



NACZELNA RADA ADWOKACKA

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. +48 22 505 25 00, + 48 22 505 25 01, fax +48 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.adwokatura.pl

Warszawa, dnia 26 stycznia 2016 roku

POSTULATY DO REFORMY PROCEDURY CYWILNEJ

1. **Odpowiedzialność za wynik procesu** – znaczna część spraw cywilnych prowadzona jest przez strony dla samego ich prowadzenia. W tego typu sprawach spór ma charakter pozorny; chodzi w nich o przeciągnięcie w czasie momentu, w którym strona uzyska tytuł wykonawczy, względnie spór ma charakter pieniaczy. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest brak równomierności rozłożenia ryzyka procesowego. Wydaje się konieczne wprowadzenie nowych instrumentów odpowiedzialności za wynik procesu oraz nowych instrumentów zniechęcających do niezasadnego prowadzenia postępowania (względnie zachęcających do zakończenia postępowania). Okazuje się, że jest wiele podmiotów, dla których wieloletnie prowadzenie sprawy jest tańsze i łatwiejsze niż uznanie zasadności roszczenia (z czym wiąże się zazwyczaj konieczność uzyskania finansowania potrzebnego do spełnienia świadczenia). Często również prowadzenie procesu pozwala na uzyskanie czasu potrzebnego do podjęcia działań uniemożliwiających wyegzekwowanie należności. Po wieloletnim procesie okazuje się, że mimo zapadłego wyroku nie ma już majątku, z którego powód mógłby się zaspokoić. Dlatego:
 - a. Należy wzmocnić instrumenty zabezpieczające interesy wierzycieli na początkowym etapie procesu. Przyczynić się do tego może wielokrotnie już zgłaszany postulat dostępu - za pośrednictwem adwokatów i radców prawnych - do przeszukiwarek ksiąg wieczystych i innych nowoczesnych elektronicznych instrumentów poszukiwania dłużników (np. rejestrów PESEL). Doświadczenie uczy, że procesowy opór dłużnika, przekładający się prowadzeniem niezasadnie postępowania maleje, gdy dłużnik ma świadomość, iż wierzyciel wcześniej czy później uzyska pełne zaspokojenie (wówczas dłużnikowi zależy na jak najszybszym zakończeniu procesu, by nie generować dodatkowych odsetek). Możliwość ustalenia majątku dłużnika i uzyskania na nim zabezpieczenia przed wszczęciem procesu stanowi istotny czynnik powodujący przyspieszenie rozpoznawania spraw cywilnych. W dzisiejszym stanie prawnym obywatele (przedsiębiorcy) nie mają możliwości ustalenia majątku dłużnika przed wszczęciem postępowania. Dostęp do baz ksiąg wieczystych i możliwość ich przeszukania za pośrednictwem komornika jest możliwy dopiero, gdy strona posiada co najmniej tytuł zabezpieczający. Nie znając składników majątku dłużnika, wierzyciel nie jest w stanie uzyskać przed wszczęciem procesu zabezpieczenia na nieruchomościach dłużnika. Rozszerzenie uprawnień do przeglądania baz danych na adwokatów i radców prawnych (obok komorników i notariuszy) pozytywnie wpłynie więc na cały system wymiaru sprawiedliwości, przyczyniając się nie tylko do zwiększenia bezpieczeństwa prawnego obywateli, ale również wydatnie do zmniejszenia liczby spraw sądowych i czasu ich trwania. Dodatkowo nie można pominąć elementu

korzyści finansowych dla budżetu z wpływów, jakie Skarb Państwa pobierał będzie za udostępnienie tego instrumentu.

