

Joanna Kruczałak-Jankowska

Anna Machnikowska

Monika Maśnicka

Działalność sądów w postępowaniach restrukturyzacyjnych i upadłościowych:

bariery funkcjonowania i instrumenty
poprawy systemu upadłościowego
w Polsce

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

Działalność sądów w postępowaniach restrukturyzacyjnych i upadłościowych:

bariery funkcjonowania i instrumenty
poprawy systemu upadłościowego
w Polsce

Joanna Kruczałak-Jankowska

Anna Machnikowska

Monika Maśnicka

Działalność sądów w postępowaniach restrukturyzacyjnych i upadłościowych:

bariery funkcjonowania i instrumenty
poprawy systemu upadłościowego
w Polsce

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

Gdańsk 2019

Stan prawny na 1 grudnia 2019 r.

Recenzja
dr hab. Anna Hrycaj

Redakcja wydawnicza
Maria Kosznik

Projekt okładki i stron tytułowych
Karolina Johnson
www.karolined.com

Skład i łamanie
Michał Janczewski

Publikacja sfinansowana z Programu Unii Europejskiej Sprawiedliwość
(2014–2020) – Justice Programme (2014–2020), w ramach projektu ACURIA
na podstawie umowy o udzielenie dotacji z dnia 30.11.2016, nr 723202
(odpowiedź na zaproszenie do składania ofert
JUST-2015-JCOO-AG/JUST-2015-JCOO-AG-1)



This project is co-funded
by the Justice Programme
of the European Union

© Copyright by Uniwersytet Gdański
Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-7865-953-2

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel./fax 58 523 11 37, tel. 725 991 206
e-mail: wydawnictwo@ug.edu.pl
www.wyd.ug.edu.pl

Księgarnia internetowa: www.kiw.ug.edu.pl

Druk i oprawa
Zakład Poligrafii Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel. 58 523 14 49, fax 58 551 05 32

Spis treści

Wykaz skrótów	7
Wstęp	9
I. Wprowadzenie	11
II. Metodologia prowadzenia badań aktowych	25
III. Wyniki badań aktowych	27
1. Forma prawna dłużników	28
2. Podmioty zgłaszające wniosek o ogłoszenie upadłości	30
3. Rodzaje upadłości	39
4. Czas trwania postępowań upadłościowych	41
5. Aktywność stron w postępowaniach upadłościowych	46
6. Efektywność postępowań upadłościowych	49
7. Majątek upadłego dłużnika	59
8. Postępowania restrukturyzacyjne	62
IV. Metodologia przeprowadzenia wywiadów, grup fokusowych oraz warsztatów	65
V. Wyniki wywiadów, grup fokusowych oraz warsztatów	67
1. Ogólna ocena systemu prawa upadłościowego i restrukturyzacyjnego	67
2. Dłużnicy w postępowaniach upadłościowych i restrukturyzacyjnych	74
3. Sąd i sędzia-komisarz w postępowaniach upadłościowych i restrukturyzacyjnych	79
4. Doradca restrukturyzacyjny	87
5. Wierzyciele w postępowaniach upadłościowych i restrukturyzacyjnych	94
6. Profesjonalni pełnomocnicy w postępowaniach upadłościowych i restrukturyzacyjnych	106

7. Ogólna ocena postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych	107
8. Bariery efektywności postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych w Polsce	123
9. Instrumenty poprawy efektywności postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych	135
VI. Zakończenie	147
Wykaz literatury	157
Załącznik	159
Spis tabel	163
Spis wykresów	165

Wykaz skrótów

Akty prawne

- k.c. ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny
(tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1145)
- k.k. ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny
(tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1950)
- k.p.c. ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania
cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1460)
- k.p.k. ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania
karnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1987)
- k.s.h. ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek
handlowych (Dz. U. z 2000 r. Nr 94, poz. 1037)
- k.p. ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy
(tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1040)
- o.p. ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa
(tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 900)
- p.r. ustawa z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne
(tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., ze zm.)
- p.u. ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe
(tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 498),
poprzedni tytuł Prawo upadłościowe i naprawcze

