

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z 10 października 2013 r.

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

Po zapoznaniu się z przedłożonym projektem Krajowa Rada Sądownictwa zwraca przede wszystkim uwagę na konieczność uchwalenia nowego Kodeksu postępowania cywilnego. Wielokrotne, obszerne nowelizacje tej ustawy (od 2000 r. około 150 zmian) istotnie utrudniają obywatelom, ich pełnomocnikom i sędziom prawidłowe stosowanie zawartych w niej przepisów, co powoduje zagrożenie dla prawidłowego korzystania z prawa do sądu.

Krajowa Rada Sądownictwa przedstawia następujące uwagi do przedłożonego projektu.

Przedstawiona nowelizacja wprowadza kilka odrębnych rozwiązań. Zasadnicza część projektu związana jest z informatyzacją postępowania sądowego. W tym zakresie Rada zwraca uwagę na potrzebę rozważenia poszerzenia zakresu delegacji ustawowej dotyczącej rozporządzeń dotyczących komunikacji stron z sądem drogą elektroniczną o sformułowania określające minimalne wymagania techniczne, analogicznie jak w art. 4 projektu dotyczącym zmiany prawa o adwokaturze poprzez wprowadzenie art. 58a ust. 4 „Minister Sprawiedliwości określi w drodze rozporządzenia minimalną funkcjonalność oraz warunki organizacyjno-techniczne funkcjonowania systemu teleinformatycznego, o którym mowa w ust. 1, uwzględniając zgodność z minimalnymi wymaganiami i sposobem stwierdzania zgodności oprogramowania określonymi na podstawie przepisów o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz zapewnienie bezpieczeństwa danych i ich ochrony przed nieuprawnionym ujawnieniem i dostępem”. Wydaje się, że strony powinny znać warunki techniczne systemu sądu, z którym się komunikują się, aby móc się do nich dostosować.

Należy zauważyć, że zasadne byłoby przesłanie wraz z przedłożonym projektem także projektów aktów wykonawczych przewidzianych nowelizowanymi przepisami. To dopiero

akty wykonawcze nakreślą w pełni projektowany sposób funkcjonowania regulacji związanych z informatyzacją postępowania. Bez projektów tych aktów prawnych nie sposób w pełni podjąć się oceny przewidywanego sposobu funkcjonowania proponowanych uregulowań. Akty wykonawcze w tym przypadku stanowią bowiem nie tylko normy techniczne.

Zasadnicze wątpliwości budzi ta część nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego, która dokonywana jest niejako „przy okazji” i nie jest związana z jej podstawowym kierunkiem (informatyzacja postępowania). Jak już podkreślono, Kodeks postępowania cywilnego podlega niezwykle częstym zmianom i zasadne byłoby doprowadzenie do stabilizacji istniejących uregulowań, tak, aby umożliwić wykształcenie poprawnej praktyki stosowania poszczególnych instytucji procesowych. W dniu 3 maja 2012 r. weszła w życie zmiana Kodeksu postępowania cywilnego w zasadniczy sposób przebudowująca model koncentracji materiału dowodowego i odwołująca się jednocześnie do zasady usłowności. Przepisy te funkcjonują na tyle krótko, że nie jest jeszcze możliwa ocena skutków wprowadzonych zmian.

Biorąc powyższe pod uwagę, nie jest zrozumiała propozycja zmiany przepisów przez wprowadzenie art. 323¹ k.p.c. i umożliwienie wydania wyroku przez sąd I instancji na posiedzeniu niejawnym. Zmiana ta pozostaje w sprzeczności z kierunkiem poprzedniej nowelizacji. Z uzasadnienia projektu nie wynikają przyczyny, dla których projektodawca postanowił powrócić do tej instytucji, rozszerzając jej stosowanie na cały proces. Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę, że powrót do możliwości wydawania wyroków na posiedzeniu niejawnym powinien mieć miejsce po szczegółowej analizie w zakresie sprawności postępowania i ewentualnie dotyczyć jedynie określonych rodzajów spraw. Rada podkreśla, że w stosunkowo krótkim okresie czasu, przekraczającym niewiele ponad jeden rok, projektodawca powraca do instytucji, którą wyeliminował. Powoduje to wątpliwości w zakresie rozważenia skutków wprowadzanych poprzednio i aktualnie rozwiązań. Ewentualna zmiana powinna być poprzedzona stosownymi badaniami i szczegółowo uzasadniona.