- b. Należy rozważyć zmianę modelu postępowania nakazowego i upominawczego. W praktyce obrotu prawnego (w szczególności obrotu gospodarczego) dobrze się sprawdzał model procesu, w którym nakaz zapłaty w postępowaniu nakazowym wydawany był także w oparciu o dokument prywatny (np. fakturę). Wniesienie zarzutów przez pozwanego wiązało się z koniecznością uiszczenia części opłaty sądowej. To powodowało, że znaczna część dłużników, mając świadomość nieuchronności negatywnego orzeczenia, odstępowała od wnoszenia środków odwoławczych, by nie ponosić we własnym zakresie kosztów procesowych, co prowadziło do uprawomocnienia się nakazu zapłaty. Dzięki temu można było uniknąć czasochłonnego procesu. W dzisiejszym modelu procesu nakaz zapłaty w postępowaniu nakazowym należy do rzadkości, a jego uzyskanie wymaga udowodnienia roszczenia dokumentami, którymi wierzyciel zazwyczaj nie dysponuje i w toku zwykłego obrotu gospodarczego nie jest w stanie uzyskać. Znacznie częściej wydawane są nakazy zapłaty w postępowaniu upominawczym. Problem w tym, że wniesienie sprzeciwu od takiego nakazu zapłaty dosłownie nic nie kosztuje pozwanego, a powoduje automatycznie utratę mocy nakazu i konieczność prowadzenia czasochłonnego procesu. Pozwany, wnosząc sprzeciw nie angażuje żadnych środków własnych – cały ciężar kosztów opłaty sądowej ponosi nadal powód. Wydaje się, że przywrócenie rozwiązań, w których powód (choćby w sprawach gospodarczych) może łatwiej uzyskać nakaz zapłaty w postępowaniu nakazowym mogłoby prowadzić do korzystnych skutków procesowych dla całego wymiaru sprawiedliwości. Większa liczba spraw kończyłaby się wówczas na etapie postępowania nakazowego.
- c. Konsekwentnie należy rozważyć zmianę modelu ponoszenia opłat sądowych. Dziś w większości spraw (poza postępowaniem nakazowym i elektronicznym postępowaniem upominawczym) całość kosztów procesu ponosi strona powodowa. Wydaje się zasadne, by również w postępowaniu upominawczym powód ponosił część opłaty sądowej, a w razie wydania nakazu zapłaty resztę opłaty uiszczał pozwany (przy wnoszeniu sprzeciwu).
- d. Odpowiedzialność za wynik procesu wiąże się także z uczciwym i równomiernie obciążającym strony pokrywaniem kosztów zastępstwa procesowego. Jakkolwiek z dniem 1.01.2016 r. rozdzielone i zmienione zostały rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości określające tzw. taksy adwokackie i radcowskie w sprawach z wyboru oraz w sprawach z urzędu, to jednak podkreślić należy, że w przypadku rozporządzenia regulującego taksy w sprawach z urzędu wprowadzono mechanizm zasądzania połowy stawek, co *de facto* oznacza pozorność dokonanej waloryzacji. Oznaczać to będzie nierównomierność ryzyka procesowego w zakresie kosztów postępowania. Strona, która korzystać będzie z pełnomocnika z wyboru ponosić będzie pełen koszt umówionego wynagrodzenia (z możliwością domagania się od przegrywającego zwrotu kosztów wg obecnie obowiązujących stawek), zaś strona korzystająca z pełnomocnika z urzędu nie będzie ponosić żadnych obciążeń w zakresie kosztów zastępstwa procesowego, zaś w razie wygrania sprawy przeciwnik opłacać będzie jedynie połowę kosztów adwokackich (połowę kosztów, jakie musiałby ponieść, gdyby wygrywający korzystał z pełnomocnika w wyboru). Wydaje się więc zasadne zastąpienie

w rozporządzeniu w sprawie tzw. taks z urzędu mechanizmu zasądzenia połowy stawki mechanizmem zasądzania całej stawki.

