



**AGENDA POLSKA**  
2030

# **Agenda Polska 2030: Wymiar sprawiedliwości Założenia nowej reformy sądownictwa**



Związek Przedsiębiorców i Pracodawców wraz z Fundacją  
Warsaw Enterprise Institute prowadzi program Agenda  
Polska. Jego celem jest przygotowywanie strategii rozwoju  
Polski, rozwiązań systemowych i punktowej naprawy prawa.

Tekst: © Fundacja Warsaw Enterprise Institute  
Zdjęcie na okładce: Canva.com  
Skład i korekta: Anna Śleszyńska

Warszawa 2024

Wydawca:  
**Fundacja Warsaw Enterprise Institute**  
Aleje Jerozolimskie 30  
00-024 Warszawa

office@wei.org.pl  
wei.org.pl

**Związek Przedsiębiorców i Pracodawców**  
ul. Nowy Świat 33  
00-029 Warszawa

biuro@zpp.net.pl  
zpp.net.pl



**AGENDA POLSKA**  
2030

# Agenda Polska 2030

---

## **Wymiar sprawiedliwości** **Założenia nowej reformy** **sądownictwa**



Warszawa 2024

## **Streszczenie**

- Obecnie najważniejsze problemy sądownictwa dotyczą przewlekłości postępowań, braku zaufania do sądów oraz występowania stanu niepewności prawnej. Nawet gdy po długim czasie uzyskamy wyrok, to istnieje ryzyko jego podważenia.
- Przeprowadzane na przestrzeni ostatnich lat reformy nie tylko nie poprawiły sytuacji w sądownictwie, a wręcz pogłębiły istniejące już wcześniej problemy.
- Wokół sądownictwa toczy się obecnie spór prawny, który można zażegnać, wprowadzając rozwiązania prowadzące do rzeczywistego ograniczenia wpływu polityki i polityków na sądy.
- Proponujemy kompleksowe reformy jak likwidację Trybunału Stanu, Trybunału Konstytucyjnego i Krajowej Rady Sądownictwa i przekazanie ich kompetencji Sądowi Najwyższemu.
- Proponujemy, aby sędziowie Sądu Najwyższego byli wybierani w powszechnych wyborach w tym samym terminie, w którym wybierani są posłowie i senatorowie.
- Postulujemy także wprowadzenie nowych wymagań stawianych sędziom, które spowodują, że zawód ten będzie ukoronowaniem kariery prawniczej.
- Proponujemy również liczne usprawnienia proceduralne mające mieć wpływ na czas trwania postępowań sądowych, zmiany dotyczące prowadzenia rejestrów działalności gospodarczej czy utworzenie nakazów zapłaty.
- Postulujemy wyodrębnienie spraw drobnych, w których wartość przedmiotu sporu nie przekracza sześciokrotności przeciętnego wynagrodzenia. Sprawy te powinny być rozpoznawane w uproszczonym i przyspieszonym postępowaniu. Pozostałe sprawy powinny być rozpoznawane co do zasady dzień po dniu aż do wydania orzeczenia.

## I. Zagadnienia wstępne

Fundacja Warsaw Enterprise Institute wspólnie ze Związkiem Przedsiębiorców i Pracodawców w latach 2017–2019 zaprezentowały szereg kompleksowych reform, których celem miała być poprawa sytuacji gospodarczej Polski, bezpieczeństwa, demografii czy sprawności działania organów państwa. Zapoczątkowano w ten sposób projekt Agendy Polskiej. Jednym z poruszanych zagadnień była reforma sądownictwa<sup>1</sup>, która miała na celu odbudowę pozycji wymiaru sprawiedliwości. Miała prowadzić do odbudowy zaufania społeczeństwa do sądów po szereg reform, które spotkały się ze sprzeciwem części środowiska prawniczego oraz społeczeństwa. Po sześciu latach od publikacji poprzednich propozycji naprawy „trzeciej władzy” sytuacja wokół sądownictwa nie tylko nie uległa poprawie, a wręcz jeszcze bardziej się pogorszyła. Trwający od kilku lat konflikt polityczny doprowadził do drastycznego spadku zaufania do wymiaru sprawiedliwości i sytuacji ogromnej niepewności prawnej wynikającej między innymi z długości trwania postępowań sądowych czy z realnego ryzyka podważania wyroków sądowych.

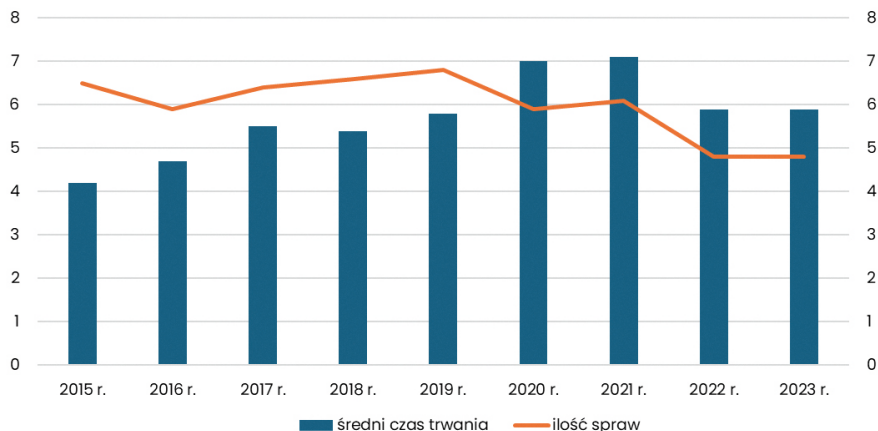
W okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości doszło do licznych reform dotyczących zarówno ustroju sądów, jak i postępowań toczących się przed nimi. Celem kompleksowych reform w tym okresie miało być między innymi skrócenie czasu trwania postępowań sądowych. W praktyce przeciętny czas ich trwania w 2015 r. wynosił 4,2 miesiąca, następnie systematycznie rósł, aby w 2021 r. wynosić 7,1 miesiąca. W 2022 i 2023 r. czas ten się skrócił do 5,9 miesięcy, co w dużej mierze może być zasługą wyraźnego spadku ilości prowadzonych postępowań sądowych w ostatnich latach (6,5 miliona w 2015 r., 6,8 miliona w 2019 r., 6,1 miliona w 2021 r. i 4,8 miliona w 2022 i 2023 r.)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> WEI, ZPP, *Agenda Polska Reformy, Wymiana Sprawiedliwości, Projekt reformy sądownictwa*, 2018 r.

<sup>2</sup> [https://ciekaweliczby.pl/sprawnosc\\_sadow\\_2023](https://ciekaweliczby.pl/sprawnosc_sadow_2023); <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>

## Wykres 1. Średni czas trwania spraw sądowych w miesiącach i ich ilość w milionach



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ciekaweliczby.pl oraz Ministerstwa Sprawiedliwości.

W 2023 r. najdłużej musieliśmy czekać na rozstrzygnięcie spraw w sądach rejonowych w sprawach upadłościowych i restrukturyzacyjnych (12,4 miesiąca) oraz w zakresie prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (11,3 miesiąca). W sądach okręgowych w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (12,7 miesięcy) oraz gospodarczych (11,8 miesięcy)<sup>3</sup>.

