



KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH

00-540 Warszawa, Aleje Ujazdowskie 41 lok. 2
tel./fax: 022 622 05 88, 622 84 28;33 • e-mail: kirp@kirp.pl • NIP: 526-10-43-011

L. dz. 263/2016

Warszawa 15 lutego 2016r.

Pan Łukasz Piebiak

Podsekretarz Stanu

Ministerstwo Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze

Nawiązując do prowadzonej korespondencji dotyczącej prac nad reformą sądownictwa podjętych w Ministerstwie Sprawiedliwości (pismo skierowane przez Pana Ministra na ręce Prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 3 grudnia 2015r. znak DL-VI-4601-58/15/1, 151201-00038 oraz odpowiedź Wiceprezesa Krajowej Rady Radców Prawnych na powyższe pismo z dnia 28 grudnia 2015r. L./dz. 12539/15), niniejszym, deklarując jednocześnie gotowość współpracy merytorycznej na dalszych etapach prac legislacyjnych, przedstawiam zgłoszone do tej pory postulaty środowiska radców prawnych. Pragnę podkreślić, iż są to wybrane propozycje o charakterze kierunkowym, nie będące projektami konkretnych nowelizacji. Stąd też gotowość ich uzupełnienia poprzez legislacyjne opracowanie niezbędnych zmian ustawowych w Ośrodku Badań, Studiów i Legislacji KRRP lub wsparcie merytoryczne prowadzonych prac w przypadku akceptacji przedstawionych propozycji.

Zamierzona reforma sądownictwa, mająca na celu między innymi przyspieszenie postępowań sądowych oraz eliminację pomyłek sądowych, negatywnie wpływających na społeczne postrzeganie wymiaru sprawiedliwości, musi być reformą wielopłaszczyznową, obejmującą zmiany instytucjonalne, dotyczące ustroju sądów, ale też proceduralne, skupiające się na poprawie unormowań dotyczących postępowania sądowego.

Prezentowane poniżej postulaty wynikają z propozycji zgłaszanych przez radców prawnych oraz analizy powszechnie dostępnych dokumentów, obejmujących:

1. Raport Komisji ds. Skuteczności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ) 2013¹
2. Analiza Forum Obywatelskiego Rozwoju i Fundacji Helsińskiej Praw Człowieka (2010)²
3. Analiza Instytutu Spraw Publicznych (2012)³
4. Raport *Prowadzenie Biznesu w Polsce* 2015⁴
5. Raport Sądy Gospodarcze w Polsce⁵
6. Problemy poruszane przez Stowarzyszenie Sędziów Iustitia (2012).⁶

W świetle powyższych analiz należy stwierdzić, iż wobec wymiaru sprawiedliwości powszechnie formułowane są następujące zarzuty:

- zła komunikacja z obywatelami (nieprzyjazne strony internetowe, niska responsywność, niezrozumiały język i formularze),
- formalistyczne, sztywne procedury skutkujące koniecznością odrzucenia pozwu lub oddalenia powództwa albo zwrotu pisma ze względu na braki lub uchybienia;
- zbyt duża liczba procedur (biurokracja) i ograniczone możliwości załatwiania spraw przez Internet,
- problemy dotyczące sporządzania opinii przez biegłych,
- kłopoty związane z ustaleniem miejsca zamieszkania stron i wynikające z tego trudności w doręczaniu pism procesowych,
- brak jednoznacznych, powtarzalnych kryteriów zwalniania stron z obowiązku ponoszenia kosztów postępowania i przyznawania pomocy z urzędu w ramach różnych procedur,
- wysoki poziom opłat sądowych w sprawach cywilnych i gospodarczych, co stanowi barierę w realizacji konstytucyjnego prawa do sądu,
- nieefektywne gospodarowanie środkami finansowymi i zasobami kadrowymi w sądach oraz nierównomierne obciążenie sędziów.

¹ http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/cepej_study_justice_scoreboard_en.pdf [dostęp: 28-01-2016] strony 411 i dalsze.

² Efektywność polskiego sądownictwa w świetle badań międzynarodowych i krajowych - https://www.for.org.pl/upload/Nowy_Wymiar_Sprawiedliwosci/sady_raport2_popr1.pdf [dostęp: 28-01-2016].

³ Raport Mechanizmy Przeciwdziałania Korupcji w Polsce - <http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/sdownictwo.PDF> [dostęp: 29-01-2016]

⁴ <http://polish.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Subnational-Reports/DB15-Poland-polish.pdf> [dostęp: 28-01-2016].

⁵ Sądy gospodarcze w Polsce. Raport z realizacji programu „Monitoring sądów gospodarczych – Courtwatch” pod redakcją Adama Bodnara i Marii Ejchart - <http://docplayer.pl/5645994-Sady-gospodarcze-w-polsce-raport-z-realizacji-programu-monitoring-sadow-gospodarczych-courtwatch.html> [dostęp: 29-01-2016].

⁶ Stanowisko SSP Iustitia w odpowiedzi na kwestionariusz MEDEL - <http://www.medelnet.eu/images/stories/docs/Q%20Poland.pdf> [dostęp: 29-01-2016].

