



Warszawa, 13-11-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

IV.022.13.2025.MC

**Pan Arkadiusz Myrcha
Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Sprawiedliwości
ePUAP**

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z 14 października 2025 r. (znak: DL-II.4190.7.2025), dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (UD261), przekazuję uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich do przedstawionego projektu.

I. Uwagi ogólne

Zdecydowaną większość projektowanych zmian dotyczących Kodeksu postępowania cywilnego – z punktu widzenia potrzeby zapewnienia adekwatnej ochrony praw uczestników postępowania cywilnego – należy ocenić pozytywnie. Rezygnują one w istocie z pewnych nietrafionych rozwiązań normatywnych, które wbrew zamierzeniom ich autorów nie przyczyniły się w widoczny sposób do przyspieszenia biegu postępowań, a niejednokrotnie stanowiły przyczynę nieuzasadnionych komplikacji, tak na płaszczyźnie wykładni jak i samego stosowania prawa procesowego. Generalnie projektowane zmiany zdają się mieć charakter przemyślany i mają na celu przywrócenie racjonalności procesu orzekania. Na uznanie zasługuje też dążenie do porządkowania regulacji prawa procesowego i zachowania systemowej spójności – co może ułatwiać wykładnię przepisów w sytuacjach wątpliwych.

W szczególności, z punktu widzenia potrzeby wzmocnienia sytuacji prawnej stron postępowania, pozytywnie należy ocenić wprowadzenie takich rozwiązań jak: obowiązek sporządzenia z urzędu uzasadnień zaskarżalnych postanowień wydawanych na posiedzeniu niejawnym (a więc zniesienie nadmiernych ograniczeń postępowania zażaleniowego – i formalnych, i fiskalnych); wydłużenie terminów na składanie środków odwoławczych (w tym również odwołań od decyzji organów regulacyjnych jak Prezes UOKIK, UKE czy URE) oraz odpowiedzi na konkretne środki odwoławcze. Równie wartościowy z tej konkretnej perspektywy pozostaje powrót do kolegialności orzekania przez sąd drugiej instancji jako zasady, jak i przywrócenie obowiązku zasady dewolutywności rozpoznawania zażaleń, przy należyтым uporządkowaniu przedmiotowego zakresu kontroli instancyjnej realizowanej w tych ramach, uporządkowanie postępowania międzyinstancyjnego czy też przywrócenie instytucji wyłączenia od rozpoznania sprawy sędziego, którego uprzedni wyrok został uchylony. Także w postępowaniu w sprawach gospodarczych, mimo, jak zaznaczają projektodawcy, potrzeby nowego całościowego jego uregulowania, zmiany mają wprowadzić charakter doraźny, jednak wypełniający obecne luki.

II. Uwagi szczegółowe: prawo do jawnego rozpoznania sprawy przez sąd

(1) Jednak poważne wątpliwości z punktu widzenia wymogów konstytucyjnego prawa do sądu, a w szczególności wymogu prawa do bycia wysłuchanym, przy uwzględnieniu wymogów kontrydiktoryjności postępowania, budzą te regulacje, które zmierzają do wprowadzenia, jako zasady, szerokiej możliwości rozpoznawania wszystkich spraw na posiedzeniu niejawnym – co uzasadnia krytyczną ocenę projektowanego rozwiązania ze względu na nieproporcjonalne ograniczenie konstytucyjnego prawa do „sprawiedliwego i **jawnego** rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd” (art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczą przede wszystkim projektowanego brzmienia art. 148¹ k.p.c., który ogranicza jawność (wewnętrzną i zewnętrzną) postępowania sądowego. Otóż sąd będzie mógł „rozpoznać sprawę w całości lub w części na posiedzeniu niejawnym, jeżeli: 1) pozwany uznał powództwo; 2) fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy są bezsporne; 3) fakty, które sąd bierze pod uwagę, nie pozwalają na uwzględnienie żądania” – a czemu z kolei strona nie będzie się mogła sprzeciwić. Projektodawca rezygnuje bowiem z zasady, że strona postępowania może żądać rozpoznania sprawy na rozprawie, co – poza sytuacją, gdy pozwany uznał powództwo – obecnie jest dla sądu wiążące.

Jawność wewnętrzna sprawy sądowej to element sprawiedliwej procedury, pozwala na realizację prawa strony do bycia wysłuchanym. To, czy prawo może być realizowane w ramach posiedzenia niejawnego, a więc wyłącznie poprzez przedstawienie stanowiska pisemnego, zależy od kilku czynników, przy czym najbardziej istotnym jest rodzaj rozpatrywanej sprawy: „Istotny element sprawiedliwej procedury sądowej stanowi prawo strony do osobistego udziału w czynnościach procesowych. Ustawodawca może ograniczyć udział stron w określonych czynnościach procesowych, ograniczenia takie powinny jednak zawsze posiadać odpowiednie uzasadnienie. Ocena konkretnych rozwiązań ustawowych z punktu widzenia wymogów sprawiedliwości proceduralnej powinna uwzględniać charakter spraw rozpoznawanych w danym postępowaniu” (wyrok TK z 11 czerwca 2002 r., sygn. SK 5/02, zob. także wyrok z dnia 3 lipca 2007 r., sygn. 1/06).

W dotychczasowym stanie prawnym możliwość rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym przed sądem pierwszej instancji zależała właśnie od rodzaju sprawy: dotyczyło to przede wszystkim spraw o zapłatę (lub o świadczenie innych rzeczy zamiennych) rozpoznawanych w postępowaniu nakazowym i upominawczym, w tym w europejskim postępowaniu nakazowym i elektronicznym postępowaniu upominawczym. Jednak w ramach wszystkich tych postępowań środek zaskarżenia wnoszony przez pozwanego prowadzi do rozpoznania sprawy na rozprawie (takie są skutki zastosowania art. 480¹ § 2, art. 505, art. 505¹⁹ k.p.c.), Pozwany nie może się sprzeciwić rozpoznaniu sprawy na posiedzeniu niejawnym wyłącznie w procesowym postępowaniu uproszczonym - w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu nie przekracza czterech tysięcy złotych (art. 505^{1a} k.p.c.), oraz w europejskim postępowaniu w sprawie drobnych roszczeń (art. 505²³, art. 505²⁵ § 2 k.p.c.). A zatem niejawność rozpoznania sprawy – bez względu na wnioski stron – dopuszczalna jest w sprawach o relatywnie mniejszym znaczeniu dla stron, z uwagi na niewielką wartość przedmiotu sporu. Możliwość rozpoznania sprawy na niejawnym posiedzeniu w innych sprawach, oparta na przesłankach wskazanych w obecnym brzmieniu art. 148¹ k.p.c. (nawet tak ogólnej jak uznanie sądu, że ze względu na całokształt przytoczonych twierdzeń i zgłoszonych wniosków dowodowych przeprowadzenie rozprawy nie jest konieczne) łagodzona jest przez uprawnienie strony do żądania rozpoznania sprawy na rozprawie. W tych sytuacjach strona zachowuje przecież prawo do jawnego rozpoznania sprawy, i od jej decyzji zależy, czy z prawa tego skorzysta. Jedynym wyjątkiem jest oddalenie oczywiście bezzasadnego powództwa, które może nastąpić na posiedzeniu niejawnym (art. 191¹ § 3 k.p.c.).

W proponowanym brzmieniu art. 148¹ k.p.c. strona zostaje tego prawa pozbawiona, niezależnie od wartości przedmiotu sporu czy innych okoliczności przesądzających o istotnym znaczeniu rozstrzygnięcia dla interesów cywilnoprawnych zaangażowanych w proces stron. Wątpliwości te dotyczą zwłaszcza przesłanki niejawnego rozpoznania sprawy wskazanej w art. 148¹ pkt 3 k.p.c. (gdy fakty, które sąd bierze pod uwagę, nie pozwalają na uwzględnienie żądania) – skoro nie chodzi tutaj o powództwo oczywiście bezzasadne, dla którego oddalenia na posiedzeniu niejawnym istnieje odrębna podstawa prawna (przywołany wyżej art. 191¹ § 3 k.p.c.).

Warto także zauważyć, że przywoływana w uzasadnieniu projektu reguła 65 (2) b i c Europejskich Modelowych Reguł Postępowania Cywilnego odnosi się do „wczesnych ostatecznych rozstrzygnięć” (*early final judgements*), które mogą zapadać w „uproszczonych postępowaniach” (*simplified proceedings*) – jak wynika z komentarza do tej reguły, chodzi o sprawy dojrzałe do rozstrzygnięcia bez potrzeby przechodzenia przez wszystkie możliwe etapy procesowe, możliwe do zakończenia przed ostateczną rozprawą (...) *cases that are ripe for decision without any need to go through all possible stages of proceedings (...) a simplified procedure that will result in the termination of proceedings earlier than a final hearing*). Reguła nie wskazuje zatem sposobu uproszczenia postępowania, w szczególności nie zakłada wyłączenia jego jawności – przewiduje eliminację pewnych faz postępowania, co nie jest równoznaczne z rezygnacją z przeprowadzenia jawnej rozprawy,

A zatem proponowane brzmienie art. 148¹ k.p.c. budzi wątpliwości co do zgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Dodatkowo, możliwość załatwiania określonych spraw na posiedzeniu niejawnym podlega – niezależnie od weryfikacji przez pryzmat realizacji prawa do wysłuchania – ocenie także pod kątem przesłanek określonych w art. 45 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP, gdyż jest to jednocześnie przypadek wyłączenia jawności zewnętrznej (wyrok TK z 3 lipca 2007 r., sygn. SK 1/06, z dnia 20 października 2010 r., sygn. P 37/09). Projektodawca, aczkolwiek zauważył w uzasadnieniu proponowanych zmian, że „jawność postępowania jest wartością istotną nie tylko dla stron procesu”, to nie odniósł się do konstytucyjnych przesłanek ograniczenia jawności rozprawy.

(2) W podobnie krytyczny sposób Rzecznik ocenia wprowadzenie, co do zasady, możliwości rozpoznawania przez sąd drugiej instancji apelacji na posiedzeniu niejawnym, mimo zakomunikowania sądowi woli stron w kwestii jej rozpoznania na rozprawie. Dotyczy to przede wszystkim projektowanego art. 374 k.p.c., który uprawnia sąd odwoławczy do rozpoznania sprawy z apelacji na posiedzeniu

niejawnym, przy jedynie poprzedzającym orzekanie prowadzeniu wymiany pism procesowych – i czemu, ponownie, strona nie może się skutecznie sprzeciwić. Jedyne przewidziane przez projektodawcę przypadki wyznaczenia rozprawy to sytuacje, w których jest to „konieczne do przeprowadzenia dowodu” (projektowany art. 374 § 1 zd. 1) bądź też jeżeli sprawę w pierwszej instancji rozpoznano na posiedzeniu niejawnym, a zarazem strona złożyła w apelacji lub w odpowiedzi na apelację wniosek o rozpoznanie sprawy na rozprawie (§ 2). Nie dotyczy to przypadków, gdy cofnięto pozew, apelację albo zachodzi nieważność postępowania (§ 3). W ocenie Rzecznika projektowane rozwiązanie może niekorzystnie oddziaływać na realizację praw podmiotowych chronionych poprzez realizację prawa do sądu.

Projektodawcy przyjmują w uzasadnieniu, że szerokie gwarancje jawności nie są nieodzowne w postępowaniu apelacyjnym, które wprowadzie w modelu przyjętym w Kodeksie postępowania cywilnego zakłada ponowne rozpoznanie sprawy, niemniej jednak rozpoznanie to ma szczególny charakter, ponieważ następuje w relacji do wydanego już orzeczenia sądu pierwszej instancji i służy jednocześnie zbadaniu zasadności tego orzeczenia, tak w aspekcie faktycznym, jak i prawnym. Kwestia, czy obecny model apelacji pełnej jest rozwiązaniem docelowo optymalnym, wykracza poza granice projektowanej nowelizacji. Akcentowana wyżej specyfika rozpoznania sprawy przed sądem drugiej instancji powoduje jednak, że w postępowaniu apelacyjnym możliwe są – w zgodzie ze standardem rzetelności postępowania – szersze koncesje na rzecz orzekania bez przeprowadzenia rozprawy, co potwierdzają również argumenty prawnoporównawcze. Zdaniem autorów tego rozwiązania normatywnego, w zgodzie ze standardami rzetelnego procesu pozostaje bowiem zapewnienie stronie możliwości wysłuchania jej na rozprawie przynajmniej w jednej instancji, z zastrzeżeniem spraw drobnych, rozpoznawanych w postępowaniu uproszczonym oraz europejskim postępowaniu w sprawie drobnych roszczeń.

Wydaje się zatem, że samo uwzględnienie istoty postępowania apelacyjnego w postępowaniu cywilnym (tzw. apelacja pełna), przemawia za niedopuszczalnością tak szerokiego i raczej swobodnego odstępstwa od rozpoznawania sprawy apelacyjnej przez Sąd II instancji na rozprawie.

W tym zakresie należy m.in. starannie rozważać, czy z punktu widzenia przedmiotu sprawy (objętego nią dobra), charakteru postępowania i jego celu oraz etapu, na którym znajduje się sprawa (postępowanie w I lub II instancji, postępowanie kasacyjne przed SN lub inne postępowanie nadzwyczajne) i zakresu kognicji sądu, przy jej rozpoznawaniu na konkretnym etapie (badanie zarówno okoliczności faktycznych

sprawy, jak i ich kwalifikacja prawna albo ograniczenie do kwestii prawnych), samo przeprowadzenie rozprawy jest konieczne, czy też wystarczy postępowanie pisemne¹.

Innymi słowy, aktualnie projektowane w tej mierze zmiany, jakkolwiek mają na celu usprawnienie i przyspieszenie postępowań przed sądem odwoławczym, to jednak wydaje się, że zbyt radykalnie poświęcają dla tych uzasadnionych wartości istotne elementy konstytucyjnego prawa do sądu, które także na etapie postępowania apelacyjnego powinno gwarantować realność realizowanej ochrony praw podmiotowych.

III. Uwagi co do pozostałych rozwiązań szczegółowych

(1) doręczenia komornicze

Jako że projektodawca zdecydował się skorygować treść art. 139¹ k.p.c. normującego tzw. doręczenia komornicze, Rzecznik poddaje pod rozagę celowość doprecyzowania, obecnie nieregulowanego wprost, przypadku, w którym – po okazaniu się, że wskazany w pozwie adres pozwanego jednak jest nieprawidłowy – powód uzyskuje informacje o adresie prawidłowym. Literalne brzmienie art. 139¹ k.p.c., w którym jest mowa wyłącznie o „adresie wskazanym w pozwie”, w powiązaniu z treścią art. 3 ust. 4 pkt 1a ustawy o komornikach sądowych² (szczególnie zaś w związku z procedurą uregulowaną w art. 3a i art. 3b tej ustawy) mogłoby uzasadniać bardzo formalistyczną wykładnię przepisów o doręczeniach, prowadzącą do sytuacji, w której niemożność doręczenia na adres z pozwu, po nieskutecznej podwójnej awizacji, powoduje automatyczne „przejsie” na sformalizowany (a zarazem i długotrwały, i bardziej kosztowny) tryb doręczeń komorniczych, a nie – zastosowanie bardziej elastycznego, racjonalnego i szybszego rozwiązania, w postaci doręczenia przez sąd pozwu pod nowy adres wskazany przez powoda. Zgodnie zaś z art. 139¹ § 2 k.p.c. brak potwierdzenia doręczenia pozwanemu korespondencji przez komornika, względnie niezłożenie dowodu na piśmie, że pozwany zamieszkuje pod adresem

¹ P. Grzegorzcyk, K. Weitz [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, wyd. 1, 2016, art. 45, wyd. el. Legalis, teza 3

² ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (t.jedn. Dz.U. z 2024, poz. 1458, ze zm.)

wskazanym w pozwie, uzasadnia zawieszenie postępowania na podstawie art. 177 § 1 pkt 6 k.p.c.

W pojedynczych skargach kierowanych do Biura Rzecznika sugerowano występowanie nieprawidłowości w stosowaniu art. 139¹ § 2 k.p.c. w tym zakresie; problem ten dostrzeżono także w doktrynie³, wskazując, że zawieszanie postępowania byłoby tu nieprawidłowe. Kwestia ta wymagałaby jednak bardziej szczegółowej analizy praktyki stosowania art. 139¹ k.p.c. i oceny, na ile ryzyko nadmiernego obciążania powoda i kosztami, i rygorami procesowymi jest realne, a w konsekwencji – zasadne byłoby doprecyzowanie i tej sytuacji przy okazji nowelizacji art. 139¹ k.p.c.

(2) umorzenie zawieszonego postępowania

Kolejną kwestią, którą Rzecznik również poddaje pod rozważę, jest sposób uregulowania umorzenia postępowania po bezskutecznym upływie określonego czasu od jego zawieszenia (art. 182 § 1 k.p.c.). Wydłużenie terminu z art. 182 § 1 pkt 1 k.p.c. (zatem przy zawieszeniu postępowania na podstawie art. 177 § 1 pkt 5 lub pkt 6) k.p.c.) do roku od daty postanowienia o zawieszeniu postępowania należy zaaprobować jako prawidłowy kierunek zmiany. Obecny termin trzymiesięczny był tu stanowczo zbyt krótki, co uzasadniało zarzuty o jego niekonstytucyjności (por. sprawy zawisłe przed Trybunałem Konstytucyjnym pod sygn. SK 40/23 i SK 96/23, z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich). Nasuwają się jednak wątpliwości, czy proponowana regulacja w prawidłowy sposób zabezpiecza realizację konstytucyjnego prawa do sądu – jednak nie ze względu na samą długość, ale na przyjęty sposób określenia początku biegu tego terminu.

Jakkolwiek konstrukcja taka obowiązuje od lat – termin z art. 182 § 1 pkt 1 k.p.c. liczony jest od wydania postanowienia o zawieszeniu, a nie np. od jego uprawomocnienia⁴ – to jednak należy zauważyć, że takie właśnie określenie początku biegu terminu było rozwiązaniem właściwym na tle pierwotnego brzmienia art. 182 § 1

³ por. m.in. K. Weitz [w:] *Doręczenia w postępowaniu cywilnym. Komentarz do art. 131-147 k.p.c.*, red. M. Dziurda, T. Ereciński, wyd. el. LEX, Warszawa 2024, art. 139(1), teza 5

⁴ por. postanowienia SN: z 25.10.1974 r., III PRN 45/74, OSNC 1975/4/70; postanowienie SN z 27.08.2015 r., III CSK 171/15, LEX nr 1801542, por. także postanowienia SN z 27.02.2014 r., V CSK 251/13, LEX nr 3380947, z 21.09.2017 r., I PZ 9/17, LEX nr 2400311 z 28.04.2023 r., I CSK 3334/22, LEX nr 3567251

pkt 1 k.p.c., gdy umorzenie następowało po trzech latach od dnia zawieszenia postępowania. W tak długim okresie ewentualne zażalenie na zawieszenie postępowania w zasadzie zawsze było rozpoznane. Na rzecz takiego rozwiązania przemawiałaby też zasada natychmiastowej skuteczności postanowień z art. 360 k.p.c.: wywołują one skutki od daty ogłoszenia (podpisania sentencji). W roku 2006 termin z art. 182 § 1 pkt 1 k.p.c. skrócono jednak do roku⁵, a następnie, w roku 2019⁶ – zaledwie do trzech miesięcy. Ustawodawca nie zmienił jednak oznaczenia początku biegu terminu, który wciąż związany jest z wydaniem, a nie z uprawomocnieniem się orzeczenia o zawieszeniu postępowania.

Wątpliwości Rzecznika budzą jednak sytuacje, w których dochodzi do umorzenia postępowania zanim jeszcze uprawomocni się postanowienie o jego zawieszeniu. Jakkolwiek po dużej nowelizacji k.p.c. z 2019 r. przypadki takie zdają się być stosunkowo częste (tak ze względu na bardzo krótki trzymiesięczny termin, jak i na wydłużenie procedury odwoławczej wynikającej z konieczności odrębnego wnioskowania o sporządzenie uzasadnienia postanowienia o zawieszeniu), to jednak rozwiązanie takie trudno uznać za właściwe czy pożądane, mimo jego formalnej poprawności.