- p.u.i.n. Prawo upadłościowe i naprawcze, 9 kwietnia 2003 r.
- u.s.u.s. ustawa z dnia 13 października 1998 r.
o systemie ubezpieczeń społecznych
(tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 300)

Inne

- COIG Centralny Ośrodek Informacji Gospodarczej
- MŚP Małe i średnie przedsiębiorstwa
- RP Rzeczpospolita

Wstęp

Niniejsza publikacja powstała w związku z prowadzonymi w okresie 1.01.2017–30.04.2019 r. badaniami naukowymi pracowników Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego w ramach projektu ACURIA – Assessing Courts’ Undertaking of Restructuring and Insolvency Actions: best practices, blockages and ways of improvement (Ocena działalności sądów w postępowaniach restrukturyzacyjnych i upadłościowych: najlepsze praktyki, bariery i sposoby poprawy)¹. Celem projektu finansowanego przez Komisję Europejską było określenie, opierając się na badaniach teoretycznych i przede wszystkim empirycznych, czynników usprawniających oraz blokujących przeprowadzenie efektywnych postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych. Realizacja tego przedsięwzięcia wymagała, obok analizy owych czynników, ich usystematyzowania i umiejscowienia w systemie prawa, a następnie wskazania rozwiązań usuwających zidentyfikowane bariery, jak i wzmacniających dobre praktyki w tym obszarze postępowań sądowych. Prawoporównawczy punkt odniesienia dla przedmiotowych kwestii, obejmujący porządki prawne czterech państw Unii Europejskiej, zapewniła współpraca naukowców Uniwersytetu Gdańskiego z przedstawicielami uczelni z Holandii (Universiteit Maastricht), Portugalii (Centro de Estudos Sociais z siedzibą w Coimbrze) oraz Włoch (Universita Degli

¹ Projekt ACURIA został sfinansowany z Programu Unii Europejskiej Sprawiedliwość (2014–2020) – Justice Programme (2014–2020), na podstawie umowy o udzielenie dotacji z dnia 30.11.2016 r. Nr 723202 (odpowiedź na zaproszenie do składania ofert JUST-2015-JCOO-AG/JUST-2015-JCOO-AG-1).

Studi Di Firenze). Wyniki badań zostały zaprezentowane w Raporcie końcowym projektu ACURIA².

Jednym z najpoważniejszych wyzwań dla wszystkich uczestników Projektu było wprowadzenie perspektywy praktycznej służącej do konfrontacji *law in books* z *law in action*³. Konfrontacja norm formalnych (Prawa upadłościowego i naprawczego oraz nowej ustawy Prawo restrukturyzacyjne) z relacjami uczestników i interesariuszy postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych zostało zrealizowane zgodnie z metodologią ekonomicznej socjologii prawa⁴. Ponadto, przeprowadzenie szerokich badań empirycznych spowodowało uwzględnienie doświadczeń różnych grup uczestników postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych. Umożliwiło to wieloaspektową analizę problemów prawa upadłościowego i restrukturyzacyjnego, w szczególności poprzez poznanie perspektywy różnych interesariuszy i ich potrzeb. Także metodologia prowadzenia badań, z udziałem zestandaryzowanych wywiadów, zaproponowana przez pomysłodawcę i lidera projektu: Centro De Estudos Sociais (CES) Coimbra, stanowiła walor projektu ACURIA.

Pragniemy bardzo serdecznie podziękować wszystkim, którzy zgodzili się współpracować z nami w celu realizacji projektu. Wyrażamy nadzieję, że niniejsza publikacja przyczyni się do poprawy efektywności stosowania prawa restrukturyzacyjnego i upadłościowego w Polsce.

Autorki

² Raport dostępny na stronie acuria.eu; por. także Dobre Praktyki: Building trust: enhancing courts' performance in corporate restructuring and insolvency.

³ Wyrażenie to pochodzi od R. Pound, *Law in Books and Law in Action*, „American Law Review” 1910, no. 44, s. 12–36; w Polsce na ten temat m.in. J. Stelmach, *Spór o ekonomiczną analizę prawa* [w:] *Analiza ekonomiczna w zastosowaniach prawniczych*, red. J. Stelmach, M. Soniewiecka, Warszawa 2007, s. 10 i nn.

⁴ R. Swedberg, *The case for an Economic Sociology of Law*, „Theory and Society” 2003, no. 32, s. 1–37, cyt. za B. Pilitowski, *Polski system upadłościowy – instytucja społeczna i jej funkcjonalność*, „Studia socjologiczne” 2013, nr 1, s. 123–124.

I. Wprowadzenie

Istnienie efektywnego systemu upadłościowego⁵, rozumianego szeroko, gdyż obejmującego postępowania restrukturyzacyjne i upadłościowe wszczynane w sytuacji niewypłacalności lub zagrożenia niewypłacalnością dłużnika⁶, uznaje się za jeden z podstawowych elementów prawidłowo funkcjonującej gospodarki rynkowej⁷. Z tego powodu w Unii Europejskiej podejmuje się od dłuższego czasu działania mające na celu umożliwienie przedsiębiorstwom znajdującym się w kryzysie przeprowadzenie restrukturyzacji na wczesnym etapie, a uczciwym przedsiębiorcom skorzystanie również z tzw. drugiej szansy (*second chance*)⁸. Równocześnie podkreśla się jednak, że tam gdzie restrukturyzacja nie jest możliwa, likwidacja powinna zostać przeprowadzona sprawnie i niezwłocznie, przedsiębiorstwo dłużnika sprzedane w całości, a wierzyciele zaspokojeni w jak najwyższym stopniu. Takie założenia przyjął Parlament Europejski uchwalając 15.11.2011 r. rezolucję w sprawie postępowania upadłościowego. Zawarto w niej zalecenia dotyczące harmonizacji niektórych aspektów krajowego prawa upadłościowego, w szczególności w zakresie tworzenia planów restrukturyzacji oraz ich skutków i treści⁹. Następnie

⁵ Pojęciem tym posługuje się B. Pilitowski w: *Polski system upadłościowy...*, s. 123–124.

⁶ Co do pojęcia prawa restrukturyzacyjnego por. A. Hrycaj [w:] *System Prawa Handlowego. Prawo restrukturyzacyjne i upadłościowe*, Warszawa 2016, s. 7 i nn.

⁷ Raport Banku Światowego Doing Business 2019; training for Reform, Washington.

⁸ Motyw 1 Zalecenia komisji z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie nowego podejścia do niepowodzenia w działalności gospodarczej i niewypłacalności (2014/135/UE).

⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15.11.2011 r. zawierająca zalecenia Komisji w sprawie postępowań upadłościowych w kontekście prawa spółek UE, P7_TA (2011) 0484.

w 2014 r. Komisja Europejska przyjęła Zalecenie w sprawie nowego podejścia do niepowodzenia w działalności gospodarczej i niewypłacalności.

Ze względu na brak, w ocenie Komisji, oczekiwanych skutków związanych z pojawieniem się tego aktu, w dniu 22.11.2016 r. skierowano wniosek w sprawie przyjęcia Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej ram prawnych restrukturyzacji zapobiegawczej, drugiej szansy i środków zwiększających skuteczność postępowań restrukturyzacyjnych, upadłościowych i w zakresie umorzenia oraz zmiany dyrektywy 2012/30/UE¹⁰. W konsekwencji, w dniu 20.06.2019 r. uchwalona została Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1023 w sprawie ram restrukturyzacji zapobiegawczej, umorzenia długów i zakazów prowadzenia działalności oraz w sprawie środków zwiększających skuteczność postępowań dotyczących restrukturyzacji, niewypłacalności i umorzenia długów, a także zmieniającej dyrektywę (UE) 2017/1132 (dyrektywa o restrukturyzacji i upadłości)¹¹.