Rekomendowane działania, które umożliwiłyby eliminację wskazanych powyżej mankamentów, powinny obejmować:

- poprawę komunikacji, uproszenie procedur i formularzy,
- rozszerzenie przymusu radcowsko-adwokackiego na wybrane kategorie spraw, połączonego z przyznaniem profesjonalnym pełnomocnikom, jako osobom wykonującym zawód zaufania publicznego, prawa dostępu do określonych rejestrów i wyszukiwarek,
- nowelizację przepisów regulujących doręczenia sądowe,
- wprowadzenie opłat liniowych (nawet proporcjonalnie wyższych w sprawach drobnych - celem ograniczania zalewu sądów sporami o niewielkiej wartości przedmiotu sporu, które mogą zostać zakończone na drodze mediacji),
- kandydaci na sędziów powinni spełniać wyższe niż dotychczas wymagania doświadczenia prawniczego (a nie jedynie wiedzy) – docelowo obowiązywać winien prymat dojścia do zawodu sędziego z innych zawodów prawniczych,
- uchwalenie ustawy o biegłych sądowych,
- wprowadzenie jednolitych kryteriów przyznawania pomocy sądowej np. analogicznych do kryteriów przyznawania pomocy społecznej.

Spośród wskazanych powyżej rekomendowanych działań należy szerzej uzasadnić postulaty wprowadzenia przymusu radcowsko-adwokackiego w wybranych kategoriach spraw, nowelizację przepisów regulujących doręczenia sądowe oraz uchwalenie ustawy o biegłych sądowych.

ROZSZERZENIE PRZYMUSU RADCOWSKO-ADWOKACKIEGO

W prowadzonej w ostatnim czasie dyskusji nad potrzebą i zakresem zmian w szeroko pojętym sądownictwie, nie może zostać pominięta instytucja przymusu adwokacko-radcowskiego.

Rozważania dotyczące zasadności rozszerzenia przymusu adwokacko-radcowskiego należy rozpocząć od wskazania wartości, ochronie których służyć ma ów przymus, a zatem *ratio legis* przymusu radcowsko-adwokackiego. W pierwszej kolejności wskazać tu należy interes stron postępowania sądowego, w drugiej zaś interes wymiaru sprawiedliwości.

Wprowadzenie przymusu adwokacko-radcowskiego ma wedle intencji ustawodawcy zapewnić z jednej strony odpowiednio wysoki poziom pism i czynności procesowych, jak i ochronę sądów przed zalewem nieumiejętnie, nieporadnie zredagowanych pozwów i środków zaskarżenia, często prezentujących jedynie

nieuzasadnione roszczenia stron czy niezadowolenie z zaskarżanych orzeczeń, a skutkujących przedłużeniem czasu trwania postępowań sądowych.⁷

Beneficjentem instytucji przymusu adwokacko-radcowskiego są zatem strony, mając zapewnioną pomoc prawną na odpowiednim poziomie, która służy ochronie ich interesów, jak i szeroko rozumiany wymiar sprawiedliwości, dla którego udział profesjonalnego pełnomocnika w postępowaniu sądowym oznaczać będzie zarówno możliwość ograniczenia wpływu spraw (choćby poprzez zwiększenie ilości spraw kończonych na etapie postępowania mediacyjnego), jak i sprawniejsze rozstrzygnięcie wnoszonych spraw. Strona korzystająca z pomocy profesjonalnego pełnomocnika ma prawo oczekiwać i wymagać, aby czynności wykonane zostały z pełną znajomością obowiązujących regulacji prawnych⁸, co wpływa na efektywność postępowania. W tym kontekście warto zauważyć, że twierdzenia, uznające adwokatów i radców prawnych za głównych beneficjentów instytucji przymusu adwokacko-radcowskiego są całkowicie nieuzasadnione.

Wprowadzona ustawami z dnia 1 marca 1996r. (Dz.U. Nr 43, poz. 198 ze zm.) i z dnia 24 maja 2000r. (Dz.U. Nr 48, poz. 554) nowelizacja kodeksu postępowania cywilnego doprowadziła do zerwania z modelem procesu opartym na dogmacie tzw. prawdy obiektywnej i ograniczenia instrukcyjnych (śledczych) kompetencji sądu, a w to miejsce do wzmocnienia elementów kontradyktoryjności. Od czasów tej nowelizacji trwa dyskusja o potrzebie rozszerzenia przymusu adwokacko-radcowskiego. Znalazły one wyraz między innymi w projekcie nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego z 2002 roku⁹, w którym postulowano wprowadzenie bezwzględnego przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym oraz sądami apelacyjnymi. Mimo, iż wówczas ograniczono wprowadzony przymus adwokacko-radcowski jedynie do postępowania przed Sądem Najwyższym, kwestia rozszerzenia przymusu nie tylko nie straciła aktualności, ale nabiera znaczenia w związku ze zmieniającym się stanem prawnym, ewolucją stosunków społeczno-gospodarczych oraz intensyfikacją transakcji transgranicznych i obrotu prawnego będących następstwem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

Postulat wprowadzenia przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniach przed sądem okręgowym oraz apelacyjnym zgłaszany był przez Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych chociażby w toku procesu legislacyjnego nad projektem ustawy o wspieraniu polubownych metod rozwiązywania sporów. Sugerowano wówczas dodanie § 1¹ w art. 87¹ k.p.c. w brzmieniu: „§ 1¹. *W postępowaniu przed sądem okręgowym oraz sądem apelacyjnym obowiązuje zastępstwo stron przez adwokatów lub radców prawnych. W sprawach z zakresu własności przemysłowej stroną*

⁷ Por. Postanowienie Sądu Najwyższego - Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 18 lipca 2001r., II UKN 16/01.