W obecnej sytuacji problematyczne okazuje się samo uzyskanie wyroku w rozsądnym czasie. Jest to istotny problem zarówno dla osób fizycznych, jak i przedsiębiorców oraz dla całego obrotu gospodarczego. W przypadku np. spraw karnych długie oczekiwanie na wyrok może skutkować bezzasadnym przedłużaniem tymczasowego aresztowania, a w sprawach gospodarczych i cywilnych – brakiem możliwości szybkiego wyegzekwowania płatności od niezrętelnego kontrahenta może skutkować upadkiem firmy. Statystyki wskazują, że aż 3/4 przedsiębiorców ma problem z zatorami płatniczymi, czyli z otrzymywaniem zapłaty za towary i usługi

<sup>3</sup> Ibidem.

z opóźnieniem<sup>4</sup>. Teoretycznie problem nierzetelnych kontrahentów powinny rozwiązywać sądy, ale z pewnością długość postępowań i przeprowadzone w ostatnich latach reformy powodują, że ochrona, jaką państwo powinno dawać wierzycielom, jest nieskuteczna.

**W latach 2015–2023 długość postępowań sądowych wyraźnie się wydłużyła, szczególnie jeśli uwzględnimy ilość toczących się postępowań sądowych. Jest to z pewnością jeden z największych problemów, którego nie udało się rozwiązać licznymi reformami.**

Kolejnym celem, jaki przyświecał reformom sądownictwa w ostatnich latach, było ich odpolitycznienie. Główną zmianą w tym zakresie była nowelizacja ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa<sup>5</sup>, która dokonała się na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw<sup>6</sup> i weszła w życie 17 stycznia 2018 r. Zmiana polegała na wykreśleniu art. 11 ustawy, który pozostawiał wybór 15 członków KRS sędziom i dodaniu art. 9a, który ich wybór przekazał do kompetencji Sejmu. Nowelizacja ustawy była konsekwencją uznania przez Trybunał Konstytucyjny części norm art. 11 tejsze ustawy za sprzeczne z Konstytucją<sup>7</sup>. Nowelizacja ustawy o KRS w zakresie wyboru jej członków była możliwa z uwagi na nieprecyzyjny zapis art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, który stanowi, że:

#### **Art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP**

##### **1. Krajowa Rada Sądownictwa składa się z:**

- 1) Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i osoby powołanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej,**
- 2) piętnastu członków wybranych spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych,**
- 3) czterech członków wybranych przez Sejm spośród posłów oraz dwóch członków wybranych przez Senat spośród senatorów.**

<sup>4</sup> <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Zatory-platnicze-powodem-niewypłacalności-małych-i-srednich-firm-8736476.html>

<sup>5</sup> Dz. U. z 2021 r., poz. 269.

<sup>6</sup> Dz. U. 2018 r., poz. 3.

<sup>7</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt K 5/17 (Dz. U. z 2017 r., poz. 1183); Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.)

Konstytucja wskazuje zatem, że piętnastu członków jest wybieranych spośród sędziów, nie decyduje jednak, kto dokonuje wyboru. Ponieważ wśród pozostałych członków tego organu jest Minister Sprawiedliwości, 1 osoba powołana przez Prezydenta RP, 4 osoby wybrane przez Sejm i 2 przez Senat, łącznie 23 na 24 osoby są po nowelizacji przepisów ściśle powiązane politycznie, co stanowiło przedmiot licznych kontrowersji wokół nowych przepisów.

Przed nowelizacją norm dotyczących KRS doszło do licznych zmian przepisów o Trybunale Konstytucyjnym – w 2015 r. przyjęto nową ustawę o Trybunale Konstytucyjnym<sup>8</sup>, następnie w 2016 r. powstała kolejna ustawa regulująca tę materię<sup>9</sup>, a także dwie kolejne ustawy – z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym<sup>10</sup> oraz z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego<sup>11</sup> (a także ustawa wprowadzająca te przepisy), które docelowo zastąpiły ustawę o Trybunale Konstytucyjnym częściowo od 20 grudnia 2016 r., a w całości od 3 stycznia 2017 r. Liczne zmiany przepisów oraz poszczególne nominacje sędziowskie do Trybunału doprowadziły do szeregu kontrowersji w tym temacie i protestów społecznych. Tak ukształtowany Trybunał z kolei wydał kontrowersyjny wyrok dotyczący powoływania członków KRS, o którym wspominamy wcześniej. Cały szereg tych wydarzeń skutkowało podważaniem statusu sędziów, w których procesie nominacji miała udział nowa KRS, przez część środowiska prawniczego (w tym przez niektóre sądy) oraz społeczeństwa. To z kolei doprowadziło do tego, że Sąd Najwyższy wydał uchwałę<sup>12</sup> uznającą, że wyroki wydawane przy udziale nowych sędziów mogą być objęte bezwzględną przyczyną odwoławczą, o której mowa w art. 439 ust. 2 Kodeksu postępowania karnego<sup>13</sup> bądź mogą być objęte nieważnością postępowania, o której mowa w art. 379 ust. 4 Kodeksu postępowania cywilnego<sup>14</sup>. Odpowiedzią Trybunału Konstytucyjnego było z kolei wydanie postanowienia

---

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 293) uchylała ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 643, z późn. zm.).

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1157).

<sup>10</sup> Dz. U. 2019 r., poz. 2393.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 1422.

<sup>12</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z 23.01.2020 r. (BSA I-4110-1/20)

<sup>13</sup> Dz. U. z 2024 r., poz. 37.

<sup>14</sup> Dz. U. 2023 r., poz. 1550.



z dnia 28 stycznia 2020 r., sygn. akt Kpt 1/20, w którym uznał on za niezgodne z Konstytucją stosowanie art. 379 ust. 4 kpc oraz 439 kpk w rozumieniu, w jakim przyjął to Sąd Najwyższy. Cały powyższy chaos prawny doprowadził do wprowadzenia do ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym<sup>15</sup> oraz ustaw regulujących ustrój sądów powszechnych, administracyjnych i wojskowych na mocy ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw<sup>16</sup> tak zwanej procedury badania niezależności sędziego, która miała zapewnić, że określony sędzia biorący udział w wydaniu wyroku spełnia standardy należytego wykonywania zawodu. W tle tych wydarzeń była jeszcze reforma odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, która skutkowała między innymi powołaniem Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, która również jest krytykowana przez część środowiska.

**Największe problemy polskiego sądownictwa dotyczą przewlekłości postępowań, zaufania do organów sądowych i niepewności prawnej. Gdy po długim oczekiwaniu uda się uzyskać wyrok, to wciąż istnieje ryzyko, że zostanie on podważony. Reformy mające na celu naprawę sądownictwa doprowadziły w praktyce do pogłębienia się kryzysu wymiaru sprawiedliwości.**

Opisana powyżej sytuacja pokazuje, że nie udało się spełnić celów reform, jakimi było odpolitycznienie sądownictwa i zapewnienie jego niezawisłości, gdyż w obecnej chwili stało się to jednym z głównych zarzutów wobec polskiego wymiaru sprawiedliwości kierowanych nie tylko ze strony części środowiska prawnego i społeczeństwa, ale także ze strony międzynarodowych sądów, jak np. w wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 5 czerwca 2023 r.<sup>17</sup>. Obecnie, po zmianie większości parlamentarnej pojawiają się liczne propozycje zmiany przepisów, które budzą kolejne kontrowersje, a także są obarczone ryzykiem weta prezydenckiego. Realnym problemem może okazać się potencjalny wpływ nowych reform na „powagę rzeczy osądzonej”, na stan pewności prawnej społeczeństwa oraz na to, czy istniejące w obrocie społecznym i gospodarczym wyroki zostaną utrzymane w mocy.

<sup>15</sup> Dz. U. z 2024 r., poz. 622.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2022 r., poz. 1259.

<sup>17</sup> C-204/21

Z całą pewnością kondycja polskiego sądownictwa jest fatalna, zaufanie do organów sądowych jest bardzo niskie, a niepewność prawna bardzo wysoka. Do tego dochodzą problemy z długim oczekiwaniem na wyroki sądu. W praktyce w obecnych warunkach należy przyjąć, że realnie zagrożone jest konstytucyjne prawo do sądu każdego obywatela.

