod adresem: <http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2014/10/opinia-kpc-jawnosc-sejm.pdf>.

³ Zob. s. 57 omówienia uwag zgłoszonych w trakcie konsultacji społecznych.

⁴ Zob. s. 60 i nast. omówienia uwag zgłoszonych w trakcie konsultacji społecznych.

⁵ G. Jędrejek, *Opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk 2678)*, sporządzona na zlecenie Biura Analiz Sejmowych, Warszawa, 27 października 2014 r., s. 1, 7-9, opinia jest dostępna pod adresem: [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/FB036A17EEDAB583C1257D6A0047D6CA/\\$file/i2363_14A.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/FB036A17EEDAB583C1257D6A0047D6CA/$file/i2363_14A.rtf).

procesu cywilnego - uzasadniono niezwykle lakonicznie i nieprzekonywająco. Autorzy projektu ustawy wskazali jedynie, że „proponowana regulacja będzie wprawdzie wyjątkiem od zasady jawności i kontradiktoryjności procesu cywilnego, ale będzie realizowała zasadę szybkości (rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki), gdyż przyczyni się do usprawnienia postępowania w tych sprawach, w których sąd dojdzie do przekonania, że nie jest potrzebne przeprowadzenie rozprawy.”⁶ Z tak ogólnikowego uzasadnienia nie wynika, aby ustawodawca miał świadomość istnienia konfliktu dóbr konstytucyjnych w związku z wprowadzaną regulacją. Co zaś szczególnie niepokojące, ustawodawca nie przeprowadził testu proporcjonalności, niezbędnego aby ocenić zgodność z Konstytucją ograniczania praw i wolności konstytucyjnych – w tym przypadku – prawa do sądu.

W aktualnym stanie prawnym, rozpoznawanie spraw w postępowaniu cywilnym odbywa się jawnie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej (art. 9 § 1 k.p.c.). W postępowaniu procesowym, zgodnie z art. 148 § 1 k.p.c., jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, posiedzenia sądowe są jawne, a sąd orzekający rozpoznaje sprawy na rozprawie. Rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty musi nastąpić co do zasady po przeprowadzeniu rozprawy, zgodnie z art. 316 § 1 k.p.c.⁷ Jak dotąd ustawodawca dość rozważnie ustanawiał wyjątki od jawnego rozpoznawania spraw i wydawania wyroków w postępowaniu cywilnym (przykładowo, na posiedzeniu niejawnym sąd może rozpoznać apelację wniesioną w postępowaniu uproszczonym - art. 505¹⁰ § 2 k.p.c., apelację w postępowaniu procesowym w razie cofnięcia pozwu, cofnięcia apelacji albo jeżeli zachodzi nieważności postępowania - art. 374 k.p.c., niejawne jest postępowanie upominawcze - art. 497¹ § 2 k.p.c.).

W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, rozwiązanie zawarte w uchwalonym art. 148¹ § 1 k.p.c. dopuszcza **bardzo szeroki, nieuwarunkowany klarownymi kryteriami wyjątek od zasady jawnego rozpoznawania sprawy w postępowaniu cywilnym**. O ile przesłanka uznania powództwa przez pozwanego uzasadnia odstępianie od przeprowadzenia rozprawy (pozwany zgadza się z żądaniem pozwu), o tyle **pozostawienie uznaniowej decyzji sądu, uwarunkowanej jego przeświadczeniem o braku konieczności przeprowadzenia rozprawy budzi wątpliwości z punktu widzenia zgodności z art. 2, art. 45 ust. 1 i 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji**. Komentowane rozwiązanie ogranicza oba aspekty zasady jawności postępowania sądowego - wewnętrzną jawność postępowania (w stosunku do stron, uczestników postępowania) oraz zewnętrzną jawność postępowania (w stosunku do osób postronnych, zwaną również publicznością postępowania)⁸.

Jawny charakter postępowania sądowego jest jedną z podstawowych gwarancji prawa do sądu i rzetelnego procesu. Zasada jawności jest nie tylko ogólną regułą postępowania cywilnego, ale także zasadą prawa konstytucyjnego, międzynarodowego i unijnego⁹ oraz naczelną zasadą

⁶ Zob. s. 13 uzasadnienia *in fine*.

