Wystąpienie na konferencję *Bringing Justice Closer to European Citizens*

25-26 października 2019 r.

Szanowny Panie Dziekanie,

Szanowni Państwo,

Pragnę wyrazić podziękowania za skierowane do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego zaproszenie na dzisiejszą konferencją. Na wstępie chciałbym zwrócić uwagę na szczególne, symboliczne miejsce konferencji. Gdańsk jest miejscem narodzin Solidarności. Ruchu społecznego, który znacząco wpłynął na przemiany demokratyczne w wielu krajach tej części Europy. Uniwersytet Gdański jest zatem doskonałym miejscem do debaty nad tematem konferencji, jak uczynić zarówno wymiar sprawiedliwości dostępniejszym, jak i samą sprawiedliwość bliższą obywatelom Europy (*Bringing Justice Closer to European Citizens*).

W tym kontekście nie można pominąć kwestii wyzwań dla rządów prawa, które są fundamentem demokracji. W wielu krajach funkcjonowanie rządów prawa jest poważnie zagrożone. W Polsce zarówno doświadczenia historyczne, jak i obecna sytuacja, dowodzą, że efektywną ochronę praw obywateli mogą zapewnić jedynie niezależne sądy i niezawiśli sędziowie. W ostatnim okresie władze polityczne podejmują szereg działań zmierzających do podporządkowania wymiaru sprawiedliwości, co zagraża funkcjonowaniu demokratycznego państwa prawa. Niebezpieczeństwo to dostrzegają nie tylko prawnicy, ale też obywatele, którzy wielokrotnie występowali w obronie niezależności sądownictwa. Istnienie tego niebezpieczeństwa potwierdzają działania Komisji Europejskiej, która stwierdziła istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia zasad praworządności w Polsce oraz orzeczenia wydane w ostatnim czasie przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Na 19 listopada 2019 r. wyznaczony jest termin posiedzenia przed Trybunałem w sprawie z pytań prejudycjalnych Sądu Najwyższego dotyczących gwarancji niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziów w związku z tak zwaną „reformą” Krajowej Rady Sądownictwa oraz utworzeniem Izby Dyscyplinarnej w Sądzie Najwyższym.

Drugim, poza niezawisłością sędziów i niezależnością sądów, ważnym filarem demokratycznego państwa prawnego jest zapewnienie obywatelom swobodnego dostępu do niezawisłego sądu. Rozumiane w ten sposób prawo do sądu znajduje wyraz zarówno w konstytucjach państw europejskich, jak i licznych aktach prawa międzynarodowego. Art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Jego treść nawiązuje wyraźnie do art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy wymaga realizacji w postępowaniu sądowym szeregu gwarancji bez których proces sądowy nie będzie rzetelny. Prawo do sądu jest bowiem zasadą systemu prawa, która służy realizacji sprawiedliwości. Zasada ta staje się swoim przeciwieństwem, gdy nie zabezpiecza przed bezprawiem w majestacie prawa, gdy nie daje gwarancji realizowania fundamentalnych wartości konstytucyjnych.

Konferencja poświęcona temu zagadnieniu odbywa się w dniu, w którym obchodzony jest Europejski Dzień Sprawiedliwości. Jest to również szczególny moment dla polskiego postępowania cywilnego. Niedługo, 7 listopada wchodzą w życie uchwalone w tym roku zmiany w kodeksie postępowania cywilnego. Zastanawiając się nad tym jak uczynić sprawiedliwość bardziej dostępną dla obywateli nie można zatem pominąć wprowadzanych aktualnie zmian w postępowaniu cywilnym, tym bardziej, że niektóre z nich budzą poważne zastrzeżenia w kontekście zgodności z konstytucją i zasadami rzetelnego procesu.

Wprowadzone zmiany poszerzają na przykład możliwość wydawania wyroków na posiedzeniu niejawnym, a więc bez udziału stron, co narusza zasadę jawności postępowania. Także prawo do wysłuchania ulega ograniczeniu. W szerokim zakresie nastąpiło odejście od zażalenia jako dewolutywnego środka zaskarżenia na rzecz tzw. zażaleń poziomych, co osłabia prawo do poddania orzeczenia efektywnej kontroli. W uzasadnieniu rządowego projektu nowelizacji w istocie nie zwraca się uwagi na rolę gwarancji sprawiedliwości proceduralnej.

Z uwagi na ramy czasowe przewidziane dla wystąpień w tej części konferencji, chciałbym zwrócić uwagę na dwie spośród wprowadzonych zmian, które godzą w gwarancje kluczowe dla budowy zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości. Pierwsza z nich dotyka prawa do rozpoznania sprawy przez bezstronny sąd, a druga prawa do rzetelnego procesu i możliwości poddania rozstrzygnięcia sądowego efektywnej kontroli.

