



SĄD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Do druku nr 2628

Warszawa, 24 października 2022 r.

BSA I.021.65.2022

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. DS. 175.562.2022

Data wpływu 28.10.2022

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 27 września 2022 r., SPS-WP.020.258.5.2022, działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1904), w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych (druk nr 2628)*.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-4P.020.258.17.2022

Data wpływu 31.10.2022

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska

/pismo podpisane podpisem elektronicznym/



**Uwagi Sądu Najwyższego
do projektu ustawy o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier
administracyjnych i prawnych**

Projekt został przygotowany przez Komisję Nadzwyczajną do spraw deregulacji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, do której zadań zaliczono sprawy związane z ograniczeniem biurokracji, rozpatrywanie ustaw deregulacyjnych, przegląd i analizę przepisów regulujących kwestie społeczne, ekonomiczne i gospodarcze w celu wskazania przepisów niejasnych, niespójnych, nieskutecznych lub nadmiernie regulujących oraz występowanie z inicjatywą ustawodawczą w celu eliminowania takich przepisów, a także rozpatrywanie projektów ustaw dotyczących spraw związanych z ograniczeniem swobód gospodarczych. Przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych¹ (Druk sejmowy nr 2628)²

¹ Projektowana ustawa zmienia ustawę z dnia 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, ustawę z dnia 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, ustawę z dnia 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń, ustawę z dnia 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawę z dnia 28.07.1983 r. o podatku od spadków i darowizn, ustawę z dnia 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, ustawę z dnia 28.09.1991 r. o lasach, ustawę z dnia 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, ustawę z dnia 13.10.1995 r. – Prawo łowieckie, ustawę z dnia 22.12.1995 r. o wydawaniu Monitora Sądowego i Gospodarczego, ustawę z dnia 21.05.1999 r. o broni i amunicji, ustawę z dnia 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ustawę z dnia 16.04.2004 r. o ochronie przyrody, ustawę z dnia 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne, ustawę z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych, ustawę z dnia 14.12.2012 r. o odpadach, ustawę z dnia 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców, ustawę z dnia 5.07.2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących oraz ustawę z dnia 31.03.2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw.

² <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2628>.

zmierza, jak wskazano w uzasadnieniu projektu, do przeciwdziałania nadmiernej regulacji przejawiającej się w szczególności nakładaniem na obywateli (w tym na przedsiębiorców) zbyt wielu zbędnych obowiązków, przesadnym sformalizowaniem procedur prowadzącym do istotnego marnotrawienia czasu i środków. Dodatkowo projekt ma na celu poprawianie jakości obowiązującego prawa, m.in. przez jego upraszczanie.

Przystępując do sformułowania opinii dotyczącej przedłożonego projektu ustawy należy wskazać, że przepis art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym³ określa zakres przedmiotowy aktów prawnych podlegających opinii Sądu Najwyższego. Stanowi on, że Sąd Najwyższy jest organem władzy sądowniczej, powołanym m.in. do opiniowania projektów ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego. Analizując powyższe unormowanie należy zauważyć, że materia, której dotyczy przedstawiony do opinii projekt ustawy w ograniczonym stopniu mieści się w kategoriach wskazanych w art. 1 pkt 4 ustawy o SN. Przedstawiana opinia ograniczona zostanie zatem tylko do wskazanego powyżej zakresu.

Uwagi do art. 2 – art. 61 § 3 k.p.c.

Projekt umożliwia wytaczanie powództw oraz udział w postępowaniu cywilnym organizacjom pozarządowym, których członkiem jest przedsiębiorca. W ocenie twórców regulacji ma to służyć lepszemu zabezpieczeniu interesów przedsiębiorców, których nie stać na korzystanie z usług profesjonalnych przedsiębiorców. Proponuje się wprowadzenie regulacji, że za zgodą przedsiębiorcy, wyrażoną na piśmie organizacja pozarządowa, której jest on członkiem, może na jego rzecz wytoczyć powództwo w jego imieniu złożyć wniosek wszczynający postępowanie nieprocesowe lub przystąpić do postępowania związanego z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą.