### **Art. 45. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**

**1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.**

Konieczna jest zatem kompleksowa i pilna reforma, która pomoże przezwyciężyć te problemy w sposób akceptowalny dla wszystkich stron sceny politycznej oraz dla społeczeństwa. Mając powyższe na uwadze Fundacja Warsaw Enterprise Institute wspólnie ze Związkiem Przedsiębiorców i Pracodawców przedstawia propozycje w tym zakresie.

## **II. Reforma ustrojowa**

### **1. Sędziowie**



**Cel zmian: zwiększenie niezależności i profesjonalizmu sędziów, odbudowa zaufania społecznego do sądów.**

Wymagania, jakie obecnie muszą spełnić sędziowie określone zostały we właściwych przepisach ustrojowych<sup>18</sup>. Obecnie, aby zostać sędzią sądu rejonowego, należy spełnić takie przesłanki jak:

- posiadanie obywatelstwa polskiego i korzystanie z pełni praw publicznych, a także niebycie skazanym prawomocnie za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- posiadanie nieskazitelnego charakteru;

<sup>18</sup>

Odpowiednio: ustawia o Sądzie Najwyższym, ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 334), ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2492) czy ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2250).

- ukończenie właściwych studiów prawniczych;
- posiadanie stanu zdrowia umożliwiającego pełnienie obowiązków;
- ukończenie 29 lat;
- zdanie egzaminu sędziowskiego lub prokuratorskiego;
- zajmowanie stanowiska asesora sądowego przez 3 lata.

Warunki dotyczące zdania egzaminu i posiadanie odpowiedniego doświadczenia nie muszą zostać spełnione, jeśli kandydat wcześniej zajmował już stanowisko sędziego, prokuratora, pracował w odpowiedniej jednostce dydaktycznej i posiada co najmniej stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych, wykonywał zawód adwokata, radcy prawnego lub notariusza przez trzy lata bądź przez taki sam okres czasu wykonywał właściwy zawód w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Wymagania stawiane sędziom innych sądów różnią się głównie w zakresie wieku i stażu pracy. Przykładowo sędzia wojewódzkiego sądu administracyjnego musi mieć ukończone 35 lat i uprzednio przez osiem lat wykonywać określony zawód np. adwokata czy radcy prawnego. Sędzia Sądu Najwyższego musi z kolei ukończyć 40 lat i posiadać co najmniej dziesięcioletni staż na właściwym stanowisku.

Co ważne, wymóg dotyczący zdania egzaminu sędziowskiego lub prokuratorskiego adresowany jest przede wszystkim (choć nie tylko) do absolwentów Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury. Osoba, która ukończyła studia prawnicze, po zdaniu odpowiedniego egzaminu może podjąć kształcenie na aplikacji prokuratorskiej bądź sędziowskiej. Oznacza to, że dla wielu sędziów praca w sądownictwie może być jedyną, jaką podjęli na swojej drodze zawodowej. Model kształcenia sędziów w zestawieniu z wymogami dotyczącymi ich wieku i doświadczenia zawodowego może budzić wątpliwości co do należytego ich przygotowania do pełnienia tej funkcji. W związku z powyższym należałoby powrócić do dyskusji na temat tego, by zawód ten był ukoronowaniem kariery prawniczej. Propozycje w tym zakresie padały kilkakrotnie w przeszłości, zarówno w Agendzie Polskiej z 2018 r.<sup>19</sup>, jak również były przedstawiane przez inne organizacje, a nawet przedstawicieli władz publicznych<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> WEI, ZPP, *Agenda Polska...*, op. cit.

<sup>20</sup> Por. <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1067670,sedziowie-reforma-sadownictwa-zawody-prawnicze.html>

Proponujemy, aby zawód sędziego był ukoronowaniem kariery prawniczej. Takie rozwiązanie ma zapewnić, że sędziowie będą posiadali najwyższe możliwe kompetencje oraz doświadczenie życiowe.

Proponujemy, aby wymogi dotyczące wieku zmienić w następujący sposób:

- Sądy rejonowe i wojskowe – 40 lat;
- Sądy okręgowe, apelacyjne i wojewódzkie sądy administracyjne – 45 lat;
- Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu (przy założeniu braku postulowanych w dalszych rozdziałach zmian dotyczących likwidacji Trybunałów) – 50 lat.

Proponujemy zmianę wymogów dotyczących stażu uprawniającego do zajmowania stanowiska sędziego. Dla sądów rejonowych i wojskowych miałyby on wynosić minimum 10 lat wykonywania zawodu adwokata, radcy prawnego, notariusza, prokuratora, prezesa, wiceprezesa bądź radcy Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Dla pozostałych sądów staż powinien wynosić odpowiednio minimum 15 lat z uwzględnieniem ewentualnego wcześniejszego doświadczenia również jako sędziego. Jednocześnie posiadanie tytułu profesora bądź stopnia naukowego doktora habilitowanego nauk prawnych nie powinno być przesłanką do zwolnienia z wymogów posiadania doświadczenia zawodowego.

Tak daleko idąca zmiana w zakresie kwalifikacji sędziowskich wymaga głębokiej reformy, która jest czasochłonna. Aby uniknąć negatywnych efektów dla systemu sądownictwa, konieczne jest jej rozłożenie w czasie. Dojście do docelowych wymogów powinno odbywać się stopniowo w ciągu 15 lat. Zarówno przesłanki dotyczące wieku, jak i stażu pracy w zawodach prawniczych powinny być podnoszone co 5 lat. W ten sposób obecni sędziowie, którzy rozpoczęli karierę w sądzie rejonowym w wieku 29 lat, pod koniec reformy będą bliscy spełnienia warunków ubiegania się w drodze konkursu o stanowisko w sądzie okręgowym czy apelacyjnym. Dzięki temu rozwiązaniu wejdą oni w nowy system w sposób bardziej naturalny, bez większego uszczerbku dla ich kariery zawodowej.

Kolejną istotną kwestią mającą na celu usprawnienie pracy sędziów jest wyraźne podkreślenie ich niezależności i przydzielenie

im odpowiednich zasobów umożliwiających im wykonywanie obowiązków. Sędzia nie byłby podległy służbowo ani prezesowi, ani dyrektorowi sądu. Powinien posiadać własne biuro i przynajmniej jednego asystenta zatrudnionego na pełen etat. Po wygraniu konkursu powinien być niemal nieusuwalny ze stanowiska za wyjątkiem ważnych okoliczności np. skazania go za popełnienie umyślnego przestępstwa, braku możliwości wykonywania obowiązków z uwagi na stan zdrowia czy też w wyniku rażącego naruszania przez niego swoich obowiązków służbowych (decyzję w tym zakresie podejmowałoby właściwe Kolegium Sądu).

Zaproponowane powyżej warunki, jakie muszą spełnić sędziowie, implikują także rezygnację z kształcenia sędziów w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Ponadto wszelkie wolne stanowiska orzecznicze w sądach powszechnych, administracyjnych i wojskowych powinny być obsadzane wyłącznie w drodze konkursu. Jeśli sędzia chciałby się przenieść do innego sądu, zarówno równorzędnego (np. z rejonowego w jednym mieście do rejonowego w innym), jak i wyższego (np. z rejonowego do okręgowego) powinien przystąpić do konkursu na wolne stanowisko. Sędziowie mogliby być przenoszeni do innych sądów tylko w wyjątkowych okolicznościach (np. w przypadku likwidacji sądu bądź wydziału), tylko na tym samym szczeblu (np. z rejonowego do rejonowego) i wyłącznie za ich zgodą. Sędziowie jak dotychczas powinni posiadać zagwarantowany im w Konstytucji immunitet oraz nie powinni móc wykonywać innej pracy z wyjątkiem naukowo-dydaktycznej. Ich wynagrodzenie powinno być adekwatne do zajmowanego stanowiska. Ma to na celu zapewnienie ich niezależności orzeczniczej, a także dać gwarancję, że będą skupieni na swoim zawodzie. W myśl zasady „prawo nie działa wstecz” wszystkie osoby posiadające status sędziego w dniu wejścia w życie reformy powinny utrzymać zajmowane stanowisko.