Niekorzystne dla obywatela skutki zdają się występować szczególnie na tle przewidzianej w art. 177 § 1 pkt 6 k.p.c. podstawy zawieszenia ze względu na niewykonanie przez powoda „innych zarządzeń”, które uniemożliwia nadanie sprawie dalszego biegu: otwarty katalog takich zarządzeń może skłaniać do wykładni ekstensywnej (zarzut taki pojawiał się niekiedy w skargach do Rzecznika). Zasadność zawieszenia postępowania można zaś kwestionować jedynie w zażaleniu na to postanowienie – istnieją bowiem uzasadnione wątpliwości, czy zwalczanie zawieszenia na późniejszym etapie, tj. w zażaleniu na umorzenie, byłoby w ogóle dopuszczalne. Próbując przeciwdziałać umorzeniu strona mogłaby wprowadzić wniosek o podjęcie zawieszonego postępowania, niemniej jednak dla zwykłego obywatela rozwiązanie takie nie jest klarowne (skoro wciąż toczy się postępowanie odwoławcze, w którym oceniana jest prawidłowość samego zawieszenia), podobnie jak odróżnienie

⁵ ustawą z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 235, poz. 1699)

⁶ ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1469 ze zm.)

kwestii prawomocności postanowienia od jego skuteczności (art. 360, art. 396 k.p.c.). W takich wypadkach nie przekonuje również podstawowy argument aksjologiczny, odwołujący się do potrzeby dyscyplinowania (sankcją umorzenia) stron niedbających należycie o swoje sprawy – skoro strona właśnie złożyła środek zaskarżenia i oczekuje na jego rozpoznanie.

W rezultacie może dochodzić w takich sytuacjach do naruszenia prawa do sądu poprzez zbyt szybkie zakończenie postępowania w sposób formalny i zamknięcie drogi do merytorycznego rozstrzygnięcia sporu, a zarazem do naruszenia konstytucyjnej zasady zaufania – a to poprzez wprowadzenie środka odwoławczego (zażalenia na zawieszenie), które okazuje się środkiem pozornym. Podstawowym celem strony kwestionującej zawieszenie postępowania jest nadanie biegu sprawie w jej głównym nurcie. Tymczasem wniesienie takiego zażalenia nie dość, że nie zabezpiecza osiągnięcia tego celu (skoro terminy z art. 182 § 1 k.p.c. już niezależnie bieżą), to dodatkowo może to „uśpić czujność” strony (zwłaszcza tej niereprezentowanej przez profesjonalnego pełnomocnika, co jest sytuacją relatywnie częstą), która może być przekonana o podjęciu aktywnej i właściwej obrony swoich praw – podczas gdy tak naprawdę jej działania mogą nie mieć żadnego znaczenia. Istotnie umorzenie postępowania może być wówczas dla strony zaskoczeniem, a jego negatywnym skutkiem w zasadzie nie może już na tym etapie przeciwdziałać.

Być może zatem rozwiązaniem wartym rozważenia byłoby przyjęcie, by termin z art. 182 § 1 k.p.c., którego upływ uzasadnia umorzenie postępowania, rozpoczynał swój bieg od momentu uprawomocnienia się postanowienia o zawieszeniu, a nie – jak dotychczas – od daty wydania postanowienia o zawieszeniu. Podobnie jednak jak w przypadku doręczeń komorniczych (por. wyżej), także i ta kwestia wymagałaby szerszego zbadania praktyki orzeczniczej, a w szczególności ustalenia, na ile często zdarzają się przypadki aż takiej – rocznej – przewlekłości postępowania zażaleniowego, która prowadziłaby do automatycznego umorzenia całego postępowania w sprawie. Analiza praktyki stosowania tych przepisów może się okazać kluczowa dla przyjęcia określonego brzmienia art. 182 § 1 pkt 1 k.p.c.

(3) zarzut potrącenia w sprawach z udziałem konsumentów

W tym zakresie proponowane zmiany należy ocenić jako co do zasady korzystne, zmierzają bowiem do przyśpieszenia i elektronizacji postępowań, usunięcia zbędnego formalizmu oraz szerszego wykorzystania mediacji. Jednak pewne zastrzeżenia wywołują propozycje odnoszące się do zgłaszania zarzutu potrącenia,

w szczególności jego odpłatności w tych sprawach z udziałem konsumentów, w których są oni pozywani (art. 10 pkt 2 projektu, nowelizujący art. 19 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych⁷). Nie wydaje się, by były uzasadnione podstawy do ponoszenia przez konsumentów dodatkowych opłat za czynność procesową, która ma na celu *de facto* ich obronę przed roszczeniem przedsiębiorcy. W ocenie Rzecznika celowe byłoby rozwiązanie, zgodnie z którym w sprawach z udziałem konsumentów zarzut potrącenia byłby wolny od opłat po ich stronie.