⁸ Por. Postanowienie Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 14 kwietnia 2015 r., II CSK 564/14.

⁹ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, druk 965, <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/965.htm>.

może zastępować rzecznik patentowy.” Związana z tym miała być także zmiana § 2 i 3 art. 87¹ k.p.c. Przymus adwokacko-radcowski w postulowanym wówczas kształcie miał obowiązywać również w przypadku przekazania sprawy do sądu okręgowego przez sąd rejonowy - w trybie art. 18 k.p.c.

Wprowadzenie konieczności podejmowania czynności procesowych przez pełnomocnika w postulowanym wtedy zakresie wydaje się dziś w pełni uzasadnione. Przede wszystkim ułatwiłoby to stronom dochodzenie swoich praw w sprawach skomplikowanych pod względem jurydycznym. Dotyczy to nie tylko spraw rozpatrywanych przed sądem, ale także w ramach pomocy przedprocesowej – w tym mediacji. Należy bowiem zauważyć, że strona działająca bez pełnomocnika, zdecydowanie dużo bardziej opierać się będzie ewentualnym próbom ugodowym, chociażby z uwagi na potencjalny brak właściwego zrozumienia tekstu prawnego projektowanego konsensusu. Rolą pełnomocnika w ramach mediacji wszczętej w toku postępowania byłaby także obiektywna ocena sytuacji procesowej i merytoryczne wsparcie przy negocjowaniu wzajemnych ustępstw. Po wprowadzeniu przymusu adwokacko-radcowskiego, jakość oraz prawidłowość świadczonych usług mediacyjnych może być kontrolowana na bieżąco przy pomocy wykwalifikowanych pełnomocników procesowych. Trzeba bowiem pamiętać, że mediatorem może być osoba nie posiadająca wykształcenia prawniczego, która wobec nieznamości prawa nie zawsze ma możliwość zorientowania się w zawiłościach jurydycznych sprawy.

Na gruncie obowiązujących przepisów rozszerzenie przymusu adwokacko-radcowskiego byłoby konsekwencją wzmocnienia zasady kontradyktoryjności procesu cywilnego, co wymusza wzmożoną aktywność oraz profesjonalizm działania stron. Rozwiązania kodeksu postępowania cywilnego w zakresie koncentracji materiału procesowego w sposób istotny pogarszają dziś bowiem sytuację osób, które występują w procesie bez adwokata lub radcy prawnego¹⁰.

Zapewnienie profesjonalizmu w prowadzeniu procesu w sprawach skomplikowanych prawnie o złożonym stanie faktycznym stało się także tematem projektowanych przez Komisję Kodyfikacyjną zmian kodeksu postępowania cywilnego. Uzasadniając zmianę treści art. 87¹ k.p.c. Komisja Kodyfikacyjna stwierdziła, że koncepcja rozszerzenia przymusu adwokacko-radcowskiego na postępowanie przed sądem apelacyjnym i sądem okręgowym I instancji odpowiada widocznemu w ostatnich latach rozszerzeniu dostępu do zawodu adwokata i radcy prawnego oraz zwiększeniu znaczenia profesjonalnego zastępstwa procesowego tam, gdzie wymaga tego waga rozstrzyganych spraw. Wykształcenie profesjonalnych pełnomocników ma stanowić rękojmię należytej ochrony interesów stron oraz decyduje o sprawności postępowania¹¹.

¹⁰ Opinia RPO z dnia 3 sierpnia 2004r., 36547, RPO-481256-IV/04/BB; na temat zmian w zakresie koncentracji materiału procesowego – zob. K. Weitz, *System koncentracji materiału procesowego według projektu zmian Kodeksu postępowania cywilnego*, [w:] *Reforma postępowania cywilnego w świetle projektów Komisji Kodyfikacyjnej*, pod red. K. Markiewicza, Warszawa 2011, s. 11 i n.

¹¹ Uzasadnienie projektu zmiany ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw [w:] *Reforma postępowania cywilnego w świetle projektów Komisji Kodyfikacyjnej*, pod red. K.

Podkreśla się także, że w sprawach większej wagi wskazane jest ich prowadzenie przez pełnomocników znających należycie prawo i posiadających zdolność krytycznej oceny stanu faktycznego. Przymus adwokacko-radcowski przyczynia się w znacznej mierze do zmniejszenia ilości sporów, wobec możliwości wyjaśnienia klientowi celowości wytoczenia powództwa¹², a także zasugerowania stronom możliwości polubownego ich rozwiązania. Potrzebę udziału w sprawie zawodowego pełnomocnika należy również oceniać z perspektywy inflacji prawa. Stronie nie mającej dobrej orientacji w systemie obowiązującego prawa coraz trudniej jest dochodzić ochrony swoich praw bez udziału profesjonalnego pełnomocnika¹³. Niska świadomość prawna społeczeństwa zmusza do skorzystania z usług zawodowego pełnomocnika, co stanowi także swoistą ochronę strony przed ponoszeniem kosztów postępowania w wyniku przegrania sprawy¹⁴. Często również sądy mają problemy z ustaleniem czego domaga się strona procesowa, począwszy od etapu wytoczenia powództwa, po zaskarżanie orzeczeń sądowych. Rolą sądu jest jedynie wyjaśnianie kwestii proceduralnych pomocnych w dokonywaniu przez strony czynności procesowych¹⁵, a nie instruowanie stron w dochodzeniu swoich praw. Dlatego też pomoc wykwalifikowanych pełnomocników w tym zakresie jest niezbędna.