**W proponowanej przez nas koncepcji, aby zawód sędziego był ukoronowaniem kariery prawniczej proponuje się likwidację Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury oraz wprowadzenie konkursów na stanowiska sędziowskie. Sędziami powinny być natomiast osoby posiadające minimum 40 lat i 10 lat doświadczenia zawodowego. Sędzia, który wygra konkurs na dane stanowisko nie będzie mógł być przeniesiony poza wyjątkowymi sytuacjami i nie będzie mógł być awansowany. Zmiana stanowiska następowałaby wyłącznie w drodze kolejnego konkursu.**

Proponujemy także istotną zmianę dotyczącą sposobu przejścia przez sędziów w stan spoczynku. Powinni oni bowiem orzekać tak długo, jak stan zdrowia im na to pozwoli. Jednocześnie po ukończeniu 70 lat (zarówno kobiety, jak i mężczyźni) powinni uzyskiwać prawo do przejścia w stan spoczynku na własny wniosek. Takie rozwiązanie zwiększałoby gwarancje niezależności i nieusuwalności sędziów, tak długo, jak są oni w pełni sił zdrowotnych i intelektualnych. Jednocześnie daje to im uprawnienia odpowiadające w praktyce świadczeniom emerytalnym dla większości społeczeństwa.

**Sędziowie powinni orzekać tak długo, jak pozwala im na to stan zdrowia. Jednocześnie po ukończeniu 70. roku życia powinni uzyskiwać uprawnienie do przejścia w stan spoczynku na własny wniosek.**

Kolejną ważną kwestią dotyczącą wymiaru sprawiedliwości jest jego transparentność. W związku z powyższym obywatele powinni mieć wiedzę o tym, kto wykonuje ten zawód i być przekonani o najwyższych kompetencjach posiadanych przez te osoby. W tym celu proponujemy, aby sądy na swoich stronach internetowych prowadziły oficjalne, publicznie dostępne profile orzekających w nich sędziów. Powinny one zawierać informacje o przebiegu nauki, pracy zawodowej, publikacjach czy osiągnięciach danego sędziego. Powinny także zawierać odnośniki do wydanych przez niego wyroków, które zostały opublikowane oraz informację o ilości uchylonych orzeczeń w sądach wyższej instancji. Z jednej strony tego rodzaju profile przyczyniłyby się do budowania zaufania do osób wykonujących ten jakże ważny dla społeczeństwa zawód, z drugiej strony zmusiłby do ciągłego doskonalenia zawodowego samych sędziów. Ponadto powinni oni składać coroczne oświadczenia majątkowe właściwym organom publicznym, co miałoby stanowić narzędzie zapobiegające korupcji. Jednocześnie oświadczenia te nie powinny być jawne, gdyż publiczne ujawnianie majątku mogłoby np. zniechęcać do podjęcia się pracy w tym zawodzie osoby, które z sukcesem przez lata wykonywały zawód prawniczy i uprzednio już zbudowały swój majątek.

## **2. Administracja sądowa**

Obecnie organami sądów powszechnych są prezes i dyrektor, a w sądach okręgowych i apelacyjnych także kolegium (art. 21

p.u.s.p.). Niestety, ich kompetencje w pewnym zakresie mogą się krzyżować, co może prowadzić do konfliktów i problemów w funkcjonowaniu danej jednostki. Sądy potrzebują dobrych i skutecznych menadżerów, którzy będą kierować jego pracami i wezmą odpowiedzialność za kwestie administracyjne. Nie muszą oni być sędziami, co więcej, nie muszą nawet posiadać wykształcenia prawniczego, tak jak dyrektorzy szpitali nie muszą być lekarzami. Powinni natomiast posiadać znaczące kompetencje w zakresie zarządzania podległą im jednostką i zasobami ludzkimi. Sędziowie powinni być natomiast skupieni na orzekaniu. Dlatego postulujemy, aby dyrektorzy powoływani przez Ministra Sprawiedliwości przejęli wszelkie kompetencje dotyczące kwestii administracyjnych. W razie potrzeby, w danym sądzie mogliby działać również zastępcy dyrektora. Prezesi natomiast powinni odpowiadać za wszelkie kwestie dotyczące reprezentacji sędziów lub ich niezależności. Tak jak obecnie dokonywaliby analizy orzecznictwa sądu w poszukiwaniu rozbieżności, czy też wydawaliby zgodę na zatrzymanie sędziego w razie ujęcia go na gorącym uczynku podczas dokonywania przestępstwa.

### 3. Krajowa Rada Sądownictwa



**Cel zmian:** zwiększenie niezależności sędziów, odbudowa zaufania społecznego do sądów, zmniejszenie niepewności prawnej.

Status Krajowej Rady Sądownictwa regulowany jest przez Konstytucję, a także ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa.

#### **Art. 186 Konstytucji RP.**

**1. Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów.**

**2. Krajowa Rada Sądownictwa może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów.**

#### **Art. 179 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, na czas nieoznaczony.**

Z kolei art. 187 ust. 4 stanowi, że:

**Art. 187 ust. 4 Konstytucji RP.**

**Ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa.**

Proponujemy całkowitą likwidację Krajowej Rady Sądownictwa, której obecne kompetencje w zakresie powoływania sędziów nie będą potrzebne, gdy stanowiska sędziowskie będą obsadzone w drodze konkursów. Z uwagi na oparcie funkcjonowania KRS w Konstytucji zaproponowana reforma wymaga jej zmiany. Zdajemy sobie sprawę z tego, jak wielkim wyzwaniem jest to w naszych realiach politycznych, jednak takie rozwiązanie byłoby najkorzystniejsze dla wymiaru sprawiedliwości. Powołanie na stanowisko sędziowskie powinno być dokonywane przez Prezydenta, jednak powinno być jedynie czynnością techniczną, choć uroczystą. Prezydent nie powinien mieć możliwości odmówienia powołania osoby, która wygra konkurs (czy w przypadku SN zostanie wybrana na to stanowisko), a w przypadku, gdyby opóźniał tę czynność, sędzia powinien móc złożyć ślubowanie pisemnie i otrzymać powołanie od Ministra Sprawiedliwości.

#### 4. Sąd Najwyższy i Trybunały



**Cel zmian:** zwiększenie niezależności sędziów, odbudowa zaufania społecznego do sądów, zmniejszenie niepewności prawnej.

Obecnie rolę Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Stanu określa Konstytucja, przede wszystkim w art. 188 do 201. Podobnie jak w przypadku KRS proponujemy likwidację tych organów, co oczywiście wymaga zmiany Ustawy Zasadniczej. Kompetencje Trybunału Konstytucyjnego oraz Stanu, jako organu, który odgrywa znikomą rolę praktyczną<sup>21</sup> powinny zostać powierzone Sądowi Najwyższemu.

<sup>21</sup> Trybunał Stanu w swojej historii prowadził niewiele spraw i skazał zaledwie 2 osoby. Od wielu lat przed TS nie są prowadzone żadne rozprawy. Por. <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9470385,w-ciagu-stu-lat-historii-byly-tylko-dwoch-skazanych-za-co-trafiali-pr.html>



Sędziowie Sądu Najwyższego o największym doświadczeniu i najwyższych kwalifikacjach stojący na szczycie kariery zawodowej z całą pewnością będą dawać gwarancję realizacji zadań stawianych obecnie przed TK i TS. Wyodrębnianie organu sądowego, w którego kognicji leży wyłącznie badanie konstytucyjności ustaw, jest niezasadne ze względów organizacyjnych i budzi wątpliwości co do jego wykorzystywania w celach politycznych.