⁷ A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 46.

⁸ A. Góra-Błaszczkowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 99.

⁹ A. Góra-Błaszczkowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 98.

sądowego wymiaru sprawiedliwości¹⁰. Zgodnie z Konstytucją RP, „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd” (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny (art. 45 ust. 2 Konstytucji).

Zasadę jawności postępowania sądowego statuuje także art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, zgodnie z którym „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości”.

Zasada jawności postępowania stanowi gwarancję bezstronności sędziego i rzetelnego procesu¹¹. Publiczność w ustroju demokratycznym jest środkiem społecznej kontroli wymiaru sprawiedliwości, zarówno sądu, jak i stron oraz innych osób biorących udział w procesie, a przez to zabezpiecza cały wymiar sprawiedliwości oraz kompleksowo porządek prawny państwa¹², sprzyja ponadto kształtowaniu kultury prawnej społeczeństwa¹³. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka podkreśla się, że warunek jawności postępowania sądowego jest fundamentalną gwarancją rzetelnego procesu, której zapewnienie stanowi jedną z podstawowych zasad każdego demokratycznego społeczeństwa¹⁴. Jawność postępowania gwarantuje stronom, że zostaną podjęte poważne i realne działania celem zbadania sprawy przez sędziego, którego niezależność i bezstronność będą mogły zostać zweryfikowane przez to, w jaki sposób prowadzi postępowanie, powołuje świadków i biegłych oraz ocenia ich zeznania i opinie, weryfikuje znaczenie zgłaszanych dowodów i przestrzega prawa do wysłuchania¹⁵. Warto także wskazać, że jawność postępowania sądowego pozwala na realizację społecznej kontroli sądu jako instytucji władzy publicznej. Bez zasady jawności postępowania sądowego organizacje społeczeństwa obywatelskiego, takie jak np. Fundacja

¹⁰ W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2008, s. 57.

¹¹ A. Łazarska, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012, s. 346 i nast.

¹² W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2004, s. 63 za A. Góra-Błaszczkowską (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 99.

¹³ E. Waśkowski, *Podręcznik procesu cywilnego*, Warszawa 1932 s. 104-105 za A. Góra-Błaszczkowską (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 99.

¹⁴ Tak wyrok ETPC z 17 stycznia 2008 r. w sprawie *Biryukov przeciwko Rosji* (skarga nr 14810/02).

¹⁵ Tak P. Hofmański, A. Wróbel, [w:] L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel, *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Warszawa 2010, s. 351.

Court Watch Polska, nie mogłyby prowadzić obserwacji postępowań sądowych i realizować swoich zadań statutowych.

Zasada jawności rozpoznania sprawy nie ma naturalnie charakteru absolutnego. Wszelkie odstępstwa od niej muszą być jednak należycie usprawiedliwione i zupełnie wyjątkowe. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że ograniczenia zasady jawności postępowania są dopuszczalne jedynie ze szczególnych powodów w sytuacjach doprecyzowanych w ustawie¹⁶. Trybunał Konstytucyjny mimo postanowień art. 45 ust. 2 Konstytucji dopuszcza także ograniczenia jawności postępowania na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wykraczające poza względy moralności, bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochronę życia prywatnego stron czy ważny interes prywatny¹⁷.

W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka usprawienie postępowania (co jest przedstawiane jako *ratio* uchwalonej zmiany) nie może być powodem wyłączenia jawności postępowania w stosunku do zarówno jego stron, jak i publiczności. Ograniczenia jawności motywowane potrzebą zwiększenia efektywności postępowania nie mają konstytucyjnego umocowania¹⁸. Należy zgodzić się z A. Łazarską, że „*publiczny charakter postępowania cywilnego nie powinien być traktowany jedynie jako deklaracja formalna, która w zależności od potrzeb wymiaru sprawiedliwości może być ograniczona*”¹⁹. Nie można zatem umniejszać zasady jawności postępowania jedynie z pozycji ekonomii procesowej. Takie działanie ustawodawcy nie przechodzi pomyślnie, zdaniem Fundacji, testu proporcjonalności ograniczania praw i wolności człowieka, w tym przypadku prawa do sądu. Szybkość i efektywność postępowania sądowego jest oczywiście jednym z elementów prawa do sądu, natomiast elementów tych jest więcej. Aby mówić o rzetelnym procesie musi on cechować się przymiotami sprawiedliwości i jawności. Ustawodawca powinien w odpowiedni sposób wywierać wszystkie te wartości, zgodnie z zasadą proporcjonalności, aby w jak najpełniejszy sposób zapewnić realizację prawa jednostki do sądu. Opiniowana ustawa wywiera te wartości w sposób naruszający art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wyłączenie jawności szerokiej kategorii postępowań sądowych nie jest konieczne i najmniej dolegliwe dla realizacji zasady szybkości postępowania sądowego.