Nie jest również zasadna zmiana projektowana w zakresie przepisów regulujących wyłączenie sędziego (art. 48–54 K.p.c.). Przepisy te mają charakter ustrojowy i gwarancyjny, w związku z tym wszelkie zmiany w tym zakresie powinny być dokonywane ostrożnie. Problem oceny wniosków o wyłączenie sędziego nie stanowi zasadniczej przyczyny

długotrwałości postępowania. Sytuacje, w których złożenie takiego wniosku znacznie przedłuży postępowanie, mają charakter incydentalny. Dlatego należy pozostawić generalną zasadę, że sędzia, którego dotyczy wniosek, nie powinien podejmować w sprawie czynności, aż do rozpoznania tego wniosku. Ewentualne problemy z terminowością rozpoznania wniosków o wyłączenie związane są z wadliwą praktyką stosowania przepisów procesowych. W takich sytuacjach nacisk powinien być jednak położony na zmianę praktyki a nie przepisów prawnych. Orzeczenie znoszące postępowanie w razie wyłączenia sędziego nie eliminuje społecznych skutków prowadzenia postępowania przez sędziego, w stosunku do którego toczy się postępowanie o wyłączenie. Nie niweluje także w pełni konsekwencji nieprawidłowo zebranego materiału dowodowego ze świadomości uczestników postępowania.

W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa wątpliwa jest także potrzeba wprowadzenia art. 139¹ k.p.c., który ustanawia regułę dokonywania doręczeń w każdy, dowolny sposób. Należy zwrócić uwagę, że w treści projektowanego przepisu znajduje się wadliwe sformułowanie „nie ma niewątpliwości” zamiast „nie ma wątpliwości” bądź „jest niewątpliwe”.

Uzasadnione wydaje się, aby wprowadzenie do protokołu danych, o których mowa w przepisie projektowanego §1¹ art. 158 k.p.c., nie było oddane uznaniu sądu. Obowiązki sądu w zakresie ujawniania w protokole skróconym wyników postępowania dowodowego powinny być określone w sposób jednolity, bez pozostawiania elementu dowolności.

Projekt wprowadza szereg regulacji kazuistycznych, co najmniej wątpliwych, by wymienić przykładowo proponowany art. 254¹ k.p.c. czy dotyczący delikatnej materii rozkładu ciężaru dowodu art. 253 k.p.c.

Rada negatywnie ocenia regulację dotyczącą ustnego uzasadniania orzeczeń (art. 326 K.p.c. i następne). Rada nie wyklucza wprowadzenia takiej możliwości w wybranych kategoriach spraw rozpoznawanych w I instancji. Rozwiązanie przyjęte w projekcie może doprowadzić jednak do sporów o istnienie uzasadnienia a w sprawach obszernych bądź skomplikowanych wywoła efekt przeciwny do podawanego poprzednio przy zmianie przepisów, mającej na celu skrócenia czasu trwania rozprawy. W tych sprawach dla wygłoszenia ustnego uzasadnienia koniecznym stanie się bowiem jego uprzednie sporządzenie, co w rezultacie wydłuży czas rozpoznania sprawy.