- e. Faktyczne zrównanie obciążeń kosztami zastępstwa procesowego powinno zostać zrekompenrowane mechanizmami przysparzającymi wpływy na rzecz Skarbu Państwa. Dlatego postuluje się wprowadzenie mechanizmu częściowej partycypacji osoby, której przyznano adwokata z urzędu w kosztach adwokackich. W dzisiejszym modelu postępowania cywilnego osoba, której nie stać na poniesienie kosztów adwokata z wyboru uprawniona jest do domagania się przyznania jej adwokata z urzędu. Osoba taka w ogóle nie ponosi kosztów adwokackich. Brakuje systemu pośredniego, w którym sąd określa część kosztów adwokackich, jaką dana osoba obowiązana jest pokryć, aby skorzystać z pomocy adwokata z urzędu. Doświadczenie pokazuje, iż wiele osób korzystających z pomocy adwokata z urzędu stać na częściowe pokrycie kosztów takiej pomocy. Współpartycypowanie strony (w zakresie, w jakim posiada możliwość) w kosztach adwokackich jest ważnym czynnikiem motywującym stronę do rzetelnego prowadzenia procesu. Taki mechanizm wydatnie przyczyniłby się do zapobieżenia sprawom pieniaczym.
 - f. Należy wyposażyć sądy w skuteczniejsze instrumenty weryfikowania uprawnień do korzystania z pomocy państwa w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych czy przyznania pełnomocnika z urzędu. Wydaje się zasadne wprowadzenie przepisów obligujących sądy do przeprowadzania dochodzenia co do stanu majątkowego osób ubiegających się o zwolnienie od kosztów czy o adwokata z urzędu, na wniosek innych stron postępowania.
 - g. Należy rozważyć reformę opłat sądowych. Dziś co do zasady obowiązuje sztywna stawka opłaty w wysokości 5% wartości przedmiotu sporu z wyjątkami w zakresie określonych kategorii spraw (gdzie obowiązuje opłata stała). Wysokość opłaty sądowej nie jest powiązana w żaden sposób z nakładem pracy sądu. Powinno dążyć się do wypracowania i wprowadzenia mechanizmów promujących również pod kontem finansowym szybsze zakończenie postępowania sądowego.
2. **Planowanie procesu cywilnego** – w procedurze cywilnej nie ma wystarczających mechanizmów planowania całego postępowania. Sąd zazwyczaj wyznacza jedną rozprawę, na której nie jest w stanie zakończyć sprawy. Do rzadkości należą sytuacje, w których sąd z góry wyznacza w jednej sprawie więcej niż jedną rozprawę. To zazwyczaj powoduje, że sprawa trafia na koniec kolejki rozpraw. Odczuwalnym problemem wymiaru sprawiedliwości jest brak należytego tempa rozpoznawania spraw. Strony uczestniczące w skomplikowanych procesach, w których należy wykonać wiele czynności procesowych (przesłuchać wielu świadków, przeprowadzić opinię biegłych) rozumieją i godzą się na to, że wyrok nie zapadnie od razu. Natomiast problemem jest czas oczekiwania na kolejny termin rozprawy. Paradoksalnie wolne tempo prowadzenia sprawy jest czynnikiem pracotwórczym – sędziowie przed każdym terminem rozprawy na nowo muszą przygotować się do sprawy, studiując akta i odsłuchując protokoły z rozpraw, by być przygotowanym do sprawy.
3. **Odformalizowanie postępowania cywilnego** – wprowadzone formalizmy procesowe powodują zwiększenie pracy sądów i pełnomocników stron a przez to prowadzą do przewlekłości postępowań. Obowiązująca obecnie prekluzja sędziowska prowadzi do

tego, iż w pierwszym piśmie procesowym strony powołują na wyrost wszystkie, nawet niepotrzebne na danym etapie procesowym, twierdzenia i dowody. Niemożność złożenia kolejnego pisma przygotowawczego bez zgody sądu spowodowała, iż strony zasypują sądy wnioskami o wyrażenie zgody na złożenie kolejnego pisma procesowego, których uzasadnieniem jest treść tego pisma. Brak możliwości złożenia kolejnego pisma procesowego skutkuje również tym, iż stanowisko strony w obszerny sposób zgłaszane jest na rozprawie – do protokołu. Powoduje to przewlekłość postępowania. Gdy nowe twierdzenia zgłaszane są na rozprawie, sąd i pozostali uczestnicy nie są przygotowani na odpowiednią reakcję procesową. To prowadzi do odraczania rozpraw. Zamiast sztywnych przepisów wprowadzających prekluzję należałoby wzmocnić prawo sędziego do ograniczenia stron zbędnie nadużywających czynności procesowych. Do rzadkości należą sytuacje, gdy sądy oddalają wnioski dowodowe, gdyż sprawa dojrzała do rozstrzygnięcia. W większości spraw przeprowadza się wszystkie zgłoszone czynności dowodowe (zazwyczaj dotyczy to przesłuchania świadków), nawet gdy świadkowie nie wnoszą już nic nowego do sprawy, a nawet gdy nie mają nic do powiedzenia w sprawie. Należy rozważyć możliwość i zasadność wprowadzenia nowych instrumentów procesowych, np. składania na żądanie sądu przez świadków pisemnych wstępnych zeznań, gdy sąd nabierze wątpliwości co do potrzeby przeprowadzenia dowodu z zeznań danego świadka. Możliwość ustalenia przez sąd, czy świadek będzie miał coś do powiedzenia w sprawie jest kluczowa ze względu na planowanie procesu. Oczywiście takie rozwiązanie musiałoby być wzmocnione instrumentami gwarancyjnymi dla wszystkich uczestników procesu, by formą pisemną nie pomijać ważnych procesowo zeznań świadków. Doświadczenie uczy, że świadek, który na rozprawie zeznaje, że nic nie pamięta jest świadkiem procesowo nic nie wartym.