Celem proponowanej reformy i decyzji o harmonizacji systemu upadłościowego jest: a) ograniczenie formalności sądowych do niezbędnego minimum (Motyw 17 Dyrektywy), które powinno przyczynić się do skrócenia czasu trwania postępowań, a tym samym większej ich efektywności, b) wprowadzenie takich rozwiązań legislacyjnych, które umożliwią restrukturyzację przedsiębiorstw na możliwie najwcześniejszym etapie, tak aby uniknąć likwidacji wartościowego przedsiębiorstwa, c) wykorzystywanie narzędzi IT w celu usprawnienia komunikacji pomiędzy uczestnikami i organami postępowań restrukturyzacyjnych i upadłościowych.

Równie ważny jak dobór odpowiednich procedur restrukturyzacyjnych i upadłościowych jest czas przeznaczony na ich wykorzystanie dla danej sprawy. Służy temu, wspomniane już, usprawnienie postępowań

¹⁰ 2016/0359 (COD).

¹¹ Dz. Urz. UE, nr L 172/18.

poprzez ich uproszczenie i z informatyzowanie oraz monitoring stosowania poszczególnych rozwiązań prawnych. Tylko szybkie i kompleksowe działanie gwarantuje realizację podstawowego założenia, którym jest przeprowadzenie postępowania w takim tempie i na takim etapie funkcjonowania przedsiębiorstwa dłużnika, by stworzyć realną szansę na zaspokojenie wierzycieli i jednocześnie na uniknięcie likwidacji wartościowego przedsięwzięcia gospodarczego.

Dlatego ocena efektywności sądów w sferze postępowań restrukturyzacyjnych i upadłościowych zawsze wymaga odniesienia się do kryterium czasu trwania poszczególnych postępowań. Powinno ono obejmować nie tylko typowe dane statystyczne, lecz również charakter czynników determinujących czasochłonność, a także związane z nią koszty ekonomiczne i społeczne. Część z nich nie ma racji bytu w nowoczesnej gospodarce, są jednak i takie, których uzasadnienie wynika z potrzeby ochrony nie tylko takich wartości jak interes wierzycieli.

Obok identyfikacji problemów natury uniwersalnej decydujących o przewlekłości postępowań sądowych, z którymi zmagają się też instytucje ochrony prawnej w innych krajach UE, niezbędne jest również uwzględnienie krajowej specyfiki. Przywołane uwarunkowania narzucają szerszą perspektywę badawczą, nie tracąc z pola widzenia tego, co jest istotą relacji między głównym celem postępowania sądowego a jego pozostałymi funkcjami.

W przypadku prowadzenia badań nad efektywnością postępowań restrukturyzacyjnych i upadłościowych niezbędna jest również analiza informacji dotyczących ogólnego statusu sądów oraz poziomu ich sprawności. W pierwszej kolejności należy odnotować, że obecna pozycja ustrojowa sądów w Polsce jest niska. Łączy się z tym brak społecznego zaufania do sądów, na co wpływ ma mała sprawność części prowadzonych w nich postępowań. To z kolei jest wynikiem wieloletnich zaniedbań organizacyjnych i legislacyjnych, pomimo że liczba nowelizacji przepisów była bardzo duża. Dotychczasowe reformy nie poprawiły

jednak wymiennie sytuacji. Nie były konsekwentne, nie odpowiadały także dostatecznie szybko na nowe wyzwania łączące się ze zmianami na rynku. Następstwa tego stanu ujawniły się najszybciej właśnie w obszarze postępowań o charakterze gospodarczym, przenosząc się również na sprawy upadłościowe i restrukturyzacyjne.

W konsekwencji, pomimo wzmożonej uwagi ustawodawcy, co ilustrowały dokonywane ustawicznie zmiany przepisów, nastąpiło spotęgowanie skali problemów. System prawa upadłościowego, a następnie restrukturyzacyjnego, owszem działał, ale jego skuteczność oceniana w skali całego kraju była niższa od założonej¹².