Kontrowersyjna jest również treść art. 387 k.p.c. Po pierwsze, z treści tego przepisu wynika, że regułą jest uzasadnianie przez sąd II instancji wyroku z urzędu. Przy projektowanej zmianie reguła ta staje się wyjątkiem (sprawy, w których apelację oddalono lub zmieniono zaskarżony wyrok obejmują przeważającą ilość rozpoznawanych środków odwoławczych). Po drugie, w razie zmiany zaskarżonego wyroku i niezłożenia przez stronę wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku nie będzie możliwości zweryfikowania przyczyn i podstaw takiego orzeczenia. Dodatkowo podkreślenia wymaga, że treść wyroku wraz z uzasadnieniem służy nie tylko stronie, lecz ma także znaczenie dla innego sądu (choćby z przyczyn, o których mowa w art. 365 k.p.c.), jak również z punktu widzenia praworządności.

Odnosząc się do treści omawianego przepisu Rada ponownie zwraca uwagę, że nieprawidłową praktykę stosowania przepisów należy korygować w pierwszej kolejności przez zmianę orzecznictwa a nie przez zmianę przepisów.

Krajowa Rada Sądownictwa ponownie zwraca uwagę na brak potrzeby nowelizacji tych przepisów, które nie są związane z podstawową ideą projektu ustawy. Ciągła zmiana regulacji procesowych wpływa na trudności w prawidłowym stosowaniu tych przepisów i – wbrew intencjom ustawodawcy – nie sprzyja szybkości postępowania czy podwyższaniu jakości wydawanych orzeczeń, a godzi raczej w prawa strony, możliwość prawidłowego prowadzenia procesu i generuje istotne koszty (przygotowanie stron, pełnomocników i sędziów do stosowania kolejnej nowelizacji).

Trzecia grupa projektowanych zmian dotyczy formy czynności prawnych. W tym zakresie za zbędne uznać należy wprowadzenie art. 65¹ k.c. Z uzasadnienia projektu wynika, że przepis ten dotyczyć ma takich oświadczeń, jak oświadczenia wiedzy lub uczuć. W uzasadnieniu projektu nie wyjaśniono przyczyn dodania przepisu o proponowanej treści. Należy stwierdzić, że odnośnie do oświadczeń wiedzy, orzecznictwo wykształciło już zasadę odpowiedniego stosowania przepisów o oświadczeniach woli. Brak natomiast wyjaśnienia, jakie znaczenie prawne ma stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego do oświadczeń uczuć.

Krajowa Rada Sądownictwa zgłasza do przedstawionego projektu także poniższe uwagi.

Wprowadzenie formy dokumentowej spowoduje zwiększenie roli dowodzenia faktu złożenia zgodnych oświadczeń woli przez strony czynności oraz interpretacji oświadczenia

jednostronnego. Niewątpliwie wpłynie to na czasochłonność czynności procesowych i spowoduje większe trudności w dowodzeniu dla stron. Ponadto wydaje się, że występuje potrzeba ponownego rozważenia zharmonizowania art. 245 k.p.c. z art. 77 § 2 i 3 k.c.

Art. 74 § 4 k.c. wprowadza zróżnicowanie sytuacji przedsiębiorców i innych osób. Zróżnicowanie takie ustawodawca może oczywiście wprowadzić, jednak projektodawca powinien szczegółowo propozycję tę uzasadnić. Poza tym art. 74 § 3 k.c. zawiera szeroki katalog wyjątków, co czyni dyskusyjnym potrzebę odrębnej regulacji sytuacji przedsiębiorców.

Art. 77 k.c. rozluźnia rygory i liberalizuje wymogi dotyczące formy, powodując zwiększenie zakresu dowodzenia i wpływając niekorzystnie na pewność obrotu, co może nie znajdować odzwierciedlenia w korzyściach proponowanej zmiany.

Zmiany proponowane w art. 720 k.c. można ocenić dwojako. Niewątpliwie jednak należy zwrócić uwagę, że projektowana zmiana ułatwi zaciąganie zobowiązań, między innymi w firmach pożyczkowych, na warunkach wywołujących zastrzeżenia, przy łatwości dokonania czynności i często niedostrzeganim przez pożyczkobiorcę zakresie podejmowanych w jej ramach zobowiązań.