4. **Odciążenie sądów od obowiązków o charakterze niejurysdykcyjnych** – znaczna część czasochłonnej pracy sędziów i sądów sprowadza się do wykonywania obowiązków o charakterze niejurysdykcyjnym. Przykładem może być rozstrzygnięcie kwestii zwolnienia od kosztów sądowych czy przyznanie pełnomocnika z urzędu (rozstrzygnięcie zagadnienia, czy danej stronie przysługuje zwolnienie od kosztów, względnie prawo do pełnomocnika z urzędu nie jest istotą postępowania jurysdykcyjnego). Podobnie rzecz się ma z rozpoznawaniem spraw określonych w art. 118 § 3 kpc czy 118 § 4 kpc. Zupełnie niezrozumiałe jest angażowanie sędziów i sądów w sprawy zwalniania lub zmiany pełnomocników z urzędu czy wyznaczania zastępców, skoro przed nowelizacją kpc sprawami tymi zajmowały się właściwe rady (adwokackie i radcowskie) i wykonywały to sprawnie, rzetelnie, bez najmniejszej szkody dla terminowości postępowań cywilnych (okręgowa rada adwokacka jako organ izby sprawujący nadzór nad wykonywaniem zawodu decydowała, czy w danych okolicznościach spełnione są przesłanki do zmiany adwokata lub wyznaczenia zastępcy). Podobnie rzecz się ma z treścią art. 118 § 5 kpc, obciążającą sądy analizowaniem opinii o braku podstaw do wniesienia skargi przewidzianej tym przepisem i rozpoznawaniem skarg na odmowę sporządzenia skargi. Przed nowelą kpc z 2010 roku sprawami takimi skutecznie zajmowały się okręgowe rady adwokackie w ramach postępowania skargowego i to one podejmowały decyzje o zmianie pełnomocnika w razie, gdy opinia była nieprawidłowa.

Kolejnym przykładem jest kwestia obowiązku poszukiwania i ustalania przez sądy numerów PESEL innych, niż powód czy wnioskodawca, uczestników postępowań. Postulowane przyznanie adwokatom i radcom prawnym instrumentów dostępu do baz

PESEL mogłoby zostać powiązane z obowiązkiem poszukiwania i ustalania tych numerów przez profesjonalnych pełnomocników. Skoro sekretariaty sądów mają możliwość dostępu i weryfikowania baz PESEL, to i strony – za pośrednictwem osób wykonujących wolne zawody – mogłyby same weryfikować i ustalać numery PESEL. Ustalone przez organy samorządów zawodowych regulaminy określające zasady postępowania przy analizowaniu baz PESEL gwarantowałyby ochronę danych przed nieuprawnionym dostępem.

To tylko kilka konkretnych, jaskrawych przykładów. Wnikliwa analiza przepisów pozwoliłaby zapewne wskazać wiele innych obszarów, w których można by było odciążyć sądy od obowiązków niejurysdykcyjnych.