Znowelizowany art. 386 § 5 k.p.c. stanowi, że: „*W przypadku uchylenia wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania sąd rozpoznaje ją w tym samym składzie, chyba że nie jest to możliwe lub powodowałoby nadmierną zwłokę w postępowaniu*”. Oznacza to, że sędzia, który wydał wyrok uchylony przez sąd drugiej instancji, będzie zmuszony w tej samej sprawie orzekać ponownie. Ustawodawca odstępuje w ten sposób od obowiązującego dotychczas zakazu rozpoznawania sprawy przez sędziego, który wydał uchylone orzeczenie. W judykaturze przyjmowano, że jest to ustawowa podstawa wyłączenia sędziego.

Niepokojąco brzmi argumentacja dla dokonania tej zmiany zawarta w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy, w którym stwierdzono, że „w takim układzie skutki swoich błędów w postaci dodatkowego nakładu pracy poniesie ten sędzia, który je popełnił”. W ocenie projektodawcy rozwiązanie to „po pierwsze należy uznać za sprawiedliwe, a po drugie będzie motywacją do starannego prowadzenia postępowania”. Wskazuje to, że autorzy projektu ponowne rozpoznanie sprawy przez tego samego sędziego traktują jako swoistą karę za wydanie orzeczenia, które zostało uchylone. „Kara” ta w ocenie projektodawców ma być na tyle dotkliwa, że będzie oddziaływać prewencyjnie na pozostałych sędziów, którzy – jak można zakładać – w obawie przed nią przestaną popełniać błędy.

Przekonanie, że sędziów należy „nadzorować i karać”, widoczne jest w szeregu inicjatyw ustawodawczych podejmowanych w ostatnich latach. To podejście zostało obecnie przeniesione do postępowania cywilnego. Ustawodawca tworzy bowiem szczególne przepisy procesowe w celu wyciągnięcia wobec sędziego konsekwencji pod pozorem zmotywowania go do rzetelnego rozpoznania sprawy. Tymczasem potrzeba ponownego rozpoznania sprawy nie zawsze jest wynikiem wadliwego rozpoznawania sprawy przez sąd niższej instancji. Nierzadko bowiem strony dopiero w apelacji podnoszą zarzuty i wskazują dowody, których z różnych przyczyn nie prezentowały przed sądem pierwszej instancji. Może to być wynik zarówno taktyki procesowej, jak i niewystarczającej znajomości prawa.

Zakaz rozpoznania sprawy przez tego samego sędziego po uchyleniu wyroku miał na celu pogłębienie niezawisłości sędziowskiej. Zmiana składu orzekającego przy ponownym rozpoznaniu sprawy zwalnia bowiem sędziego od psychologicznie trudnej zmiany stanowiska lub poprawienia swego błędu. Wprowadzana obecnie regulacja prowadzi do sytuacji, w której sąd pierwszej instancji będzie musiał wydać wyrok niezgodnie z wyrażonym wcześniej przekonaniem, niejednokrotnie popartym dogłębną znajomością przebiegu rozprawy w pierwszej instancji, oceną zachowania świadków i oceną prawną ustalonego przez siebie stanu faktycznego sprawy. Nowe rozwiązanie osłabia w ten sposób gwarancje niezawisłości sędziowskiej.

Zniesiony zakaz rozpoznania sprawy w tym samym składzie miał ponadto na celu między innymi wzmocnienie zaufania stron do sądu. Strona, która w wyniku własnej apelacji doprowadziła do uchylenia orzeczenia, może obawiać się stronniczego traktowania przez sędziego, którego pracę krytycznie oceniła w apelacji i nawet będąc obiektywnie przekonanym, że zagrożenie stronniczego traktowania jest niewielkie, trzeba pamiętać, że zaufanie stron do wymiaru sprawiedliwości wymaga, aby postępowanie było przez same strony odbierane jako prowadzone w sposób bezstronny. Wydaje się więc, że wyrażone przez autorów projektu założenie o potrzebie karania sędziów za popełnione błędy wygrało z dążeniem do wzmocnienia u stron postępowania przekonania o bezstronności sądu, co stanowi fundament niezawisłości sędziowskiej.