Przymus adwokacko-radcowski należy zatem postrzegać jako dobrodziejstwo nie tylko dla stron (które chroni przed konsekwencjami nieznajomości prawa i jego nadużycia przez stronę przeciwną), ale także dla wymiaru sprawiedliwości, gdyż ułatwia sądowi rozpoznanie sprawy i zabezpiecza przed omyłkami¹⁶. Powinien być on rozszerzony nie tylko na postępowanie odwoławcze, ale i na postępowanie I-instancyjne przed sądem okręgowym.

Ważnym aspektem tej regulacji jest jej zgodność ze sposobem unormowania zakresu przymusu adwokacko-radcowskiego w pozostałych (poza Polską) krajach Unii Europejskiej, gdzie widoczne są tendencje rozszerzania przymusu (np. w Niemczech - § 78 niem. ZPO; w Austrii - § 27 austr. ZPO; we Włoszech - art. 82 włoskiego CPC).

Szczególnie inspirujące są w tym kontekście uwagi prawnoporównawcze dotyczące porządku prawnego opartego na niemieckim kodeksie postępowania cywilnego, gdzie przymus adwokacki istnieje w postępowaniach:

- przed sądem krajowym (Landgericht) – odpowiednikiem polskiego sądu okręgowego (jako sąd I instancji i jako sąd II instancji dla wyroków sądów

Markiewicza, Warszawa 2011, s. 426; K. Markiewicz, *Zastępstwo procesowe w świetle projektowanych zmian kodeksu postępowania cywilnego*, [w:] *Reforma postępowania cywilnego w świetle projektów Komisji Kodyfikacyjnej*, pod red. K. Markiewicza, Warszawa 2011, s. 51.

¹² K. Markiewicz, *Zastępstwo procesowe...*, s. 55.

¹³ T. Zembrzuski, *Przyznanie prawa ubogich w postępowaniu cywilnym*, [w:] *Aurea praxis aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, Tom II, pod red. J. Gudowskiego i K. Weitza, Warszawa 2011, s. 793-794.

¹⁴ M. Jaślikowski, *Wyłączenia podmiotowe spod przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu cywilnym* [w:] *Aurea praxis aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, Tom I, pod red. J. Gudowskiego i K. Weitza, Warszawa 2011, s. 300.

¹⁵ T. Zembrzuski, *Przyznanie prawa ubogich...*, s. 794.

¹⁶ M. Jaślikowski, *Wyłączenia podmiotowe...*, *op.cit.*, s. 300; K. Markiewicz, *Zastępstwo procesowe...*, s. 56; E. Wengerek, *Koncentracja materiału procesowego w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1958, s. 70.

rejonowych - Amtsgericht), wyższym sądem krajowym (Oberlandesgericht) – odpowiednikiem polskiego sądu apelacyjnego dla wyroków sądów krajowych jako sądów I instancji i przed Federalnym Trybunałem Sprawiedliwości (Bundesgerichtshof) – odpowiednikiem polskiego Sądu Najwyższego.

- z pewnymi wyjątkami - przed sądem rodzinnym (Familiengericht) – odpowiednikiem polskiego sądu rejonowego wydziału rodzinnego i przed wyższym sądem krajowym do spraw z zakresu prawa rodzinnego (Oberlandesgericht) - jako sądem II instancji, właściwym do rozpoznania apelacji od wyroków sądu rodzinnego - Familiengericht,
- przed administracyjnym wyższym sądem krajowym (Oberverwaltungsgericht) - brak odpowiednika w polskim systemie, instancja pomiędzy WSA a NSA,
- przed Federalnym Sądem Administracyjnym (Bundesverwaltungsgericht) - odpowiednikiem polskiego NSA,
- przed Federalnym Trybunałem Finansowym (Bundesfinanzhof) - jako sądem II instancji od wyroków Finanzgericht, brak odpowiednika w polskim systemie.

Pełna recepcja powyższych rozwiązań nie jest możliwa choćby ze względu na odmienności w strukturze sądownictwa, warto jednak rozważyć wybrane rozwiązania szczegółowe. Przede wszystkim zwraca uwagę wskazanie jako kryterium stosowania przymusu adwokacko-radcowskiego nie tylko instancji sądu, ale i rodzaju rozpatrywanych spraw – dotyczy to zwłaszcza kategorii spraw rodzinnych. To właśnie w tej kategorii spraw interes stron, definiowany przez pojęcie dobra dziecka i dobra rodziny, jako podstawowej komórki społecznej warunkującej prawidłowe funkcjonowanie społeczeństwa, nabiera szczególnego znaczenia i waloru także etycznego. Przymusowy udział profesjonalnego pełnomocnika w sprawach rodzinnych (z ewentualnym wyłączeniem spraw o rozwód i podział majątku małżonków nie mających wspólnego potomstwa) wzmacniałby ochronę najcenniejszych wartości społecznych, a przede wszystkim ochronę najsłabszego uczestnika postępowania, czyli dziecka.