Jednym z czynników, który determinował i nadal determinuje sytuację sądów jest narastający napływ spraw (od 14 do 15 mln spraw rocznie), powodujący zarówno wzrost obciążenia statystycznego sędziego, jak i zwiększenie liczby spraw w ogóle oczekujących na rozpoczęcie postępowania, a także tych, gdzie czas trwania kwalifikuje je do uznania za przewlekłe. Podejmowane w tej kwestii przedsięwzięcia, w tym zastosowanie nowych technologii do rozpoznawania części spraw, i poddanie części z nich uproszczonym procedurom, nie zdołały zrównoważyć trudności spowodowanych tak wielką liczbą prowadzonych postępowań. W przypadku przedsiębiorców są to bowiem nie tylko potrzeby związane z codziennym obrotem gospodarczym, lecz także z racji specyfiki działania niektórych branż oraz zmiennych cykli koniunktury, kwestie wymagające wysokospecjalistycznej wiedzy i czasu niezbędnego dla prawidłowego rozpoznania danej sprawy.

Równie ważna jest też segregacja spraw, tak by te, które wymagają najwięcej nakładu pracy, a jednocześnie ich rozstrzygnięcie ma nie tylko

¹² Wciąż dominowało m.in. tradycyjne postrzeganie sądu jako organizacji, zawężające możliwości implementacji, na jego potrzeby, rozwiązań z powodzeniem używanych w modelu profesjonalnego zarządzania w sferze publicznej – m.in. *Wymiar sprawiedliwości w dobie oczekiwań społecznych*, cz. 1 i 2, red. nauk. P. Banasik, R. Sobiecki, Warszawa 2016, s. 71–91.

indywidualne znaczenie, nie oczekiwały na procedowanie na tych samych – organizacyjnie – zasadach jak pozostałe sprawy (np. sprawy upadłości przedsiębiorców, w tym prowadzących działalność na znaczną skalę i sprawy upadłości konsumenckiej, z których część kwalifikuje się jednocześnie do wszczęcia innych postępowań). Należy także mieć na względzie kompleksową identyfikację przyczyn powstawania zdarzeń będących następnie podstawą wnoszenia poszczególnych typów spraw do sądów, tak by podejmować adekwatne działania prewencyjne, zawężające zakres m.in. niewykonywania lub niewłaściwego wykonywania umów, jak i np. niewypłacalności dłużników.

Drugim elementem odpowiedzialnym za niską efektywność sądów, sprzężonym z narastającym wpływem spraw, jest niedostosowana do tej okoliczności oraz pozostałych uwarunkowań stosunków gospodarczych struktura sądów, a także ich obsada, zarówno na stanowiskach sędziów, jak i pracowników administracji. Nie zawsze uwzględnia ona, skoncentrowanego w kilku ośrodkach w kraju, zmasowanego wpływu pewnych kategorii najbardziej skomplikowanych przypadków. Przykładem jest lokalizacja większości spraw upadłościowych w sądach w: Warszawie, Krakowie i we Wrocławiu. Z tego powodu w niektórych sądach lub w ich wydziałach, liczba spraw w referatach sędziów przekracza jakiegokolwiek rozsądne proporcje. W odniesieniu do spraw cywilnych osiąga on czasem wskaźnik 2200 spraw rocznie przypadających na jednego sędziego. Dodatkowy napływ spraw został też wygenerowany poprzez politykę zarządzania wymiarem sprawiedliwości, w wyniku której przez pewien czas nie obsadzonych było około 1/12 etatów sędziowskich – pod koniec 2018 r. było ich ponad 750. Sprawy, które powinny być im przypisane przechodziły do, już nadmiernie obciążonych, innych sędziów¹³. Nie w pełni adekwatna do nowych uwarunkowań – wzrost

¹³ Zob. www.iustitia.pl (dostęp: 1.07.2019); A. Łukaszewicz, *Sądy po zmianach nie działają szybciej*, RP 13.06.2019, nr 137.

liczby zażeń i apelacji – jest też organizacja pracy wydziałów odwoławczych, co współdecyduje o tym, że nawet sądy apelacyjne, najmniej obciążone, odnotowują wzrost liczby spraw niezadowolonych w roku ich wpływu do sądu. Taka sama sytuacja występuje w sądach okręgowych, gdzie obniżył się poziom załatwialności wnoszonych środków zaskarżenia, a równolegle zwiększył się odsetek spraw zaległych¹⁴.