Dlatego HFPC stoi na stanowisku, że **ustanowienie tak niedookreślonych przesłanek dopuszczających rozpoznawanie spraw i wydawanie wyroków w cywilnym postępowaniu procesowym na posiedzeniu niejawnym - bez udziału stron i ich wysłuchania - narusza art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji**. Ograniczenie jawności postępowania przez omawianą regulację jest nieproporcjonalne dla realizacji celów jakie ma osiągnąć tj. zapewnienia większej sprawności postępowania. Ustawodawca ponadto nie uzasadnił, na ile sprawność ta zostanie faktycznie zwiększona.

¹⁶ Tak wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97 oraz postanowienie TK z 13 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 24/03.

¹⁷ A. Łazarska, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012, s. 357.

¹⁸ *Ibidem*, s. 358.

¹⁹ *Ibidem*, s. 358-359.

Przyjęte rozwiązanie pozostaje także w sprzeczności z naczelnymi zasadami kierującymi procesem cywilnym - ustności, kontrydiktoryjności, bezpośredniości i wysłuchania. Z orzecznictwa ETPC wynika związek pomiędzy prawem do publicznego a ustnego procesu²⁰. A. Łazarska podkreśla że, mimo że w art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka „ustność nie została wprost wyrażona, to uznaje się, iż z gwarancji publiczności można również wywieść zasadę ustności postępowania, gdyż jest ona przesłanką konieczną publicznego procedowania. Postępowanie ustne umożliwia sądowi osobiste zetknięcie się ze stronami i świadkami, co ma istotne znaczenie dla oceny ich wiarygodności”.

Wskazanych wyżej wątpliwości nie rozwiewa regulacja zawarta w art. 148¹ § 3 k.p.c., w myśl którego „Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym jest niedopuszczalne, jeżeli strona w pierwszym piśmie procesowym złożyła wniosek o przeprowadzenie rozprawy, chyba że pozwany uznał powództwo.”. Zgodnie z postanowieniami Konstytucji, jak i Kodeksu postępowania cywilnego jawność postępowania jest zasadą, a niejawnosć wyjątkiem. Dlatego też państwo nie powinno przerzucać na jednostkę ciężaru wnioskowania o przeprowadzenie jawnej rozprawy, ponieważ jest to nadmierne ograniczenie konstytucyjnego prawa podmiotowego. W ocenie Fundacji, należy w tej sytuacji odwrócić reguły zawarte w opiniowanym projekcie - to zgodny wniosek stron w pismach procesowych mógłby skutkować rozpoznaniem sprawy i wydaniem wyroku na posiedzeniu niejawnym. Państwo nie może oczekiwać, żeby strona postępowania korzystająca z podmiotowego prawa do jawnego rozpatrzenia sprawy musiała wyraźnie zaznaczać w pierwszym piśmie procesowym, że domaga się jawnego, ustnego i kontrydiktoryjnego procesu.

Projekt opinii opracowany został przez Michała Szwesta w ramach prac programu „Monitoring procesu legislacyjnego w obszarze wymiaru sprawiedliwości” Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka²¹

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,



Helsińska Fundacja Praw Człowieka
PREZES ZARZĄDU
Danuta Przywara
Danuta Przywara

²⁰ Tak wyrok ETPC z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie *Dory przeciwko Szwecji* (skarga nr 28394/95).

²¹ Program sponsorowany jest z dotacji przyznanej w ramach programu Obywatele dla Demokracji, prowadzonego przez Fundację im. Stefana Batorego we współpracy z Polską Fundacją Dzieci i Młodzieży, finansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego.