



Warszawa, 21 grudnia 2022 r.

Opinia

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych (Druk nr 2628) w zakresie zmian dotyczących zmian w kodeksie postępowania cywilnego

I. Uwagi wstępne

Przedmiotem opinii jest poselski Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych (numer druku sejmowego 2628). Niniejsza opinia została ograniczona do proponowanych zmian w kodeksie postępowania cywilnego.

II. Istota i zakres proponowanych zmian

Niniejszy projekt jest efektem prac powołanej uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 21 lipca 2021 r. Komisji Nadzwyczajnej do spraw deregulacji. Propozycja w zakresie kodeksu postępowania cywilnego dotyczy kilku istotnych obszarów. Po pierwsze, rozszerzenia kompetencji organizacji pozarządowych w postępowaniu cywilnym, aby umożliwić im wytaczanie powództw na rzecz przedsiębiorców lub przystępowanie do sprawy z udziałem przedsiębiorcy. Po drugie, projekt zawiera ogólną regulację, która dotyczy zmiany miejsca publikacji wybranych ogłoszeń i obwieszczeń przez ustanowienie jako zasadniczego publikatora Monitora Sądowego i Gospodarczego. Po trzecie, ustawa przewiduje zniesienie obowiązku składania odpisu księgi wieczystej w każdym wniosku inicjującym postępowanie nieprocesowe dotyczące nieruchomości.

Jak wynika z uzasadnienia projektu jego celem jest dokonanie m.in. w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, dalej „k.p.c.”, takich zmian, które wyeliminują przepisy zbędne lub nadmiernie regulujące określone zagadnienia a także ograniczających swobody gospodarcze.

III. Uprawnienia organizacji pozarządowych zrzeszających przedsiębiorców

Omawianej kwestii dotyczą zmiany w art. 61 i 62 k.p.c., o których mowa w art. 2 pkt 1 i 2 projektu ustawy.

Wedle pierwszej propozycji chodzi o nadanie nowego brzmienia art. 61 § 3 k.p.c. Wedle proponowanego brzmienia: „Za zgodą przedsiębiorcy, wyrażoną na piśmie, organizacja pozarządowa, której jest członkiem, może na jego rzecz wytoczyć powództwo, w jego imieniu złożyć wniosek wszczynający postępowanie nieprocesowe lub przystąpić do toczącego się postępowania związanego z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą.” W aktualnym stanie prawnym omawiany przepis uprawnia organizacje pozarządowe zrzeszające przedsiębiorców do wytoczenia powództwa lub przystąpienia do postępowania **jedynie w przypadku, gdy przedsiębiorcą jest osobą fizyczną**, a także jedynie, gdy dotyczy to **sporu z innym przedsiębiorcą** o roszczenia wynikające z prowadzonej działalności gospodarczej.

Obecny stan prawny wynika z założenia potrzeby wsparcia osób fizycznych przy ochronie ich praw. Wskazuje na to cała treść art. 61 § 1 i § 2 k.p.c., który kompetencje do wszczęcia postępowania i przystąpienia do postępowania odnosi jedynie do osób fizycznych w takich sprawach jak m.in. sprawy alimentacyjne, o ochronę środowiska czy ochronę konsumentów. Po drugie, wynika on z założenia, że potrzeba pomocy przedsiębiorcy-osobie fizycznej powinna pojawiać się jedynie w sprawach czysto profesjonalnych, a więc w sporach z innym przedsiębiorcą, a nie już w sporach z innymi podmiotami, np. z konsumentami lub ze Skarbem Państwa albo jednostką samorządu terytorialnego.