Należy podzielić zdanie Komisji Kodyfikacyjnej, że przymus adwokacko-radcowski nie musiałby obejmować bezwzględnie wszystkich spraw. Z konieczności obowiązkowego zastępstwa procesowego mogłyby być zwolnione sprawy rozpatrywane np. w postępowaniu odrębnym w sprawach małżeńskich (art. 426 § 2), z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 477(11a)), rozpatrywane w europejskim postępowaniu nakazowym (art. 505(16) § 4) i europejskim postępowaniu w sprawie drobnych roszczeń (art. 505(22) § 3)¹⁷.

¹⁷ Uzasadnienie projektu zmiany ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw [w:] *Reforma postępowania cywilnego w świetle projektów Komisji Kodyfikacyjnej*, pod red. K. Markiewicza, Warszawa 2011, s. 427.

NOWELIZACJA PRZEPISÓW REGULUJĄCYCH DORĘCZENIA SĄDOWE

Niezwłocznej ingerencji ustawodawcy wymaga także kwestia doręczeń sądowych po zniesieniu obowiązku meldunkowego.

Zmiany stanu prawnego w tej materii obejmują:

- 1) wejście w życie ustawy z dnia 24 września 2010r. o ewidencji ludności (j. t. Dz.U. z 2015 r. poz. 388):

- na podstawie art. 74 ust. 1 i art. 75 tej ustawy (w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 23.07.2015 r. Dz.U. z 2015 r. poz. 1337), od 1 stycznia 2018r. zniesiony zostanie obowiązek meldunkowy, zlikwidowane zostaną rejestry mieszkańców oraz rejestry zamieszkania cudzoziemców;

- na podstawie art. 76 w/w ustawy – od dnia 1 stycznia 2018r. – nie będzie możliwe gromadzenie danych, o których mowa w art. 8 pkt 6, 14-21 i 25 (a więc m.in. danych dotyczących adresu zameldowania na pobyt stały i czasowy).

Oznacza to, że po dniu 1 stycznia 2018r. nie będzie można pozyskiwać danych w zakresie adresu zameldowania i zamieszkania z rejestru mieszkańców (wobec ich likwidacji) oraz cudzoziemców, zaś z rejestru PESEL nie będzie można pozyskać informacji w powyższym zakresie w stosunku do osób, których dane będą ujawnione w tym rejestrze po dniu 1 stycznia 2018r.

- 2) wejście w życie – w dniu 1 marca 2015r. – ustawy z dnia 6 sierpnia 2010r o dowodach osobistych (Dz.U. Nr 167, poz. 1131 ze zm.):

- zgodnie z art. 92 tej ustawy - utraciła moc ustawa z dnia 10 kwietnia 1974r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych,

- zgodnie z art. 91 w/w ustawy – zlikwidowana została ogólnokrajowa ewidencja wydanych i unieważnionych dowodów osobistych.

Ustawa o dowodach osobistych wprowadziła nowy centralny rejestr – Rejestr Dowodów Osobistych, w którym (zgodnie z art. 56 przedmiotowej ustawy) oprócz danych przekazanych do tego rejestru na podstawie art. 91 ust. 1 i 2, nie są gromadzone dane o adresie miejsca stałego lub czasowego pobytu na terytorium RP. Oznacza to, że nie będzie możliwe pozyskanie z Rejestru Dowodów Osobistych danych dotyczących adresu miejsca (stałego lub czasowego) pobytu na terytorium RP, w stosunku do osób, których dane będą ujawniane w tym rejestrze po dniu 1 marca 2015r. (pismo MS z dnia 18 kwietnia 2013r. – s. 1-2).

Dane zawarte w rejestrach stanowią ważne źródło ustalania adresu zamieszkania strony, przez co umożliwiają prawidłowe dokonywanie doręczeń sądowych w postępowaniu cywilnym. Ograniczenie lub pozbawienie możliwości pozyskiwania danych adresowych ma znaczący wpływ na bieg postępowań sądowych, zwłaszcza w zakresie inicjowania postępowań cywilnych.

Prawidłowa realizacja przepisów o doręczeniu zapewnia nie tylko skuteczne komunikowanie się przewodniczącego (sądu) ze wszystkimi osobami uczestniczącymi w postępowaniu cywilnym, lecz także jest jednym z istotnych czynników zapewniających

realizację konstytucyjnego nakazu rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Prawidłowe doręczenie zapewnia ochronę uzasadnionych interesów obu stron, w szczególności adresata pisma, sprzyja realizacji zasady równości stron i jest w stanie wywołać zamierzone skutki prawne. Poprzez doręczenie strona dowiadyuje się bowiem o tym, co się dzieje w postępowaniu. Brak tej wiedzy uniemożliwiłby jej prawidłowe wykorzystanie przysługujących jej instrumentów procesowych i mógłby doprowadzić do wydania wyroku zaocznego lub całkowitego wyłączenia strony (uczestnika postępowania) od udziału w postępowaniu¹⁸.

Aby doręczenie było możliwe, konieczne jest oznaczenie w piśmie procesowym miejsca zamieszkania lub siedziby i adresu stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników (art. 126 § 2 pkt 1 k.p.c.). Chodzi tu o wskazanie właściwego adresu strony, dlatego art. 136 § 1 k.p.c. nakłada na strony i ich przedstawicieli obowiązek zawiadomiania sądu o każdej zmianie miejsca zamieszkania. Na tę potrzebę zwrócił uwagę Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie Jana Nowińskiego przeciwko Polsce podkreślając, że choć prawo dostępu do sądu zagwarantowane przez art. 6 § 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r., nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, jednak tylko takim, które nie ograniczają lub nie zmniejszają dostępu pozostawionego stronie, w taki sposób lub w takim stopniu, że istota prawa jest osłabiona. Stąd też wymóg wskazania miejsca zamieszkania służy słusznemu celowi, mianowicie właściwemu sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, ale stosowanie tego wymogu nie może być zbyt restrykcyjne, a mianowicie wykraczać poza cel jakiego ma służyć¹⁹. Niemniej jednak wskazanie adresu strony, a tym samym ułatwienie dokonywania doręczeń jest konieczne do nadania sprawie właściwego biegu. „Niemożność nadania sprawie biegu” powinna być interpretowana ściśle, jako rzeczywista, realna i obiektywna niemożliwość skierowania przez sąd sprawy do merytorycznego rozpoznania, z uwagi na rodzaj, charakter i wagę niedopełnionych warunków formalnych. W tej kategorii mieści się niewątpliwie niewskazanie przez powoda danych adresowych własnych lub przeciwnika procesowego. Tego rodzaju mankamenty pisma procesowego mającego zainicjować postępowanie sądowe są bowiem tak doniosłe, że bez ich uzupełnienia merytoryczne rozpoznawanie sprawy nie jest możliwe, bez ryzyka naruszenia podstawowych zasad procesowych²⁰.

Regulacje dotyczące doręczeń przewidziane w k.p.c. mają więc na celu zapewnienie prawidłowej komunikacji między stronami postępowania i sądem. Właściwie dokonywane doręczenie zabezpiecza uprawnienia wszystkich osób uczestniczących w postępowaniu sądowym. Przepisy o doręczeniu sprzyjają nie tylko sprawności postępowania, lecz gwarantują określony porządek podejmowanych

¹⁸ P. Grzegorzczak, *Doręczenie zastępcze w postępowaniu cywilnym, Prawo wobec wyzwań współczesności*, Poznań 2004, s. 157.

¹⁹ Wyrok ETPC z dnia 20 października 2009 r., skarga nr 25924/06 (*Nowiński przeciwko Polsce*), LEX nr 523337.

²⁰ A. Partyk, T. Partyk, Glosa do postanowienia s. apel. z dnia 11 marca 2015 r., I ACz 244/15, Lex/el. 2015

czynności procesowych, a także ich terminowość oraz skuteczność. Wazą na stabilności ferowanego orzeczenia. M. Matusiak-Frączczak słusznie podkreśla, że „w momencie, kiedy zniknie obowiązek meldunkowy, a nawet obecnie, w przypadku gdy strona przeciwna nie posiada adresu zameldowania lub też jej adres zamieszkania nie pokrywa się z adresem zameldowania, strona wszczynająca postępowanie nie dysponuje praktycznie żadnymi możliwościami podania danych pozwalających na ustalenie numeru PESEL, ani na urzędowe potwierdzenie miejsca zamieszkania strony przeciwnej, co może w okolicznościach danej sprawy skutkować ograniczeniem prawa do sądu”²¹.

Sądy zostały natomiast wyposażone w elektroniczną bazę danych PESEL - SĄD, za pośrednictwem której mogą ustalić numer PESEL każdej osoby biorącej udział w postępowaniu. Sąd posiada zatem narzędzie, za którego pomocą jest w stanie ustalić ten numer samodzielnie i szybko²². Nie dysponuje natomiast osobną bazą adresową, co jest tym ważniejsze, że po dniu 1 stycznia 2018r. nie będzie można pozyskiwać danych w zakresie adresu zameldowania i zamieszkania z rejestru mieszkańców (wobec ich likwidacji) oraz cudzoziemców, zaś z rejestru PESEL nie będzie można pozyskać informacji w powyższym zakresie w stosunku do osób, których dane będą ujawnione w tym rejestrze po dniu 1 stycznia 2018r.

Brak konieczności gromadzenia danych dotyczących m.in. miejsca pobytu strony (art. 76 w/w ustawy o ewidencji ludności) stworzy konieczność pozyskiwania tych danych z innych źródeł. Na uwagę zasługuje propozycja zmian legislacyjnych polegających na umożliwieniu korzystania (na potrzeby ustalania danych adresowych w postępowaniu cywilnym) z prowadzonego przez Ministra Finansów Centralnego Rejestru Podmiotów – Krajowej Ewidencji Podatników lub stworzenie bazy oficjalnych adresów dla doręczeń wykorzystując adresy wskazane w zeznaniach podatkowych – PIT-ach.

Wydaje się, że należy wykorzystać zasoby istniejących już rejestrów, przy uwzględnieniu rejestrów tych organów centralnych, które dysponują największą bazą danych osobowych. Rozważyć należałoby także np. skorzystanie z zasobów rejestru Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, gdyż każdy podlegający ubezpieczeniu społecznemu ma obowiązek wskazywania adresu zamieszkania.

Na uwagę zasługuje także propozycja wprowadzenia obowiązku wskazywania adresu dla doręczeń w postępowaniu cywilnym, a w razie niepodania adresu dla doręczeń – ustanowienie kuratora. W związku z tym można rozważyć stworzenie - na potrzeby sądu i toczących się postępowań cywilnych - rejestru obejmującego dane osobowe, który działałby na podobnych zasadach jak KRS (bazę oficjalnych adresów dla doręczeń). Należy także wprowadzić obowiązek aktualizacji zmiany danych ujawnionych w ewidencji w określonym terminie (np. 7 lub 14 dni) od dnia powstania tych zmian, np. pod rygorem obciążenia strony kosztami poszukiwania jej adresu.

²¹ M. Matusiak-Frączczak, Glosa do wyroku ETPC z dnia 20 października 2009 r., 25924/06, LEX/el. 2013.

²² A. Partyk, T. Partyk, Glosa do postanowienia s. apel. z dnia 11 marca 2015 r., I ACz 244/15, Lex/el. 2015.

Natomiast w razie niemożności doręczenia na adres podany w rejestrze, z uwagi na nieujawnienie zmiany adresu, pismo sądowe powinno pozostawiać się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia (jeżeli nowy adres nie jest sądowi znany). Warto rozważyć także wprowadzenie uregulowania wzorowanego na art. 139 § 3 k.p.c. w odniesieniu do osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami.

Dotychczasowe rozwiązania prawne polegały na tym, że strona, na której ciążył obowiązek wskazania miejsca zamieszkania drugiej strony, powinna była zwrócić się najpierw do właściwego wydziału spraw obywatelskich, oddziału ewidencji ludności i dowodów osobistych, z wnioskiem o udostępnienie danych osobowych (podanie aktualnego adresu pozwanego) oraz skorzystać z pomocy Wydziału Udostępniania Informacji w Departamencie Spraw Obywatelskich MSWiA (dawniej Centralne Biuro Adresowe)²³.

Dobrym rozwiązaniem jest wprowadzenie w k.p.c. przepisu, który pozwalałby podmiotowi inicjującemu postępowanie, na zwrócenie się do określonej grupy organów o udostępnienie będących w ich posiadaniu informacji dotyczących miejsca zamieszkania osób fizycznych (na wzór art. 761 § 1 k.p.c.). Należałoby jednak rozważyć, czy organy państwowe (np. ZUS, urzędy skarbowe) mają prawo udzielać postronnym osobom fizycznym takich informacji bez naruszenia ustawy o ochronie danych osobowych. Wydaje się, że powoływanie się przez osobę fizyczną w takim przypadku na interes prawny nie jest wystarczającą przesłanką do uzyskania takich danych.

Należy natomiast rozważyć rozszerzenie grupy podmiotów, którym mogą być udostępniane – w celu prowadzenia spraw sądowych - dane osobowe z rejestru PESEL (art. 46 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności) na profesjonalnych pełnomocników procesowych (radców prawnych, radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, adwokatów). Można także umożliwić im zwrócenie się do określonej grupy organów o udostępnienie będących w ich posiadaniu informacji dotyczących miejsca zamieszkania osób fizycznych. Bezpośrednie pozyskiwanie w/w danych przez profesjonalnych pełnomocników oraz skorelowany z tym obowiązek organu udzielania tych informacji zapewni szybkie i sprawne prowadzenia spraw sądowych, co zapobiegnie także m.in. przewlekłości postępowania cywilnego, czy przedawnieniu roszczeń.

UCHWALENIE USTAWY O BIEGŁYCH SĄDOWYCH

Odnośnie postulatu dotyczącego uchwalenia ustawy o biegłych sądowych należy zwrócić uwagę, że tego typu pomysły przedstawiane były przez różne środowiska (zwłaszcza sędziowskie) już od dawna. Jak bowiem pokazują badania ankietowe, obecnie pracę biegłych jako jednoznacznie pozytywną ocenia jedynie niewielka liczba sędziów (ok. 8% badanych), którzy często wskazują na takie mankamenty, jak czas oczekiwania

²³ A. Wudarski, *Doręczanie pism procesowych w ujęciu prawnoporównawczym*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 2005, z. 4, s. 877 i nast.

na sporządzenie opinii (79% badanych jest niezbyt zadowolonych albo niezadowolonych) lub niedostateczne dokszałcenie będące nierzadko przyczyną niedociągnięć jakościowych opinii (według 56% badanych)²⁴. Równie negatywne oceny systemu funkcjonowania biegłych sądowych zawarte zostały we wspólnej opinii Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz Polskiej Rady Biznesu,²⁵ czy w zeszłorocznym raporcie Najwyższej Izby Kontroli²⁶.

Znamiennym jest, że ten ostatni raport przywołuje wyniki sondażu przeprowadzonego w październiku 2014 r. wśród sędziów, prokuratorów i ekspertów, w którym zadano pytanie czy należy uregulować funkcjonowanie biegłych w wymiarze sprawiedliwości jednym aktem prawnym rangi ustawowej. Zdecydowana liczba respondentów odpowiedziała, że tak.

Powyższe jednoznacznie sygnalizuje potrzebę interwencji prawodawcy polegającej na uchwaleniu ustawy o biegłych sądowych. Z uwagi na cel niniejszego pisma bezprzedmiotowym byłoby przedstawianie szczegółowych rozwiązań jakie powinna ona zawierać. Warto jednak określić ogólne jej założenia, które można wskazać w sześciu punktach. Ustawa powinna:

1. cechować się kompleksowością, a więc zawierać w sobie materię dotychczas rozproszoną pomiędzy aktami o randze ustawy oraz rozporządzeniami;
2. wprowadzać narzędzia pozwalające na monitorowanie oraz ocenę pracy biegłego;
3. określać jednolite warunki zawieszenia i pozbawienia funkcji biegłego;
4. określać jednolity sposób powoływania przez sądy biegłych stałych (w szczególności poprzez określenie wymogów wykształcenia i doświadczenia wobec biegłych określonych specjalności) oraz procedurę powoływania biegłych *ad hoc* celem zapewnienia sędziom z jednej strony profesjonalnego korpusu ekspertów, a z drugiej pewnej elastyczności w poszukiwaniu specjalistów z dziedzin nietypowych, niszowych;
5. regulować kwestie związane z powoływaniem i funkcjonowaniem tzw. biegłych instytucjonalnych;
6. wprowadzać obowiązek ukończenia przez biegłego sądowego stosownego szkolenia z zakresu przepisów dotyczących statusu biegłego, praw i obowiązków w procesie oraz zasad przeprowadzania dowodu z opinii.