**Proponujemy likwidację Trybunału Stanu oraz Trybunału Konstytucyjnego i powierzenie kompetencji tych organów Sądowi Najwyższemu. Ponadto w zwykłym toku postępowania sądowego powinna na bieżąco być stosowana rozproszona kontrola konstytucyjności ustaw.**

Sąd Najwyższy powinien kumulować kompetencje dotychczasowych trybunałów i te, które posiada już obecnie np. stwierdzanie ważności wyborów. W zakresie orzekania w sprawach indywidualnych powinien wydawać wyroki kasacyjne na skutek złożonej przez stronę skargi kasacyjnej od prawomocnego wyroku po wyczerpaniu przez nią drogi odwoławczej. Niemniej jednak sprawy kasacyjne Sąd Najwyższy powinien podejmować tylko wówczas, gdy dany sędzia zdecyduje się podjąć sprawę z uwagi na znaczące prawdopodobieństwo, że w dotychczasowym toku instancji doszło do rażącego uchybienia, np. z powodu oparcia orzeczenia o niekonstytucyjny przepis. Sprawy kasacyjne rozpatrywane przez SN powinny być wyjątkiem stosowanym w najważniejszych sprawach. Co do zasady postępowania powinny być rozstrzygane w dwuinstancyjnym postępowaniu (zgodnie z art. 176 Konstytucji).

Również sam Sąd Najwyższy powinien przejść reformę. Sędziów Sądu Najwyższego powinno wybierać się w powszechnych wyborach łącznie z wyborami do Sejmu (ze względów ekonomicznych). W każdym okręgu wyborczym powinno wybierać się jednego sędziego, a w np. 3 największych – dwóch sędziów. Obecnie dałoby to liczbę 44 osób wybieranych na to stanowisko. Siłą rzeczy kadencja sędziów odpowiadałaby kadencji Parlamentu. Kandydaci powinni spełniać najwyższe wymogi stawiane sędziom, przede wszystkim dotyczące wieku (minimum 50 lat) i doświadczenia zawodowego (minimum 15 lat). Kolejność kandydatów na sędziów na listach powinna być losowa, a kampanię wyborczą powinni prowadzić z własnych środków bez udziału partii politycznych czy samych polityków.

Oczywiście sędziowie SN powinni posiadać szeroki aparat pomocniczy, własne biuro czy też asystentów i innych pracowników administracyjnych. Państwo powinno zapewnić im wszelkie niezbędne środki osobowe i techniczne, które będą umożliwiały im sprawowanie urzędu.

Sędziowie Sądu Najwyższego powinni być wybierani w wyborach powszechnych w tym samym terminie co posłowie i senatorowie. Ich kadencja powinna być powiązana z kadencją Parlamentu. W każdym okręgu wybierano by jednego sędziego, a w trzech największych – po dwóch.

## » III. Reforma procedur

### 1. Sędziowie



**Cel zmian:** usprawnienie pracy sędziów, zmniejszenie czasu trwania postępowań sądowych, zmniejszenie niepewności prawnej.

Zdecydowana większość postępowań sądowych dotyczy spraw stosunkowo drobnych. Gdy dotyczą one kwestii majątkowych, to wartość przedmiotu sporu rzadko przekracza 50 tysięcy złotych, co poniekąd znalazło odzwierciedlenie w obecnych przepisach dotyczących skargi kasacyjnej. Art. 3982 § 1 kpc wskazuje, że skarga kasacyjna jest niedopuszczalna, jeśli WPS jest niższe niż 50 tysięcy złotych, a w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych – 10 tysięcy złotych. To właśnie spraw „drobnych” jest najwięcej, a więc zasadnym jest, aby skupić się na szybkim ich rozwiązywaniu.

Z całą pewnością ważną zmianą w postępowaniu cywilnym było wprowadzenie do przepisów kpc ustawą z dnia 9 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw – elektronicznego postępowania upominawczego, a tym samym tak zwanego e-sądu<sup>22</sup>. Oczywiście do jego funkcjonowania można mieć zastrzeżenia, np. że system teleinformatyczny e-sądu jest przestarzały i mało intuicyjny, co wymaga

<sup>22</sup> Dz. U. z 2009 r., Nr 26, poz. 156.

poprawy. Niemniej jednak wprowadzenie tej procedury w sposób istotny przyspieszyło wydawanie wyroków – nakazów zapłaty.

Mając na względzie doświadczenia z 14 lat działalności e-sądu, z funkcjonowania sądów w okresie pandemii, gdzie wiele rozpraw odbywało się w trybie zdalnym, a także biorąc pod uwagę, że sądy zdobyły środki technologiczne, a sędziowie i pełnomocnicy odpowiednio umiejętności cyfrowe, należy przyjąć, że takie rozwiązania są skuteczne i należy je rozszerzać.

Rozwinięciem idei e-sądu byłoby stworzenie „sądu spraw drobnych”, a więc w praktyce odrębnej, uproszczonej i przyspieszonej procedury dla rozwiązywania spraw tego rodzaju. W ten sposób można rozstrzygać spory, w których po pierwsze możliwe jest ustalenie wartości przedmiotu sporu, a po drugie jest ona nie większa niż sześciokrotność przeciętnego wynagrodzenia brutto za kwartał poprzedzający złożenie pozwu. W II kwartale 2024 r. GUS podaje, że przeciętne wynagrodzenie wynosi 8.038,41 zł<sup>23</sup>, a więc sześciokrotność tej kwoty wynosi 48230,46 zł. Limit uznania za sprawę „drobną” byłby zatem zbliżony do tego, jaki określony jest obecnie w art. 3982 § 1 kpc. Zaletą tego rozwiązania byłoby także waloryzowanie limitu wraz ze wzrostem wynagrodzeń. Postępowaniem tym powinny zostać objęte proste i często powtarzające się szeroko pojęte sprawy cywilne, a więc również rodzinne o prawa majątkowe, gospodarcze. Co istotne, co do zasady sprawy te powinny być rozstrzygane na jednym posiedzeniu przez jednego sędziego.

Sądy spraw drobnych mogłyby rozstrzygać sprawy w postępowaniu w całości elektronicznym. Jeśli pojawiłaby się potrzeba przeprowadzenia postępowania dowodowego w postaci np. przesłuchania świadka czy złożenia wyjaśnień przez strony, to rozprawa powinna zostać przeprowadzona wyłącznie w trybie zdalnym. Sądy spraw drobnych mogłyby być tworzone w sądach rejonowych. Odwołania od wyroków wydanych w tym trybie powinny być rozpatrywane przez sądy okręgowe w tradycyjnym postępowaniu. Zaproponowane rozwiązanie w sposób istotny pomogłoby skrócić czas rozpatrywania spraw przez sądy.