Proponowana zmiana po raz pierwszy na gruncie kodeksu postępowania cywilnego uprawni organizacje pozarządowe do wytoczenia powództwa lub przystąpienia do postępowania na rzecz innego podmiotu niż osoba fizyczna, a konkretnie na rzecz przedsiębiorcy będącego osobą prawną (np. spółki kapitałowe) lub jednostką organizacyjną posiadającą zdolność prawną, ale nie będącą osobą prawną. (np. spółki osobowe). Trzeba jednak podkreślić, że proponowane rozwiązanie nie jest nowe na gruncie aktualnie obowiązujących aktów pozakodeksowych. Przykładowo wedle obecnego brzmienia art. 19 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji¹ z niektórymi roszczeniami wynikającymi z czynów nieuczciwej konkurencji może wystąpić krajowa lub regionalna organizacja, której celem statutowym jest ochrona interesów przedsiębiorców. Warto jednak podkreślić, że w tym wypadku organizacja występuje w celu ochrony interesu zbiorowego pewnej grupy podmiotów (przedsiębiorcy)² a nie interesu indywidualnego konkretnego podmiotu (konkretnego przedsiębiorcy).

Powyższą propozycję legislacyjną należy ocenić pozytywnie. Proponowana zmiana jest krokiem w dobrym kierunku zwłaszcza, że przedsiębiorcy, także niebędący osobami fizycznymi, często zrzeszają się w organizacjach pozarządowych celem ochrony swych praw. W Polsce istnieje wielu przedsiębiorców, którzy mimo iż nie działają w formie jednoosobowej działalności gospodarczej to ze względu na skalę prowadzonej działalności mogą być uznani za małych lub nawet mikro-przedsiębiorców. Nie wszyscy przedsiębiorcy są także zdolni ponieść koszty niezbędnej pomocy prawnej w sprawach cywilnych, choć nie jest to stan uprawniający do przyznania im pełnomocnika z urzędu.

Podstawową kwestią do rozważenia jest jednak, czy proponowana zmiana pozostaje w zgodzie z ogólnym art. 8 k.p.c., który stanowi podstawową normę kompetencyjną do działania w postępowaniu cywilnym organizacji pozarządowych. Wedle tego przepisu organizacje pozarządowe, których zadanie statutowe nie polega na prowadzeniu działalności gospodarczej, mogą dla ochrony praw obywateli, w wypadkach przewidzianych w ustawie, wszcząć postępowanie oraz wziąć udział w toczącym się postępowaniu. Z literalnego brzmienia tego przepisu można by wywieść wniosek, że

¹ t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1233

² K. Gajda-Roszczyńska, Sprawy o ochronę indywidualnych interesów konsumentów, s. 132 i nast.

działanie organizacji pozarządowych może nastąpić tylko na rzecz „obywateli”, a więc osób fizycznych. Wydaje się jednak, że interpretacja taka jest niezasadna, gdyż w przepisie mowa o ochronie praw obywateli a nie występowaniu na rzecz obywateli, co można ujmować szerzej jako interes także obywateli zrzeszonych w pewnych podmiotach jak osoby prawne, czy osoby nie mające osobowości prawnej, ale którym ustawa przyznaje zdolność prawną.

Istotną zmianą jest także poszerzenie katalogu spraw, w których organizacje pozarządowe mogą wytaczać powództwa lub przyłączać się do postępowania na rzecz przedsiębiorców. Wedle propozycji zawartej w projekcie miałyby to być **wszystkie sprawy związane z prowadzoną przez przedsiębiorcę działalnością gospodarczą**. Obecnie jest to możliwe jedynie w postępowaniach z innym przedsiębiorcą.

Proponowana zmiana zasługuje na pozytywną ocenę. Aktualne rozwiązanie nie uwzględnienia wielu kategorii spraw z udziałem przedsiębiorcy. Nie chodzi tu tylko o sprawy, w których po drugiej stronie występują konsumenci, ale także sprawy z udziałem podmiotów publicznych lub samorządowych a rozpoznawanych w postępowaniu cywilnym.

Krytycznie należy zaś ocenić wprowadzenie do proponowanego art. 61 § 3 k.p.c. możliwości złożenia wniosku o wszczęcie postępowania nieprocesowego w imieniu przedsiębiorcy. Wynika to po pierwsze z faktu, że art. 61 k.p.c. znajduje się wśród przepisów o procesie a nie postępowaniu nieprocesowym i z punktu widzenia systemowego regulacja taka nie powinna tu w ogóle być zamieszczona.