²⁴ Raport „Analiza porównawcza przepisów dotyczących biegłych w państwach Austrii, Francji, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii oraz analiza polskich regulacji dotyczących biegłych (I), analiza odpowiedzi polskich sądów na pytania zawarte w ankiecie (II) oraz ogólne zdefiniowanie zakresu rekomendacji mających na celu poprawę systemu obowiązującego w Polsce (III) (Sub-activity 1.5)” dostępny na stronie: https://www.bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/ue_koop/Polen_Comprehensive_pl.pdf

²⁵ B. Grabowska, A. Pietryka, M. Wolny, *Biegli sądowi w Polsce*, Warszawa, 2014 r. dostępny na stronie: http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2014/04/HFPC_PRB_biegli-sa%CC%A8dowi_w_polsce.pdf

²⁶ Raport „Funkcjonowanie biegłych w wymiarze sprawiedliwości” (KPB-4114-001-00/2014, nr ewid. 165/2015/1/14/006/KPB)

Celowym wydaje się również przyznanie większego znaczenia dowodowego prywatnym ekspertyzom opracowanym na zlecenie stron. W doktrynie przeważa pogląd, że prywatne ekspertyzy należy traktować - w razie przyjęcia ich przez sąd orzekający - jako wyjaśnienie stanowisk stron²⁷. Praktyka orzecznicza wyraźnie nie nadąża za poglądami nauki prawa, czego następstwem jest niejednokrotnie ignorowanie wartościowego materiału dowodowego, a w konsekwencji przedłużanie postępowania oraz wzrost jego kosztów. Należy więc wyraźnie wzmocnić ustawowe znaczenia prywatnych ekspertyz, które powinny być oceniane - jak to ma już miejsce w postępowaniu administracyjnym - jak każdy inny dowód.

Warto zauważyć, że w kwestii regulacji dotyczących biegłych sądowych polski ustawodawca może skutecznie czerpać z bogatych doświadczeń innych państw. Różnorodne podejście do roli eksperta posiadającego wiadomości specjalistyczne w poszczególnych państwach systemu prawa kontynentalnego oraz państwach systemu *common law* pozwoli na ocenę realnych skutków nowej regulacji. Począwszy bowiem od Wielkiej Brytanii czy Stanów Zjednoczonych gdzie biegły jest traktowany niemalże jako zwykły świadek (wobec czego większy nacisk kładzie się na procedury związane z oceną naukowości przedstawianych tez), poprzez Holandię lub Niemcy gdzie biegły jest ściśle związany z wymiarem sprawiedliwości, aż do Islandii gdzie biegły może wręcz zostać włączony do składu sędziowskiego. Niejednolite są także wizje na ustrojowe umiejscowienie biegłych sądowych, którzy mogą być kontrolowani przez sądy albo resorty sprawiedliwości poszczególnych państw²⁸.

Przedstawione wyżej ogólne założenia do nowej regulacji starają się sięgać do najlepiej funkcjonujących rozwiązań zagranicznych z uwzględnieniem dotychczasowej polskiej tradycji prawnej oraz specyfiki rodzimych procedur sądowych.

Podsumowując: obecnie dowód z opinii biegłego nabrał we wszystkich rodzajach procedur szczególnego znaczenia, niejednokrotnie zyskując wręcz charakter decydujący. Przedmiotowa propozycja wychodzi więc nie tylko naprzeciw postulatowi sądownictwa, ale także potrzebom praktyki prowadzonej przez pełnomocników procesowych. Systemowe wyeliminowanie nierzetelnych opinii, skrócenie postępowań poprzez ograniczenie przewlekłości przy ich wydawaniu oraz nadanie biegłym odpowiedniej pozycji powinny skutkować pozytywnymi zmianami dotyczącymi szybkości postępowania sądowego i społecznego odbioru wymiaru sprawiedliwości.

²⁷ H. Pietrzykowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach cywilnych*, LexisNexis, wyd. 7, str. 527.

²⁸ Opracowanie Forensic Watch „Kompetencje biegłych sądowych – oczekiwania i kryteria oceny. Przegląd rozwiązań w różnych państwach i systemach prawnych” dostępne na stronie: http://forensicwatch.pl/pliki/Forensic_Watch_Desk_Research.pdf.

Zaprezentowane powyżej postulaty oraz argumenty powołane na ich uzasadnienie nie wyczerpują oczywiście propozycji niezbędnych do kompleksowej reformy sądownictwa. Mam jednak nadzieję, iż stanowią one mogą punkt wyjścia do dalszej wymiany poglądów i współpracy.

Z poważaniem

Wiceprezes
Krajowej Rady Radców Prawnych
dr. hab. prof. nadzw. Arkadiusz Bereza