<sup>23</sup> <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-drugim-kwartale-2024-roku,271,45.html>

**Proponujemy wprowadzenie odrębnego postępowania dla prostych, często powtarzających się spraw cywilnych, rodzinnych, gospodarczych czy z zakresu prawa pracy o stosunkowo niskiej wartości przedmiotu sporu. Sprawy, gdzie wartość przedmiotu sporu byłaby niższa niż sześciokrotność przeciętnego wynagrodzenia mogłyby być rozpatrywane przez „sądy spraw drobnych” w szybkiej, elektronicznej procedurze. Pozwoli to istotnie przyspieszyć postępowanie.**

Dodatkowo proponujemy, aby w powstałych w ten sposób sądach, w miarę istnienia potrzeb kadrowych, mogli orzekać „pozaetatowi sędziowie”. Instytucja ta inspirowana byłaby członkami pozaetatowymi Samorządowych Kolegiów Odwoławczych<sup>24</sup>. Pozaetatowi sędziowie musieliby spełniać wymogi przewidziane dla sędziów sądów rejonowych z pewnymi wyjątkami. Wiek takich sędziów mógłby wynosić 35 lat, a staż pracy w zawodach prawniczych 5 lat. Dodatkowo mogliby oni być zatrudnieni bądź prowadzić własną działalność gospodarczą bez ograniczeń. Otrzymywaliby oni wynagrodzenie ryczałtowe za każde posiedzenie, a także zwrot kosztów dojazdu.

Proponujemy wprowadzenie nowej kategorii sędziów pozaetatowych, którzy mogliby orzekać w prostych sprawach prowadzonych w postępowaniu przed sądem elektronicznym. Takie rozwiązanie istotnie ograniczyłoby problemy kadrowe i odciążałoby sądy, przyczyniając się do skrócenia czasu oczekiwania na wyrok.

W pozostałym zakresie procedura również powinna zostać zmieniowana. Sprawy, które nie należą do „drobnych”, powinny być rozstrzygane na rozprawach odbywających się co do zasady dzień po dniu. Jeśli konieczne byłoby przeprowadzenie postępowania dowodowego, które wymaga czasu, np. pozyskania opinii biegłego, to kolejna rozprawa powinna odbyć się w pierwszym możliwym terminie. Sędzia powinien mieć możliwość skupienia się na sprawie. Obecnie z uwagi na przewlekłość postępowania, gdy między jedną a drugą rozprawą mija często wiele miesięcy, sędzia musi w praktyce za każdym razem od nowa zapoznawać się ze sprawą. Aby takie rozwiązanie mogło być stosowane w praktyce, konieczne jest większe przywiązanie wagi do kwestii prekluzji dowodowej.

<sup>24</sup> Por. ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2018 r., poz. 570).

W celu usprawnienia postępowania w sprawach cywilnych o zapłatę, gospodarczych czy też z zakresu prawa pracy warto rozważyć także wprowadzenie zmian w zakresie przeprowadzania dowodów z zeznań świadków. Proponujemy, aby wyłączną inicjatywę w tym zakresie posiadały strony, które wskazywałyby sądowi, czyje zeznania mogłyby być przydatne do rozstrzygnięcia sprawy. Sąd dokonywałby oceny zasadności wniosku dowodowego stron. Sąd co do zasady nie wzywałby świadków z urzędu. W miarę możliwości świadkowie mogliby składać zeznania w formie pisemnej bez konieczności ich osobistego stawiennictwa w sądzie.

**Proponujemy, aby sprawy nienależące do kategorii „drobnych” były rozpatrywane przez sąd na rozprawach odbywających się co do zasady dzień po dniu. Odstępstwem od tej reguły mogłyby być sytuacje, gdy konieczny jest dłuższy czas na przeprowadzenie postępowania dowodowego np. pozyskanie opinii biegłych. W takiej sytuacji rozprawa powinna odbyć się w pierwszym możliwym terminie.**

## 2. Zasada prawdy formalnej



**Cel zmian:** zmniejszenie czasu trwania postępowań sądowych.

We współczesnym postępowaniu cywilnym obowiązuje zasada prawdy materialnej wyrażona w art. 3 k.p.c. Zgodnie z treścią tego artykułu:

*Strony i uczestnicy postępowania obowiązani są dokonywać czynności procesowych zgodnie z dobrymi obyczajami, dawać wyjaśnienia co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek oraz przedstawiać dowody.*

Proponujemy, aby w sprawach cywilnych majątkowych i gospodarczych zrezygnować z jej stosowania na rzecz zasady prawdy formalnej. Rozwiązanie takie może przyczynić się do zmniejszenia bardzo długiego czasu oczekiwania na wyrok w tych kategoriach spraw.

Zasada prawdy formalnej, według literatury i orzecznictwa<sup>25</sup>, jest przeciwstawna zasadzie prawdy obiektywnej (zgodnie z którą sąd ma podejmować kroki mające na celu wydanie orzeczenia odpowiadającego rzeczywistości); po drugie zaś – że w przypadku postępowania opartego na tej pierwszej „zamierzeniem sądu jest (...) rozstrzygnięcie sprawy w ramach okoliczności i środków dowodowych zaoferowanych przez strony, chociażby wydane na tej podstawie orzeczenie nie odpowiadało rzeczywistości”<sup>26</sup>. W takiej sytuacji „sąd w procesie, w którym obowiązuje zasada prawdy formalnej, pozostaje w zasadzie bierny przy gromadzeniu materiału dowodowego, ograniczając się jedynie do zakwalifikowania pod względem prawnym ustalonego stanu faktycznego”<sup>27</sup>. Z kolei w ujęciu Małgorzaty Mędrali, „(...) w postępowaniu opartym na zasadzie prawdy formalnej ustalenia sądu co do stanu faktycznego i prawnego sprawy powinny być zgodne jedynie z materiałem faktycznym i dowodowym przedstawionym przez uczestników postępowania”<sup>28</sup>. Opiera się ona na materiale dowodowym przedstawionym przez strony. Jeżeli nie będzie ona tożsama z prawdą obiektywną (materialną) – wcale nie musi to przesądzić o wadliwości postępowania dowodowego i wydanego na jego podstawie rozstrzygnięcia.

Przyjęcie zasady prawdy formalnej w sprawach cywilnych majątkowych i gospodarczych oznaczać będzie, że sąd będzie orzekał co do zasady na podstawie przedstawionego przez strony materiału dowodowego bez konieczności podejmowania większej inicjatywy w ich gromadzeniu. Odpowiedzialność za udowodnienie bądź zaprzeczenie roszczeniu będzie spoczywała na stronach, a rolą sądu będzie ocena przedstawionych dowodów.

**Postulujemy wprowadzenie zasady prawdy formalnej w rozstrzyganiu sporów majątkowych w zakresie spraw cywilnych i gospodarczych. Dzięki temu to strony będą musiały przedstawić dostateczne dowody na poparcie swoich tez, a sąd ograniczałby się w zasadzie do oceny zebranego materiału.**

<sup>25</sup> M. Trepczyński, *Zasada prawdy formalnej w polskim cywilnym prawie procesowym a rozumowania niemonotoniczne*, „Zeszyty Prawnicze”, 16(2), 2016.

<sup>26</sup> A. Kallaus, *Konsekwencje prawne zmiany przepisu art. 3 KPC w postępowaniu procesowym*, „Monitor Prawniczy” 4/1997.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> M. Mędrala, *Funkcja ochronna cywilnego postępowania sądowego w sprawach z zakresu prawa pracy*, Warszawa 2011.