Co jednak ważniejsze **w postępowaniu nieprocesowym nie istnieje w ogóle możliwość występowania z wnioskiem o wszczęcie postępowania nieprocesowego na rzecz oznaczonej osoby.** Wynika to z przepisów o udziale prokuratora, które w zakresie wytoczenia powództwa są stosowane odpowiednio do udziału organizacji pozarządowych za pośrednictwem art. 62 § 1 k.p.c. W ramach przepisów o postępowaniu nieprocesowym zastosowanie znajduje zaś art. 511 § 2 k.p.c., który stanowi, że do wniosków prokuratora o wszczęcie postępowania nieprocesowego nie stosuje się art. 55 i 56 k.p.c. Oznacza to, że organizacja pozarządowa nie ma obowiązku wskazania osoby, na

rzecz której składa wniosek i nie ma obowiązku oznaczyć jej we wniosku. **Podkreśla się zatem w doktrynie, że w postępowaniu nieprocesowym organizacja pozarządowa uzyskuje zawsze samodzielną pozycję w postępowaniu nieprocesowym, stając się wnioskodawcą.** Jej uprawnienie do zgłoszenia wniosku nie wynika zatem jedynie ze zgody tych osób, ale przede wszystkim z art. 8 k.p.c. i uznania przez nią, że konieczny jest jej udział w postępowaniu. Choć zgoda uczestnika jest warunkiem niezbędnym do skutecznego wszczęcia lub zakończenia postępowania, to jest to inna płaszczyzna niż sama podstawa uczestnictwa organizacji w postępowaniu. Organizacja pozarządowa zgłaszająca wniosek o wszczęcie postępowania nieprocesowego jest więc zawsze uczestnikiem w znaczeniu formalnym.³

Drugim argumentem, przeciwko rozszerzeniu uprawnienia do wszczęcia postępowania lub dołączenia do postępowania nieprocesowego przez organizację pozarządową jest ten, że chyba trudno wskazać postępowania nieprocesowe, łączące się z działalnością gospodarczą, w którym udział takiej organizacji na rzecz przedsiębiorcy byłby potrzebny. W postępowaniu nieprocesowym raczej nie rozpoznaje się spraw związanych z działalnością gospodarczą. Jeśli projektodawca uznaje za potrzebne wprowadzenie omawianego rozwiązania do konkretnego postępowania (np. rejestrowego lub o stwierdzenie zasiedzenia) może rozważyć wprowadzenie konkretnego przepisu w przepisach o tym postępowaniu nieprocesowym tak jak ma to miejsce np. 546 § 3 k.p.c. w postępowaniu o ubezwłasnowolnienie.

Należałoby zatem usunąć z projektu tą część przepisu, który wspomina o możliwości wszczęcia postępowania nieprocesowego.

Konkludując, należy proponować następujące brzmienie art. 63 § 1 k.p.c.:

³ P. Ryłski, Uczestnik postępowania nieprocesowego - zagadnienia konstrukcyjne, Warszawa 2017, s. 209-210.



Za zgodą przedsiębiorcy, wyrażoną na piśmie, organizacja pozarządowa, której jest członkiem, może na jego rzecz wytoczyć powództwo lub przystąpić do toczącego się postępowania związanego z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą.

Jeśli chodzi o propozycje zmiany art. 62 § 1 k.p.c. to jest to prosta konsekwencja zmiany art. 61 § 3 k.p.c. przez rozszerzenie wyjątku co do niestosowania art. 55 zdanie drugie także na sytuację, gdy powództwo wytacza organizacja pozarządowa na rzecz przedsiębiorcy (niebędącej osobą fizyczną). Propozycję ta należy zatem w pełni zaakceptować jako prawidłową.