W obowiązującym stanie prawnym norma z art. 61 § 3 k.p.c. ma zastosowanie do przedsiębiorców będących osobą fizyczną, a nie do wszystkich podmiotów o tym charakterze. Nie chodzi zatem o przyznanie nowych uprawnień organizacjom pozarządowym, lecz o rozszerzenie zakresu podmiotowego analizowanej konstrukcji.

Art. 61 k.p.c. stanowi rozwinięcie ogólnej regulacji z art. 8 k.p.c. Występowanie organizacji pozarządowych⁴ (dawniej – społecznych) ma bogatą historię w postępowaniu

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1904 ze zm. Dalej: ustawa o SN.

⁴ Z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1327 ze zm.) wynika, że chodzi w tym wypadku o

cywilnym. Należy mieć na względzie, że Kodeks postępowania cywilnego przewiduje trzy (a nie dwie) postacie występowania organizacji pozarządowej w postępowaniu cywilnym, tj. wytoczenie powództwa na rzecz podmiotu w określonym zakresie spraw (art. 61 § 1 k.p.c.), uczestnictwo w toczącym się postępowaniu, a także wzięcie udziału w postępowaniu na podstawie art. 63 k.p.c., tj. celem przedstawienia sądowi istotnego dla sprawy poglądu takiej organizacji (*amicus curiae*)⁵.

Wątpliwości budzi twierdzenie o konieczności zabezpieczenia interesów przedsiębiorców, których nie stać na korzystanie z usług profesjonalnych pełnomocników. Pomoc Państwa dla podmiotów, które nie są w stanie ponieść kosztów postępowania sądowego lub kosztów profesjonalnej pomocy prawnej, ma kompleksowy charakter. Jest elementem zapewnienia realizacji prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd⁶. Przyznanie w postępowaniu cywilnym prawa ubogich ma spersonalizowany charakter (*ius personalissimum*)⁷, jest uzależnione od spełnienia przesłanek pozytywnych, jak również od nieziszczenia się przesłanek negatywnych. Należy mieć na względzie, że zgodnie z art. 103 ust. 1 ustawy z 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych⁸ sąd może przyznać zwolnienie od kosztów sądowych osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej niebędącej osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, jeżeli wykazała, że nie ma dostatecznych środków na ich uiszczenie⁹. Zgodnie z art. 117 § 1 k.p.c. strona (w tym przedsiębiorca) zwolniona przez sąd od kosztów sądowych w całości lub w części, może domagać się ustanowienia adwokata lub radcy prawnego. Co więcej, zgodnie z art. 117 §

niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi oraz nie działające w celu osiągnięcia zysku – osoby prawne lub jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia. Na pojęcie organizacji pozarządowej składają się trzy elementy: usytuowanie organizacji poza sektorem finansów publicznych, niezarobkowy charakter jej działalności, a także cel działalności organizacji związany z realizacją celów pożytku publicznego. Zob. E. Stefańska [w:] M. Manowska (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Art. 1-477¹⁶, Warszawa 2021, s. 244 i n.

⁵ Por. P. Pogonowski [w:] T. Wiśniewski (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1-366, Warszawa 2021, s. 312 i n.

⁶ Zob. T. Zembrzusi, Przyznanie prawa ubogich w postępowaniu cywilnym [w:] J. Gudowski, K. Weitz (red.), Aurea Praxis Aurea Theoria. Księga Pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego, tom I, Warszawa 2011, s. 779 i n.

⁷ Zob. S. Machalski, O cofnięciu prawa ubogich, Przegląd Sądowy 1943, nr 12, s. 365 i n.; L. Garlicki, Przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego), Państwo i Prawo 2001, nr 10, s. 5 i n.

⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1125 ze zm.

⁹ Por. M. Sorysz, Zwolnienie od kosztów sądowych w postępowaniu cywilnym – zagadnienia wybrane, Monitor Prawniczy 2011, nr 4, s. 230 i n.