### 3. Integracja i usprawnienie systemów elektronicznych



**Cel zmian: usprawnienie przepisów postępowania, zmniejszenie czasu trwania postępowań sądowych, zmniejszenie niepewności prawnej.**

W obecnym stanie prawnym istnieją portale sądowe, które umożliwiają elektroniczny dostęp do akt sprawy stronom czy ich pełnomocnikom. Taką funkcjonalność oferują Portal Informacyjny Sądów Powszechnych czy Portal Akt Sądowych Sądów Administracyjnych. Dodatkowo funkcjonuje ePUAP, który od lat stosowany jest do kontaktów z organami administracji publicznej. Nadto równolegle wprowadzany jest zupełnie nowy system e-Doręczeń, które mają zastąpić listy polecone. Problemy praktyczne wynikające ze stosowania tak wielu różnych, niezintegrowanych ze sobą systemów są ogromne. Już dziś profesjonalni pełnomocnicy procesowi muszą posiadać skrzynki do e-Doręczeń. Służą one obligatoryjnie do odbierania korespondencji od organów administracji publicznej i skarbowej oraz do fakultatywnego nadawania tej korespondencji. Jednocześnie sądy aż do października 2029 r. nie będą korzystały z e-Doręczeń, a właśnie z Portali Sądowych. Za ich pośrednictwem sąd doręcza pisma pełnomocnikowi, ale nie ma już możliwości kontaktu zwrotnego – doręczenia pisma przez pełnomocnika sądowi czy też doręczenia pism między pełnomocnikami. Elektronizacja postępowań sądowych i administracyjnych ma na celu uproszczenie i przyspieszenie wymiany korespondencji. Tymczasem przez nieprzemyślane zmiany prawne doprowadzono do chaosu, w którym trudno odnaleźć się nawet profesjonalistom. Nie tylko generuje to dodatkowe koszty, ale także istotnie utrudnia wymianę pism procesowych i stwarza ryzyko błędów w tym zakresie.

**Postulujemy pilną i kompleksową rewizję przepisów dotyczących doręczeń elektronicznych w różnych wymienionych powyżej systemach oraz ich ujednoczenie i uproszczenie. Istnieją bowiem techniczne metody, by stworzyć jeden „Portal Sądów i Administracji Publicznej”, który integrowałby wszystkie wspomniane funkcjonalności, umożliwiając zarówno wysyłanie, jak i odbieranie korespondencji zarówno z sądami, organami administracji i skarbowymi, jak i pomiędzy pełnomocnikami, czy osobami fizycznymi i prawnymi w ramach toczących się postępowań. Proponujemy integrację wszystkich systemów w jeden, który umożliwiłby wymianę pism zarówno między sądem a pełnomocnikiem, jak i między pełnomocnikami.**

## 4. Rejestr spółek i działalności gospodarczej



**Cel zmian:** usprawnienie przepisów postępowania, zmniejszenie czasu trwania postępowań sądowych, zmniejszenie niepewności prawnej.

Aktualnie informacje o podmiotach prowadzących działalność gospodarczą znajdują się w dwóch odrębnych rejestrach. Osoby fizyczne wpisywane są do CEIDG (Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej), który prowadzony jest przez organy administracji, a dokładniej zgodnie z art. 2 ustawy o CEIDG zadanie to powierzono ministrowi właściwemu do spraw gospodarki<sup>29</sup>. Z kolei osoby prawne prowadzące działalność gospodarczą wpisywane są do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego, który zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>30</sup> prowadzony jest przez właściwe wydziały gospodarcze sądów rejonowych. Takie rozwiązanie powoduje nie tylko niepotrzebne obciążenie sądów obowiązkami, które mogą być realizowane przez administrację publiczną. Powoduje to także trudności w wyszukiwaniu informacji i tworzy niepotrzebny chaos. Nade wszystko jednak, z uwagi na znaczne obciążenie sądów, czas oczekiwania na ujawnienie ważnych zmian w rejestrze jest bardzo wydłużony i sięga obecnie kilku miesięcy. To z kolei przekłada się na zwiększenie niepewności obrotu gospodarczego. Proponujemy wprowadzenie szeregu rozwiązań, które mogą w prosty sposób przełożyć się na rozwiązanie powyższych problemów.

### a) Jeden organ rejestracyjny. Jeden rejestr działalności gospodarczej

Obecne rozróżnienie CEIDG oraz rejestru przedsiębiorców KRS jest całkowicie niecelowe. Przyjęto bowiem, że tylko organy sądowe są w stanie zapewnić odpowiednią weryfikację wniosków. Tymczasem procedury związane z wpisem są w znacznej mierze czynnościami technicznymi, a te o charakterze merytorycznym przeważnie nie należą do skomplikowanych. Sąd rejestrowy może np. odmówić

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz. U. z 2022 r., poz. 54).

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2023 r., poz. 685).



dokonania wpisu spółki do KRS czy też wpisu określonych zmian. Dzieje się tak w sytuacji, gdy np. wskazano we wniosku firmę spółki istniejącą bądź bardzo podobną do tej, która już działa na rynku bądź wskazano niewłaściwy sposób reprezentacji. Wydaje się jednak, że profesjonalna kadra urzędnicza z powodzeniem może wykonywać tego rodzaju obowiązki. Co więcej, tak jak obecnie istnieje procedura odwoławcza, tak w przypadku przeniesienia kompetencji KRS do struktur administracyjnych powinna istnieć możliwość odwołania od decyzji o odmowie wpisu czy dokonania zmian, a następnie skarga do sądu administracyjnego.

Jak pokazuje praktyka, organy administracji w tym zakresie działają znacznie sprawniej. Przeniesienie zadań związanych z KRS (nie tylko z rejestrem przedsiębiorców) do struktur administracyjnych powinno wiązać się z utworzeniem jednego urzędu, który wykonywałby wszelkie zadania w tym zakresie. Rejestry KSR oraz CIDG powinny natomiast zostać zintegrowane w jeden system teleinformatyczny, w którym wyszukiwanie wszelkich danych byłoby proste i szybkie.

Takie rozwiązanie byłoby szansą na znaczące przyspieszenie oczekiwania na rejestrację spółek i dokonanie zmian w rejestrze. Uwolniłoby także zasoby ludzkie w sądach, co wiązałoby się z przyspieszeniem spraw sądowych.

## **b) Elektroniczne wnioski**

Obecnie istnieje już portal [biznes.gov.pl](http://biznes.gov.pl), który umożliwia przedsiębiorcom składanie wniosków elektronicznych o wpis i dokonanie zmian w CEIDG. Dla KRS analogiczną funkcję pełni Portal Rejestrów Sądowych. Przekazanie wszystkich kompetencji jednemu organowi administracji publicznej oznaczałoby konieczność stworzenia jednego spójnego systemu wniosków, w którym można byłoby wystąpić zarówno o wpis, jak i o zmianę wszelkich danych. System ten powinien umożliwiać składanie wniosków o wpis i zmianę w sposób elektroniczny (np. przez Profil Zaufany czy za pośrednictwem systemu bankowego). Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą dokonywałyby zmian we własnym imieniu, biorąc odpowiedzialność za podanie danych zgodnych z prawdą. W imieniu spółek działałyby osoby uprawnione do ich reprezentacji.

### **c) Brak podwójnej weryfikacji aktów notarialnych**

Dokumenty notarialne, w tym np. umowy spółki, które załączane są do wniosków, nie powinny podlegać dodatkowej weryfikacji. Notariusze, jako osoby posiadające wiedzę prawniczą i odpowiednie doświadczenie, znają standardy tworzenia umów, a kontrola ich pracy przez urzędników jest w tym zakresie niecelowa. Wniosek o wpis spółki do rejestru składałby notariusz bezpośrednio po podpisaniu aktu notarialnego.

### **d) Wyszukiwanie powiązań osobowych i kapitałowych**

Nowy system powinien posiadać zintegrowaną, powszechnie dostępną i bezpłatną możliwość sprawdzenia powiązań osobowych i kapitałowych podmiotów wpisanych do rejestru. Obecnie istnieją komercyjne rozwiązania w tym zakresie, które w sposób prosty i przejrzysty przedstawiają zależności zarówno między osobami fizycznymi, jak i prawnymi. Oznacza to, że tym bardziej istnieje możliwość wprowadzenia tego rozwiązania bezpośrednio w rejestrze publicznym.