IV. Zamiana miejsca publikacji ogłoszeń i obwieszczeń

Proponowane zmiany dotyczą wielu przepisów k.p.c. dotyczących publikacji ogłoszeń i obwieszczeń w związku z tokiem postępowania cywilnego. Celem zmiany jest ujednolicenie publikatora, w którym zamieszczane są te ogłoszenia i obwieszczenia w postaci Monitora Sądowego i Gospodarczego, co ma doprowadzić także do zmniejszenia kosztów związanych z publikacją. Szersze zmiany dotyczą publikowania ogłoszeń o zezwoleniu na złożenie przedmiotu świadczenia do depozytu sądowego, w którym dodatkowo obligatoryjne będzie zamieszczenie go na stronie internetowej sądu, natomiast ogłoszenie w Monitorze Sądowym i Gospodarczym będzie obligatoryjne w tym przypadku tylko wtedy, gdy wartość przedmiotu świadczenia składanego do depozytu sądowego przekraczać będzie 5000 zł.

Proponowane zmiany dotyczą następujących ogłoszeń lub obwieszczeń:

- ogłoszenie o wszczęciu postępowania o uznanie za zmarłego – art. 531 k.p.c. (ogłoszenie w MSiG w miejsce „pisma poczytnego na całym obszarze Państwa”);
- ogłoszenie o wezwaniu spadkobierców w sprawie o stwierdzenie nabycia spadku – art. 674 k.p.c. (ogłoszenie w MSiG w miejsce „pisma poczytnego na całym obszarze Państwa”);



- ogłoszenie o zezwoleniu na złożenie przedmiotu świadczenia do depozytu sądowego – art. 693³ § 1 k.p.c. (ogłoszenie obligatoryjne „na tablicy ogłoszeń sądu oraz na jego stronie internetowej, a także na tablicach ogłoszeń i stronach internetowych urzędów obsługujących organy wykonawcze gminy i powiatu ostatniego miejsca zamieszkania albo siedziby tego wierzyciela, o ile jest ono znane” Jeżeli wartość przedmiotu świadczenia składanego do depozytu sądowego przekracza pięć tysięcy złotych obligatoryjne ogłoszenie również w Monitorze Sądowym i Gospodarczym);
- obwieszczenie o licytacji w ramach egzekucji z ruchomości – art. 867 § 1¹ k.p.c. (propozycja zastąpienia „dziennika poczytnego w danej miejscowości” na „dziennik lub czasopismo poczytne w danej miejscowości”);
- obwieszczenie o licytacji w ramach egzekucji z ruchomości – art. 955 § 2-3 k.p.c. (propozycja zastąpienia „dziennika poczytnego w danej miejscowości” na „dziennik lub czasopismo poczytne w danej miejscowości”);
- obwieszczenie o wszczęciu egzekucji ze statków morskich – art. 1018 i 1019 k.p.c. (propozycja zastąpienia „dziennika poczytnego w danej miejscowości” na „dziennik lub czasopismo poczytne w danej miejscowości” oraz uczynienie z tego sposobu obwieszczenia czynności fakultatywnej);
- ogłoszenie postanowienia o wszczęciu egzekucji przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego – art. 1064¹⁵ § 2 (obligatoryjne ogłoszenie w Monitorze Sądowym i Gospodarczym zamiast w „dzienniku ogólnopolskim i w dzienniku poczytnym w siedzibie przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego”. Wprowadzenie fakultatywnej dodatkowej możliwości ogłoszenia w „dzienniku lub czasopiśmie poczytnym w siedzibie przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego”);
- uzależnienie biegu termin do dokonania sprzedaży przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego wyłącznie od dnia ogłoszenia w Monitorze Sądowym i Gospodarczym – art. 1064¹⁸ § 2 k.p.c. (w miejsce dotychczasowego ogłoszenia „w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim lub w Monitorze Sądowym i Gospodarczym”);

- ogłoszenie postanowienia o sprzedaży przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego z wolnej ręki przez zarządcę – art. 1064¹⁹ § 1 (obligatoryjne ogłoszenie w Monitorze Sądowym i Gospodarczym zamiast w „dzienniku ogólnopolskim i w dzienniku poczytnym w siedzibie przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego”. Wprowadzenie fakultatywnej dodatkowej możliwości ogłoszenia w „dzienniku lub czasopiśmie poczytnym w siedzibie przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego”).