Ponadto, system losowego przydziału spraw, który w skali ogólnokrajowej wprowadzono w 2018 r., nie waży spraw, stąd część sędziów zmaga się ustawicznie z wielotomowymi sprawami. Odnotowania wymaga także niepełna wiedza na temat faktycznego charakteru niektórych problemów związanych z komasacją wpływu części spraw, co jest pochodną trudności w prawidłowej interpretacji publikowanych danych statystycznych. Zasady ich gromadzenia i przetwarzania częściowo nie uwzględniają specyfiki biegu poszczególnych typów spraw. Jako sprawy załatwione są wskazywane nie tylko te zakończone rozstrzygnięciem merytorycznym, lecz również przeniesione do innego sądu lub wydziału (osobne jednostki sprawozdawcze), połączone z inną sprawą lub przeniesione do innego urzędu sprawozdawczego¹⁵.

W tych okolicznościach nieuchronnym stało się nieopanowanie wzmiarkowanego wzrostu wpływu spraw oraz niezapewnienie odpowiedniego poziomu funkcjonalności mechanizmów dedykowanych efektywności strategicznych czynności sądowych i sądowniczo-administracyjnych. Było to przyczyną systematycznego obniżania od 2015 r. sprawności postępowań w sprawach gospodarczych, rokrocznie ulegających wydłużeniu. Z danych pierwszej połowy 2019 r. wynika, że średni czas postępowania w pierwszej instancji z udziałem przedsiębiorcy trwa już 15 miesięcy, do których należy zaliczyć często kolejne kilkanaście

¹⁴ Zob. <https://isws.ms.gov.pl/baza-statystyczna> (dostęp: 1.07.2019).

¹⁵ Zob. zarządzenie MS z 12.12.2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych i innych działów administracji sądowej (Dz. Urz. MS. Nr 5, poz. 22).

miesiące składających się na postępowanie w drugiej instancji, a także, co również bywa regułą, ponowne rozpoznanie sprawy w pierwszej instancji. Ustabilizował się jedynie czas rozstrzygnięcia spraw cywilnych, co w tym przypadku oznacza jednak obecnie tylko tyle, że przeciętna sprawa wciąż rozstrzygana jest długo, spełniając kryteria przewlekłości. Równolegle, co również niekorzystnie wpływa na sytuację, w sprawach cywilnych i gospodarczych zwiększa się liczba spraw niezadowolonych, liczonych w skali rok do roku¹⁶.

Trzeci czynnik, również oddziałujący na jakość prowadzonych czynności sądowych, to stres i działanie pod presją czasu części sędziów. Równocześnie doświadczają oni bowiem zarówno zwiększonego obciążenia ich referatów oraz nierównomiernego podziału zadań między niektórych z nich, jak i krytyki ze strony opinii publicznej przypisującej im odpowiedzialność za przewlekłość części postępowań. Dodatkowo mają oni świadomość, że model awansu na wyższe stanowisko zależy też, zgodnie z przepisami Prawa o ustroju sądów powszechnych, od liczby terminowo zadowolonych spraw¹⁷. Z przeprowadzonych badań ogólnokrajowych wynika, że ów stan niekorzystnie wpływa na pracę sędziów i ich poczucie sprawczości oraz niezawisłości. Nadmierna liczba przydzielonych spraw i łącząca się z nią niemożność poświęcenia każdej z nich właściwej uwagi, została wskazana przez sędziów jako drugi w kolejności czynnik ograniczający ich niezawisłość¹⁸.

Nieobojętne dla efektywności sądów było także pasmo kilkudziesięciu nowelizacji prawa ustrojowego przeprowadzonych w latach 2015–2019, z których część została zakwestionowana co do ich zgodności z Konstytucją RP i z ustawodawstwem UE. Co istotne, owe działania

¹⁶ Zob. <https://isws.ms.gov.pl/baza-statystyczna> (dostęp: 1.07.2019).

¹⁷ Zob. A. Machnikowska, *O niezawisłości sędziów i niezależności sądów w trudnych czasach. Wymiar sprawiedliwości w pułapce sprawności*, Warszawa 2018, s. 156–157.