Zaproponowane powyżej rozwiązanie oznaczałoby, że chcąc założyć spółkę bądź dokonać zmiany w rejestrze, można udać się do notariusza, który jeszcze tego samego dnia umieszczałby stosowną zmianę w systemie teleinformatycznym. Spółka mogłaby zatem działać jeszcze tego samego dnia. Alternatywą byłoby złożenie wniosku w systemie teleinformatycznym bądź osobiście w urzędzie. Taki wniosek musiałby zostać rozpatrzony, a dane wprowadzone do systemu przez urzędnika. Oznaczałoby to, że proces byłby trochę dłuższy, ale mniej kosztowny, gdyż nie wymagałoby to wizyty u notariusza.

**Proponujemy integrację CEIDG z Krajowym Rejestrem Sądowym i powierzenie prowadzenia nowego rejestru organom administracyjnym. Wnioski w systemie o wpis bądź zmianę danych można byłoby składać elektronicznie, osobiście w urzędzie bądź u notariusza.**

## 5. Opłaty sądowe



**Cel zmian:** usprawnienie przepisów postępowania, zmniejszenie niepewności prawnej.

Sądy, jako organy publiczne, są finansowane ze środków budżetu państwa, a więc z naszych podatków. Jednocześnie wniesienie pozwu wiąże się z uiszczeniem wpisu sądowego, a więc opłaty za prowadzoną sprawę. Kwota ta może być stosunkowo wysoka, gdyż w wielu przypadkach wynosi ona 5 proc. wartości przedmiotu sporu i jedynie w określonych sytuacjach osoby, których nie stać na poniesienie kosztów sądowych mogą wnosić zwolnienie z nich.

Jednocześnie określenie wysokości wpisu sądowego w wielu sprawach bywa problematyczne, gdyż przedmiotem sporu nie zawsze jest zapłata określonej sumy pieniędzy. W praktyce spory na tym tle również często niepotrzebnie absorbują sądy i wpływają na wydłużenie postępowania.

**Postulujemy, aby od każdej sprawy podbierany był jeden, niski wpis rządu 200 zł. Z jednej strony utrzymanie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości powinno następować z już odprowadzanych podatków, z drugiej wprowadzenie niewielkiej opłaty pomoże ograniczyć ryzyko składania całkowicie bezzasadnych pozwów.**

## 6. Nadanie klauzuli wykonalności



**Cel zmian:** usprawnienie pracy sądów i pełnomocników, zmniejszenie niepewności prawnej.

Obecnie, gdy zostanie wydany wyrok, który następnie uprawomocni się, nie jest możliwe posłużenie się nim w celu wszczęcia egzekucji komorniczej. Aby to zrobić wyrok musi uzyskać tak zwaną klauzulę wykonalności, a więc oficjalne potwierdzenie, że stał się on prawomocny i nadaje się do wykonania. Następuje to na skutek przeprowadzenia postępowania klauzulowego na wniosek wierzyciela. Wiąże się to z dodatkowymi kosztami (choć niewielkimi) i czasem oczekiwania (choć w teorii sąd powinien nadać klauzulę niezwłocznie po otrzymaniu wniosku). Niemniej jednak racjonalnym

wydaje się, aby dla przyspieszenia procedury sąd wydawał klauzulę wykonalności nieodpłatnie i z urzędu po stwierdzeniu prawomocności wyroku.

**Proponujemy, aby sądy nadawały klauzule wykonalności prawomocnym wyrokom nieodpłatnie i z urzędu. Pomoże to przyspieszyć procedurę dochodzenia roszczeń.**

## 7. Notarialny nakaz zapłaty



**Cel zmian:** usprawnienie pracy sądów i pełnomocników, zmniejszenie niepewności prawnej.

Bardzo dużym problemem w obrocie gospodarczym są zatory płatnicze. Badania wskazują, że aż co piąta firma nie płaci w terminie, bo sama ma problemy z uzyskaniem pieniędzy od kontrahentów. Tylko 32 proc. ankietowanych firm wskazuje, że nieregulowanie należności przez kontrahentów nie jest dla nich problemem. Z kolei aż 37 proc. wskazuje nieterminowe płatności jako istotny problem<sup>31</sup>. Dodatkowo w kolejnym badaniu aż 29 proc. ankietowanych firm podaje, że płatności na czas nie są mocną stroną polskiego biznesu<sup>32</sup>.

Gdy kontrahenci uporczywie nie dokonują płatności, a metody polubowne zawiodły, jedynym sposobem na odzyskanie pieniędzy jest uzyskanie nakazu zapłaty. Niestety, z uwagi na przedłużające się postępowania sądowe, skuteczne wyegzekwowanie długu może trwać miesiące bądź lata. Z całą pewnością sytuacja ta jest poważnym problemem, który może w konsekwencji prowadzić do upadku firmy.

Rozwiązaniem tej kwestii byłoby umożliwienie notariuszom wydawania nakazów zapłaty w sytuacjach, w których obecnie prowadzone jest postępowanie upominawcze. Notariusze, po przedstawieniu im stosownych dokumentów, wydawaliby nakazy zapłaty, które byłyby wpisywane do internetowego rejestru notarialnych nakazów zapłaty, aby uniknąć potencjalnych problemów wynikających

<sup>31</sup> Kaczmarek Inkasso, *Przeterminowanie faktur w polskich przedsiębiorstwach*, 2023 r.

<sup>32</sup> Kaczmarek Inkasso, *Etyka płatnicza przedsiębiorców*, 2023 r.

z ich dublowania. Od nakazu zapłaty dłużnikowi przysługiwałby środek odwoławczy w postaci sprzeciwu, który należałoby zgłosić notariuszowi, który wydał nakaz w terminie 14 dni od jego doręczenia. Zgłoszenie sprzeciwu powodowałoby utratę mocy przez nakaz, a wierzyciel mógłby w takiej sytuacji wejść na drogę postępowania sądowego. Niezgłoszenie sprzeciwu oznaczałoby, że notarialny nakaz zapłaty stawałby się samodzielnym tytułem egzekucyjnym. Pozbawienie wykonalności tak powstałego tytułu egzekucyjnego byłoby możliwe w drodze powództwa przeciwegzekucyjnego.

**Postulujemy wprowadzenie możliwości wydawania przez notariuszy nakazów zapłaty. W ten sposób można byłoby odciążyć system sądownictwa i przyspieszyć odzyskiwanie należności od wierzycieli.**

## IV. Podsumowanie

Problemy, z jakimi zmagają się obecnie wymiar sprawiedliwości i które w znacznej mierze wynikają z konfliktów politycznych wokół sądownictwa, doprowadziły do istotnego wydłużenia czasu trwania postępowań sądowych, zwiększenia niepewności prawnej i utraty zaufania przez społeczeństwo do sądów. Obecna sytuacja nie sprzyja procesom inwestycyjnym i rozwojowi gospodarki, gdyż każda decyzja w tym zakresie wiąże się po stronie przedsiębiorców z analizą między innymi ryzyka prawnego. Szkodzi to również wszystkim obywatelom, których konstytucyjne prawo do sądu zostało istotnie ograniczone.

Mając na względzie powyższe, zaproponowaliśmy rozwiązania, które mogą istotnie usprawnić funkcjonowanie sądów, a jednocześnie pomóc w odbudowie ich pozycji. Zaproponowane zmiany dotyczą zarówno wymogów stawianych sędziom, jak i zmian w ustroju samych sądów, które mają na celu ich odpolitycznienie. Jednocześnie przedstawiliśmy kilka istotnych propozycji zmian w postępowaniach sądowych, które pozwolą na rozwiązanie praktycznych trudności wpływających na wydłużenie postępowania.



# **AGENDA POLSKA** 2030

[agendapolska.wei.org.pl](http://agendapolska.wei.org.pl)

---