W pierwszej kolejności należy wskazać, że sama zmiana miejsca publikacji ogłoszeń i obwieszczeń przez **propozycję ujednolicenia publikatora w postaci Monitora Sądowego i Gospodarczego powinna być oceniona pozytywnie**. Wynika to z faktu, że Monitor Sądowy i Gospodarczy ukazuje się obecnie w wersji on-line i jest powszechnie dostępny dzięki możliwości wyszukiwania w sieci (<https://wyszukiwarka-msig.ms.gov.pl/>).

Pozytywnie należy ocenić fakt, że poza obligatoryjnym umieszczeniem ogłoszeń lub obwieszczeń w Monitorze Sądowym i Gospodarczym **projektodawca pozostawia także fakultatywną możliwość dokonania ich w inny sposób, jaki uzna za celowy** W szczególności nie wyklucza to skorzystania z dzienników lub czasopism poczytnych na danym obszarze lub w innej właściwej formie. W związku z rozwojem nowych form komunikacji i dostępu do informacji przedstawiona elastyczność w ujęciu form informowania społeczeństwa jest w pełni uzasadniona.

Zasadne są zmiany systemu ogłoszeń w postępowaniu o złożenie do depozytu sądowego. Obecny system ogłoszeń jest niezwykle skomplikowany i kosztowny. W doktrynie od lat zaś wskazywano, że w miarę upowszechniania się Internetu powinno się w coraz większym zakresie wykorzystywać formę elektroniczną ogłoszenia (strony internetowe sądu lub Ministerstwa Sprawiedliwości).⁴ Projekt wychodzi temu założeniu naprzeciw, gdyż nakazuje dokonywanie ogłoszeń także na stronach internetowych sądów i urzędów.

⁴ K. Markiewicz, [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Tom III. Komentarz. Art. 425–729, red. A. Marciniaka, Warszawa 2020, SIP Legalis.

Trafne jest także, odmiennie niż we wcześniejszych propozycjach zmian⁵ obowiązkowe ogłoszenie w MSiG jedynie w przypadku, gdy wartość przedmiotu świadczenia składanego do depozytu sądowego przekracza pięć tysięcy złotych.

Zasadnicze wątpliwości budzi jednak propozycja zmiany brzmienia art. 1064¹⁹ § 1 k.p.c., gdyż powiela dostrzegany od wielu lat błąd ustawodawczy i wymaga poprawienia przy właśnie procedowanym projekcie. Jak wskazuje się w piśmiennictwie zawarte w art. 1064¹⁹ § 1 odesłanie do ogłoszenia postanowienia, o którym mowa w art. 1064¹⁶ k.p.c., stanowi oczywiste przeoczenie ustawodawcy.⁶ Art. 1064¹⁶ k.p.c. dotyczy bowiem postanowienia o wszczęciu egzekucji przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego, które stosownie do art. 1064¹⁵ § 2 podlega obligatoryjnie ogłoszeniu w dzienniku ogólnopolskim lub w Monitorze Sądowym i Gospodarczym. Słusznie podnosi się zatem, że obligatoryjne ogłoszenie w dzienniku ogólnopolskim oraz w dzienniku poczytnym w siedzibie przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego lub w Monitorze Sądowym i Gospodarczym, o którym mowa w art. 1064¹⁹ § 1 k.p.c., dotyczy ogłoszenia o sprzedaży przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego z wolnej ręki.⁷ Przyjęcie innej wykładni powodowałoby lukę prawną, ponieważ sprawa dokonywania ogłoszeń postanowień o sprzedaży przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego z wolnej ręki nie byłaby uregulowana.⁸

W związku z tym należy zaproponować następujące brzmienie projektowanego art. 1064¹⁹ § 1 k.p.c.:

⁵ Zgodnie z wcześniejszym projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Nr z wykazu RCL – UD 180, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12311751> z 2019 r.) art. 693³ § 1 miał otrzymać następujące brzmienie: "§ 1. Jeżeli wierzyciel lub jego miejsce zamieszkania nie są znane, o zezwoleniu na złożenie przedmiotu świadczenia do depozytu sądowego sąd ogłosi w Monitorze Sądowym i Gospodarczym".