¹⁸ Badania A. Machnikowskiej w latach 2015–2016, zob. A. Machnikowska, *O niezawisłości...*, s. 460.

były prowadzone pod hasłem usprawnienia funkcjonowania sądów i przyspieszenia postępowań, wzmagając presję na sędziów, ponieważ faktyczne zmiany skupiły się początkowo tylko na procedurach kadrowych, choć to nie one były kluczową przyczyną dysfunkcjonalności niektórych elementów systemu ochrony prawnej. Te okoliczności oraz, pochodzące z lat jeszcze wcześniejszych, zaniechania w kształtowaniu przestrzeni do wymiany doświadczeń między poszczególnymi grupami interesariuszy wymiaru sprawiedliwości, począwszy od przedsiębiorców, poprzez sędziów i pełnomocników, na legislatorach kończąc, spowodowały, że brakowało kompleksowych danych na temat zarówno ewaluacji obowiązujących i projektowanych rozwiązań prawnych, jak i wiedzy o kierunkach przekształceń w stosunkach gospodarczo-społecznych, na które porządek państwowy i organizacyjny powinien się właściwie i z wyprzedzeniem przygotować. Z tego prozaicznego powodu niektóre bariery dla wzmocnienia efektywności postępowań funkcjonowały latami. O ile reforma prawa upadłościowego i restrukturyzacyjnego nastąpiła w 2016 r., to obszerna nowelizacja cywilnego prawa procesowego dopiero w 2019 r., przy czym jej nowe instytucje rozpoczęto stosować w większości pod koniec 2019 r.¹⁹

Długotrwały stan obniżonej technicznej sprawności sądów, które z racji słabnącej własnej pozycji ustrojowej nie były zdolne do zapewnienia odpowiadających ich potrzebom inwestycji i zmian w prawie, stopniowo pozbawiał wymiar sprawiedliwości również autorytetu społecznego. Opinia publiczna utożsamia obecne problemy postępowań sądowych wyłącznie z instytucją sądu. Tymczasem wiele z nich było i jest pochodną działań innych czynników, począwszy od bardzo utrudnionego stosowania niektórych aktów prawnych, zawierających błędy legislacyjne i pozostających niekompatybilnymi ze współczesnymi

¹⁹ Ustawa z 4.07.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1469).

stosunkami gospodarczymi, a jednocześnie niestabilnych w taki sposób, iż pod znakiem zapytania staje obowiązek obywateli co do znajomości prawa. Podobnie przedstawia się, mylnie przypisywana sędziom, odpowiedzialność za wyznaczanie odległych terminów kolejnych posiedzeń w danej sprawie. Jest to natomiast spowodowane zazwyczaj brakiem wolnych terminów przypisanych już innym setkom spraw, które równolegle prowadzi ów sędzia. Kolejnym determinantem negatywnej oceny sądów jest przekonanie części obywateli o nieetycznych postawach sędziów, włącznie z zarzutami korupcji²⁰.

Obniżona, w tych warunkach, sprawność działania sądów nie pozostaje też bez wpływu na strategię procesowe przedsiębiorców, nieufnych wobec procedur prawnych. Dłużnicy zbyt późno składają wnioski o przeprowadzenie postępowania, a wierzyciele szukają czasem konkurencyjnych względem sądowych sposobów wyegzekwowania lub zabezpieczenia swoich należności (nie są to jednak procedury mediacyjne). Zmiana tego stanu, w tym wiedzy obywateli co do rzeczywistych okoliczności pracy sądów, znacznie mniejszej skali patologii po stronie sędziów niż sugerowana w przekazie publicznym, a przede wszystkim, mimo barier, istniejącego w postępowaniach sądowych potencjału rozwiązywania przynajmniej części problemów prawnych, to proces bardzo złożony i długotrwały. Powinny go zainicjować wymierne i powszechnie dostrzegalne zmiany organizacyjne i komunikacyjne w relacjach sąd – obywatel, w tym sąd – podmiot gospodarczy jako strona postępowania.