Krajowa Rada Sądownictwa podtrzymuje też swoje wątpliwości co do zasadności wprowadzenia niezaskarżalności czynności komornika polegającej na uiszczeniu podatku od towarów i usług (projektowany art. 767 §1¹). Takie rozwiązanie mogłoby zostać zaakceptowane tylko, jeżeli wprowadzono by możliwość zaskarżenia czynności komornika do odpowiedniego organu podatkowego.

W nowym brzmieniu art. 797 § 1 proponuje się rezygnację ze wskazywania przez wierzyciela sposobu egzekucji. Takie rozwiązanie nie wydaje się być uzasadnione. Choć zapewne może przyczynić się do przyspieszenia postępowania, oznacza jednoczesne nałożenie na komorników nowych obowiązków.

Rada krytycznie odnosi się też do propozycji zmiany art. 801¹ § k.p.c. wprowadzającej, przy wezwaniu dłużnika do złożenia wykazu majątku, obowiązek komornika uprzedzenia dłużnika o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Takie rozwiązanie mogłoby zostać przyjęte jedynie w sytuacji, gdyby ustawa przewidywała

taką odpowiedzialność (por. art. 1 § 1 Kodeksu karnego oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 2012 r. , sygn. akt III KK 21/12).

Niecelowa wydaje się także zmiana art. 847 § 2 k.p.c. polegająca na dodaniu sformułowania o odpowiedzialności odszkodowawczej. Za niedopełnienie obowiązków wymienionych w tym przepisie dłużnik ponosi już taką odpowiedzialność na podstawie art. 415 k.c.

Krajowa Rada Sądownictwa stoi ponadto na stanowisku, że proponowane w projekcie ograniczenia czynności należących do sądu w postępowaniu egzekucyjnym idą zbyt daleko. W szczególności w kompetencji sądu powinny pozostać postanowienia o przysądzeniu własności. Natomiast zbędne jest wprowadzanie art. 1040¹ stanowiącego, że plan podziału sumy uzyskanej z nieruchomości dokonuje komornik. Kompetencja tego organu w tym zakresie w obecnym stanie prawnym wynika z art. 921 § 1 k.p.c.

Wątpliwości wywołuje także potrzeba istnienia i udostępniania „rejestru” prokuratorów wraz z danymi dotyczącymi okresu zatrudnienia i ewentualnego zawieszenia ich w czynnościach. Prokuratura jest organem państwa posiadającym wewnętrzną kontrolę i niewłaściwa wydaje się sądowa kontrola tych danych. Konsekwentnie w postępowaniach karnych należałoby utworzyć rejestr policjantów i innych funkcjonariuszy mogących pełnić funkcje oskarżycieli. Przepis pozostaje w sprzeczności z wypowiedziami przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości o niewprowadzaniu zmian do ustawy o prokuraturze w związku z powstawaniem całkowicie nowej ustawy.

Proponowana zmiana ustawy o ustroju sądów powszechnych w art. 12 projektu ingeruje w zasady dotyczące rozpoznania sprawy przez sąd właściwy określony ustawą, otwierając pole dla wyznaczania sądu do rozpoznania sprawy przez władzę wykonawczą w drodze aktu wewnętrznego, jakim jest zarządzenie ministra. Pamięając o aktualnym stanie prawnym, Krajowa Rada Sądownictwa wyraża sprzeciw wobec takiej propozycji.

Niezasadna jest także proponowana zmiana art. 16 u.s.p. Wskazując sądy rejonowe rozpoznające sprawy w elektronicznym postępowaniu upominawczym i klauzulowym, Minister Sprawiedliwości przesądza o tym, że środki odwoławcze od wydanych przez nie orzeczeń będzie rozpoznawał sąd właściwy dla danego sądu rejonowego. W rezultacie powstanie możliwość przekazywania środka odwoławczego do innego sądu okręgowego mocą zarządzenia organu władzy wykonawczej.