5. **Pełnomocnik jako wsparcie w pracy sędziego** – zastanawiając się nad reformą postępowania cywilnego, można również rozważyć wprowadzanie rozwiązań, zgodnie z którymi pełnomocnik procesowy wspiera pracę sądu (o ile będą to przyjazne dla stron i ich pełnomocników ułatwienia procesowe). Planowane wprowadzenie nowych technologii może wiązać się np. z możliwością sporządzania przez stronę żądającą wydania nakazu zapłaty wzoru takiego nakazu w formie elektronicznej. Rolą sądu (referendarza) byłoby weryfikowanie poprawności sporządzenia wzoru, a gdyby sąd (referendarz) uznał, że dokument sporządzony jest poprawnie, orzeczenie byłoby gotowe do wydrukowania i podpisania. Takie i temu podobne rozwiązania – o ile nie będą wiązały się z nadmiernymi rygoryzmami i nie będą kłopotliwe dla stron i innych uczestników postępowań – mogłyby znacząco odciążyć sądy w codziennej pracy i przyczynić się przez to do zwiększenia szybkości i tempa rozpoznawania spraw sądowych. Oczywiście nie może przy tym dochodzić do bezkrytycznego przerzucania na pełnomocników obowiązków o charakterze procesowym. Przykładem złego rozwiązania w tym zakresie jest obowiązujący jeszcze przepis art. 132 k.p.c. nakazujący wzajemne doręczanie pism procesowych pomiędzy profesjonalnymi pełnomocnikami i to nie tylko dlatego, że przerzuca na pełnomocników (a faktycznie na strony korzystające z pełnomocników) koszty dokonywania doręczeń, ale jeszcze wprowadza wysokie ryzyko działalności prawniczej związane z obowiązkiem doręczenia oryginału dowodu nadania listów poleconych (pełnomocnik nie ma gwarancji, że będzie wiedział o ustanowieniu się pełnomocnika strony przeciwnej, a ponadto nie ma żadnej gwarancji, że dowód nadania odpisów pism nie zostanie zagubiony w sądzie). Wchodząca w życie we wrześniu 2016 r. nowela art. 132 kpc tylko częściowo pozwoli eliminować problem.
6. **Pełnomocnik jako korzyść procesowa dla strony** – opracowując założenia do reformy wymiaru sprawiedliwości, należy pamiętać o tym, iż adwokaci wykonują zawód zaufania publicznego. Korzystanie z usług profesjonalnego pełnomocnika procesowego powinno wiązać się z korzyściami procesowymi dla strony, a nie dodatkowymi sankcjami. Naczelna Rada Adwokacka postuluje stworzenie mechanizmów zachęty w korzystaniu z usług profesjonalistów. Profesjonalny pełnomocnik, będąc strażnikiem interesu swojego klienta przyczynia się do wydania sprawiedliwego orzeczenia. Znajomość przepisów prawa materialnego i procesowego jest czynnikiem ułatwiającym prowadzenie procesu i doprowadzenie do wydania sprawiedliwego i akceptowanego przez stronę orzeczenia. Tak należy postrzegać np. zgłoszony już wcześniej przez NRA postulat wprowadzenia przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu gospodarczym.

7. **Zasada ochrony rynku usług prawnych przed szkodliwą konkurencją** – Naczelna Rada Adwokacka zwraca uwagę na problem działalności na rynku usług prawnych różnego rodzaju firm odszkodowawczych, firm windykacyjnych; *quasi*-profesjonalistów. Reforma wymiaru sprawiedliwości i procesu cywilnego daje szansę na wyeliminowanie patologii, z jakimi spotykamy się ze strony tych podmiotów. W interesie społecznym i interesie obywateli jest to, aby na rynku usług prawnych działali przede wszystkim wysoko wykwalifikowani prawnicy, podlegający standardom etycznym i odpowiedzialności dyscyplinarnej. Deregulacja i otwarcie zawodów prawniczych sprawiło, że dziś nie ma już bariery w dostępie do profesjonalnego prawnika. Należy więc z tego korzystać, chroniąc rynek i obywateli przed nagannymi działaniami podmiotów działających poza strukturami cywilizowanego rynku usług prawnych. Należy więc dążyć do ograniczenia możliwości występowania w procesach cywilnych firm odszkodowawczych, firm windykacyjnych; *quasi*-profesjonalistów, niepodlegających normom etycznym czy postępowaniu dyscyplinarnemu. Zbyt wiele jest jaskrawych przykładów niesprawiedliwości w działaniu tego typu instytucji, które wykorzystując niewiedzę, nieporadność czy trudną sytuację życiową zawierają umowy na warunkach drastycznego pokrzywdzenia obywateli.

8. **Zasada równości uprawnień procesowych** – Naczelna Rada Adwokacka stanowczo opowiada się za tym, aby pozycja pełnomocnika procesowego, regulowana procedurą cywilną, dotyczyła na równi wszystkich profesjonalnych pełnomocników procesowych. Dlatego NRA oponować będzie przeciwko tworzeniu różnego rodzaju korpusów prawników posiadających dodatkowe przywileje procesowe (jak np. korpusu prawników uprawnionych do wnoszenia kasacji).