Jednym z głównych założeń nowelizacji była potrzeba wprowadzenia przepisów przeciwdziałających nadużywaniu uprawnień procesowych przez uczestników postępowań sądowych. W istocie *novum* stanowi jedynie podejście do sposobu rozwiązania tego problemu. Wcześniej takie instrumenty stopniowo wypracowywano w judykaturze. Punkt odniesienia stanowił art. 3 k.p.c. zgodnie z którym strony i uczestnicy postępowania obowiązani są dokonywać czynności procesowych zgodnie z dobrymi obyczajami. Nakaz dokonywania czynności procesowych zgodnie z dobrymi obyczajami stanowił podstawę do przyjęcia koncepcji zakazu nadużywania uprawień procesowych. Przyjmowano, że przejawem takich działań jest podejmowanie przez stronę czynności, przewidzianych wprawdzie przez ustawę i formalnie dopuszczalnych, które jednak – w okolicznościach konkretnej sprawy – są wykorzystywane niezgodnie z funkcją przepisu, w sposób nieodpowiadający rzeczywistemu celowi przyznanego uprawnienia i naruszający prawo drugiej strony do uzyskania efektywnej ochrony prawnej. Oceny w tym zakresie dokonywano jednak w zwykłym toku postępowania cywilnego, bez jakiegokolwiek ograniczenia w drodze ustawowej uprawnień procesowych stron. W znowelizowanych przepisach wprowadzono generalną klauzulę nadużycia uprawnień procesowych (art. 41 k.p.c.), a jednocześnie w wielu przepisach szczegółowo wskazano zachowania stanowiące nadużycie praw procesowych. Za jedno takich zachowań, mimo krytyki doktryny, uznano wytoczenie powództwa oczywiście bezzasadnego. Pozwala to rozpoznać sprawę w sposób bardzo uproszczony.

Obrazując zagrożenia, które dla rzetelnego procesu, wynikają z regulacji dotyczących oddalenia powództwa oczywiście bezzasadnego, należy odnieść się do kilku aspektów rozpatrywanych łącznie.

Zgodnie z art. 1911 k.p.c, sąd ocenia oczywistą bezzasadność powództwa na podstawie samej treści pozwu i załączników, a także okoliczności dotyczących sprawy. Wymaga podkreślenia, że już samo niedookreślenie pojęcia powództwa oczywiście bezzasadnego, niezdefiniowanego także w doktrynie, może grozić dowolną oceną sądu rozpoznającego sprawę. Stwierdzenie przez sąd oczywistej bezzasadności powództwo nie prowadzi do wydania orzeczenia formalnego, dotyczącego dopuszczalności powództwa, ale do jego oddalenia, a zatem wydania orzeczenia o charakterze merytorycznym, o skutkach procesowych tożsamych z wyrokiem wydanym po normalnym rozpoznaniu sprawy, w tym w zakresie powagi rzeczy osądzonej. Jednocześnie oddalenie powództwa oczywiście bezzasadnego może nastąpić na posiedzeniu niejawnym, bez udziału stron, a nawet bez doręczenia odpisu pozwu pozwanemu. Pozbawia to strony możliwości przedstawienia swoich racji, co godzi w podstawy prawa do wysłuchania. Uzasadnienie wyroku ma natomiast sprowadzać się jedynie do wyjaśnienia „dlaczego powództwo zostało uznane za oczywiście bezzasadne”.

Uproszczony sposób rozpoznania sprawy znajduje kontynuację w toku kontroli instancyjnej. Zgodnie z art. 3911 k.p.c., ograniczeniu podlega badanie wymogów formalnych apelacji. Także sąd drugiej instancji może wydać orzeczenie na posiedzeniu niejawnym, a przedmiotem dokonywanej oceny jest wyłączenie stwierdzenie, czy zasadnie uznano powództwo za oczywiście bezzasadne. W tym kontekście do niepokojących wniosków prowadzi lektura uzasadnienia. Jego autorzy zakładają, że omówione rozwiązania pozwolą ograniczyć pracę sądu drugiej instancji do minimum, a „tak istotne uproszczenie postępowania powinno doprowadzić do tego, że apelacja (…) będzie rozpoznawana w zasadzie od ręki”. Wprost wyrażono oczekiwanie, że za sprawą przyjętej regulacji czas rozpoznania apelacji zamknie się w kilku dniach.

W przypadku oddalenia apelacji skarga kasacyjna jest niedopuszczalna, co oznacza ograniczenia dopuszczalności zaskarżania orzeczeń w sprawach, w których skarga kasacyjna normalnie przysługuje. Doszło w ten sposób do wyłączenia kontroli Sądu Najwyższego nad stosowaniem instytucji, która pozbawia stronę gwarancji rozpoznania sprawy w rzetelnym procesie. O wykładni pojęcia „oczywistej bezzasadności” będą decydować wyłącznie sądy drugiej instancji w uproszczonym postępowaniu, które w założeniach ustawodawcy ma pozwalać na rozpoznanie sprawy niejako „od ręki”. Stwarza to zagrożenie dla jednolitości orzecznictwa, której strażnikiem jest Sąd Najwyższy.

Szanowni Państwo,

Zwrócenie uwagi na wprowadzone obecnie zmiany w kodeksie postępowania cywilnego wskazuje na poważne zagrożenia dla wymogów rzetelnego procesu i zapewnienia zasad gwarantujących realizację prawa do sądu. Pozostaje wyrazić nadzieję, że praktyka stosowania nowych przepisów przez sądy wypełniająca wartości konstytucyjne i przyjazna dla obywateli nie ograniczy im prawa dostępu do sądu niezależnego, bezstronnego i niezawisłego.

Dziękuję za uwagę.