W 2019 r. tego rodzaju przedsięwzięcia zostały ponownie podjęte. Obsadzono ponad połowę wakujących etatów na stanowiskach sędziów. Pod koniec 2019 r. weszła także w życie obszerna nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego²¹, nakierowana przede wszystkim

²⁰ Zob. A. Machnikowska, *W krzywym zwierciadle? Kilka uwag o relacjach między sądami i obywatelami* [w:] *Legitymacja władzy sądowniczej*, red. taż, Gdańsk 2016, s. 166–187.

²¹ Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1469).

na organizację postępowania w taki sposób, by czas zaangażowania sędziego w przydzieloną mu sprawę został skomasowany i wykorzystany głównie do rozstrzygania kwestii spornych oraz podejmowania innych typów władczych orzeczeń, przy ograniczeniu zaangażowania w kwestie drugorzędne. Nowy, preferowany model postępowania sądowego w sprawach cywilnych i gospodarczych zakłada, że wprawdzie, ze względu na istniejące zaległości oraz utrzymujący się znaczny napływ spraw, wyznaczenie pierwszego posiedzenia w danej sprawie nie będzie następować szybko, jednak kiedy to już się zdarzy, postępowanie zostanie zakończone na pierwszym lub drugim posiedzeniu, w odstępie najwyżej kilku tygodni.

Wśród najważniejszych, z punktu widzenia przedsiębiorców, nowych przepisów można wymienić wprowadzenie ponownie odrębnego postępowania w sprawach gospodarczych, przy stosunkowo szerokim unormowaniu spraw przynależnych do tej kategorii i zastosowaniu dla nich instytucji doręczenia elektronicznego oraz zaostrzonej prekluzji dowodowej, a także instytucji umów dowodowych. Postępowania te powinny być prowadzone w taki sposób, by rozstrzygnięcie zapadało w terminie sześciu miesięcy od dnia złożenia odpowiedzi na pozew (art. 458¹–458¹³ k.p.c.)²². Istotną modyfikacją, tym razem przypisaną do wszystkich postępowań procesowych, są normy regulujące pierwsze stadium postępowania. Jego organizacja łączy się z nowymi lub silniej zaakcentowanymi względem dotychczasowych, obowiązkami przewodniczącego składu orzekającego (art. 205¹–205¹² k.p.c.). Mowa jest zarówno o zarządzeniu obowiązkowej odpowiedzi na pozew, jak i o wyznaczeniu posiedzenia przygotowawczego, na którym powinny zostać przedstawione przez strony wszystkie twierdzenia i dowody, a być może także przedstawienie dodatkowych informacji w tych sprawach, jakie

²² Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1460); dalej: k.p.c.

Niniejsza publikacja powstała w związku z prowadzonymi w okresie 1.01.2017–30.04.2019 badaniami naukowymi pracowników Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego w ramach projektu ACURIA – Assessing Courts' Undertaking of Restructuring and Insolvency Actions: best practices, blockages and ways of improvement (Ocena działalności sądów w postępowaniach restrukturyzacyjnych i upadłościowych: najlepsze praktyki, bariery i sposoby poprawy). Celem projektu finansowanego przez Komisję Europejską było określenie czynników usprawniających oraz blokujących przeprowadzenie efektywnych postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych.

Prawnoporównawczy punkt odniesienia dla przedmiotowych kwestii, obejmujący porządki prawne czterech państw Unii Europejskiej, zapewniła współpraca naukowców Uniwersytetu Gdańskiego z przedstawicielami uczelni z Holandii (Universiteit Maastricht), Portugalii (Centro de Estudos Sociais z siedzibą w Coimbrze) oraz Włoch (Universita Degli Studi Di Firenze).

Jednym z najpoważniejszych wyzwań dla wszystkich uczestników projektu było wprowadzenie perspektywy praktycznej służącej do konfrontacji *law in books* z *law in action*. W tym celu przeprowadzono badania akt sądowych, a także zestandaryzowane wywiady z interesariuszami postępowań. Przyjęta metodologia pozwoliła na uwzględnienie doświadczeń różnych grup uczestników postępowań upadłościowych oraz restrukturyzacyjnych i stanowiła niewątpliwą wartość projektu ACURIA.



This project is co-funded
by the Justice Programme
of the European Union

ISBN 978-83-7865-953-2