3 k.p.c. osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna, której ustawa przyznaje zdolność sądową, niezwolniona przez sąd od kosztów sądowych, może domagać się ustanowienia adwokata lub radcy prawnego, jeżeli wykaze, że nie ma dostatecznych środków na poniesienie kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego. W związku z powyższym nie zachodzi potrzeba modyfikowania treści art. 61 k.p.c. w kontekście zwiększenia dostępności pomocy prawnej dla przedsiębiorców. Rozbudowa zakresu podmiotowego procesu cywilnego nie wydaje się zatem niezbędną.

Wątpliwości budzi także celowość wyodrębnienia sformułowania odnoszącego się do składania wniosku o wszczęcie postępowania nieprocesowego. Obowiązująca konstrukcja wytoczenia powództwa odnosi się nie tylko do możliwości wszczęcia postępowania w trybie procesowym, lecz także – w drodze odpowiedniego zastosowania art. 13 § 2 k.p.c. – do zainicjowania postępowania w trybie nieprocesowym. Istotnym ograniczeniem jest w rzeczywistości ograniczenie zakresu zastosowania art. 61 k.p.c. do spraw o roszczenia wynikające z prowadzonej działalności gospodarczej.

Uwagi do art. 2 – art. 531 k.p.c.

Proponuje się wprowadzenie rozwiązań mających na celu publikowanie w Monitorze Sądowym i Gospodarczym ogłoszeń w postępowaniu cywilnym, jako ogólnokrajowym dzienniku urzędowym, do którego dostęp za pośrednictwem Internetu jest bezpłatny, dzięki czemu osoby zainteresowane publikowanymi w nim treściami nie będą musiały ponosić dodatkowych kosztów. Rozwiązanie to ma zastąpić mechanizm publikowania ogłoszeń w dziennikach i pismach „poczytnych na całym obszarze Państwa” lub „poczytnych na terenie miejscowości”, który zdaniem projektodawcy nie odpowiada przemianom społecznym polegającym m.in. na coraz mniejszym znaczeniu tradycyjnej prasy oraz trudności w określeniu ustawowego pojęcia.

Nie kwestionując powyższego założenia, należy zauważyć, że proponowana zmiana ma się odnosić także do postępowania o uznanie za zmarłego (art. 526 – 534 k.p.c.), z pominięciem postępowania o stwierdzenie zgonu (art. 535 – 538 k.p.c.). Publikowanie ogłoszeń o wszczęciu postępowania nieprocesowego w sprawach z zakresu osobowego, ze względu na swoją specyfikę oraz charakter powinno, jak się wydaje, zachować swój dotychczasowy kształt. Publiczne podanie ogłoszenia do wiadomości w miejscu ostatniego zamieszkania zaginionego powinno uwzględniać specyfikę tego miejsca oraz przyjęte tam zwyczaje. W praktyce wiąże się to z wywieszeniem ogłoszenia w gmachu sądu, w lokalu gminy, w miejscu pracy zaginionego, ewentualnie na tablicy ogłoszeń, za pomocą której lokalna władza komunikuje się ze społeczeństwem. Należy mieć ponadto na względzie obowiązujące rozwiązanie z art. 531 § 2 k.p.c., zgodnie z którym sąd może zarządzić podanie ogłoszenia do publicznej wiadomości również w inny sposób, jaki uzna za

odpowiedni. Odmiennym zagadnieniem jest realizacja postulatu ogłaszania o wszczęciu postępowania na stronach internetowych sądów prowadzących postępowanie¹⁰.

W świetle powyższego wydaje się, że obowiązująca obecnie konstrukcja ogłaszania w Monitorze Sądowym i Gospodarczym ogłoszeń wymaganych przez Kodeks postępowania cywilnego nie powinna zwalniać sądów z umieszczania tego rodzaju ogłoszeń (dotyczących spraw z zakresu prawa osobowego rozpoznawanych w postępowaniu nieprocesowym) w piśmie poczytnym na całym obszarze państwa, względnie w innych pismach, a także w sposób uznany doraźnie za odpowiedni.

¹⁰ Zob. J. Gudowski [w:] T. Ereciński (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom IV. Postępowanie rozpoznawcze. Postępowanie zabezpieczające, Warszawa 2016, s. 163.