⁶ O. Marcewicz [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom II. Art. 730-1217, red. A. Jakubecki, LEX/el. 2019, art. 1064(19).

⁷ J. Jagieła [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, red. K. Piasecki, s. 1590.

⁸ H. Ciepła [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom IV. Artykuły 730–1088, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2021, art. 1064(19).

§ 1. Sąd zarządzi zamieszczenie ogłoszenia postanowienia, o którym mowa w art. 1064¹⁸ § 2, w Monitorze Sądowym i Gospodarczym oraz na stronie internetowej Krajowej Rady Komorniczej. Sąd może również zarządzić zamieszczenie tego ogłoszenia w dzienniku lub czasopiśmie poczytnym w siedzibie przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego.

V. Zniesienie obowiązku składania odpisu księgi wieczystej w sprawach dotyczących nieruchomości rozpoznawanych w postępowaniu nieprocesowym

Zgodnie z proponowanym nowym brzmieniem art. 607 k.p.c. do wniosków dotyczących nieruchomości, dla których prowadzony jest zbiór dokumentów, należy dołączyć zaświadczenie o stanie prawnym, jaki wynika ze zbioru dokumentów. Aktualnie zaś do wniosków, dotyczących nieruchomości ujawnionych w księdze wieczystej lub dla których prowadzony jest zbiór dokumentów, należy dołączyć odpis z księgi wieczystej albo zaświadczenie o stanie prawnym, jaki wynika ze zbioru dokumentów. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu zmiana ta jest podyktowana faktem, iż księgi wieczyste prowadzone są obecnie w systemie teleinformatycznym brak jest uzasadnienia, by do wniosków wszczynających postępowanie nieprocesowe, które dotyczą nieruchomości ujawnionych w księdze wieczystej, konieczne było załączanie odpisu tej księgi. Dzięki tej zmianie wnioskodawcy nie będą musieli pozyskiwać takiego odpisu i ponosić związanych z tym kosztów.

Proponowana zmiana idzie w dobrym, odformalizowującym kierunku, choć wydaje się, że całkowite przerzucenie poszukiwania np. numeru księgi wieczystej nieruchomości na sąd jest zbyt daleko idące. Z tego powodu wydaje się, że konieczne powinno być choć podanie przez osobę składającą pismo w postępowaniu numeru księgi wieczystej, tak aby sąd mógł bez przeszkód zweryfikować stan prawny nieruchomości online.

W związku z tym należy zaproponować następujące brzmienie art. 607 k.p.c.

Do wniosków, dotyczących nieruchomości ujawnionych w księdze wieczystej należy podać numer księgi wieczystej, a w przypadku nieruchomości, dla których prowadzony jest zbiór dokumentów, należy dołączyć zaświadczenie o stanie prawnym, jaki wynika ze zbioru dokumentów.

VI. Konkluzje

W świetle powyższych uwag należy przedmiotowy projekt ustawy ocenić pozytywnie i proponować dalsze jego procedowanie w ramach procesu legislacyjnego. Przyjęcie proponowanego rozwiązania z pewnością przyczyni się do polepszenia sytuacji procesowej przedsiębiorców i ułatwi prowadzenie postępowania, obniżając jego koszty.

Konieczne jest jednak wprowadzenie pewnych korekt w projektowanych rozwiązaniach dotyczących wyżej wskazanych przepisów art. 63 § 1, art. 607 oraz art. 1064¹⁹ §1 k.p.c.

Opracował Dr hab. Piotr Ryłski, prof. UW

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warszawski