Do rozważenia również pozostaje, czy nowo projektowane rozwiązanie tzw. wyroku z zastrzeżeniem (nowy art. 318¹ k.p.c.) przyczyniłoby się do sprawniejszego rozstrzygania spraw konsumenckich, w tym m.in. tych na tle tzw. kredytów frankowych. Oczywiście jest, że nowa instytucja będzie budzić wątpliwości interpretacyjne, zwłaszcza w początkowym okresie jej stosowania. Biorąc jednak pod uwagę, że rozstrzyganie chociażby wzajemnych rozliczeń pomiędzy stronami wadliwego kredytu i tak jest wyjątkowo skomplikowane, Rzecznik wskazuje jedynie na wątpliwość, czy przesłanki zastosowania tej instytucji nie narażałyby konsumenta na dodatkowe ryzyko jej instrumentalnego wykorzystania przez przedsiębiorcę, chociażby poprzez mnożenie zarzutów procesowych, przed którymi musiałby się bronić.

(4) postępowanie w sprawach o rozwód

Proponowany nowy art. 438¹ k.p.c. wprowadza możliwość prowadzenia posiedzeń zdalnych w sprawach rozwodowych. Kierunek zmiany należy ocenić pozytywnie – rozwiązanie to sprawdziło się już w praktyce podczas pandemii COVID-19 – jednakże w obecnej redakcji może budzić pewne wątpliwości interpretacyjne, a mianowicie dotyczące instytucji sprzeciwu strony, którego zgłoszenie pozbawia sąd możliwości prowadzenia rozprawy w formie zdalnej.

Przed wszystkim należy zauważyć, że nie przewidziano terminu na zgłoszenie takiego sprzeciwu. Termin taki obowiązuje m.in. w przypadku zgłoszenia sprzeciwu co do przesłuchania świadka na odległość (art. 263¹ k.p.c. w obecnym brzmieniu – co do którego projekt jednak przewiduje zmianę, por. niżej). W efekcie brak wyznaczenia terminu na zgłoszenie sprzeciwu rodzi wątpliwości co do tego, czy sprzeciw mógłby

⁷ ustawa z dnia z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t. jedn. Dz. U. z 2025 r., poz. 1228, ze zm.)

być zgłoszony w dowolnym momencie, nawet po dłuższym czasie prowadzenia postępowania. Takie rozwiązanie, wprowadzające automatyzm działania sprzeciwu strony, może być wykorzystywane instrumentalnie, zwłaszcza w sporach o silnym podłożu emocjonalnym.

Warto zauważyć, że analogiczny automatyzm w obecnym brzmieniu art. 263¹ k.p.c. został uznany za niepożądany. W uzasadnieniu opiniowanego projektu wskazano bowiem, że obecna treść art. 263¹ pozbawia sąd samodzielnej kompetencji do oceny zasadności zgłoszonego sprzeciwu, a rozwiązanie to rodzi niebezpieczeństwo przedłużania postępowań i mnożenia ich kosztów przez strony. Tym samym biorąc pod uwagę powyższą argumentację należałoby rozważyć inny sposób uregulowania sprzeciwu strony w proponowanym art. 438¹ k.p.c., w celu uniknięcia konsekwencji, które pojawiły się podczas stosowania art. 263¹ w obecnym brzmieniu. Można ten cel osiągnąć na przykład poprzez wprowadzenie terminu na zgłoszenie sprzeciwu i/lub wprowadzenie mechanizmu sądowej kontroli zasadności jego zgłoszenia, aby zapobiec nadużywaniu tego rozwiązania.

(5) postępowanie w sprawach z zakresu Konwencji haskiej

Zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich budzi projektowany przepis art. 569³ k.p.c., wprowadzający skrócony termin na wniesienie zwyczajnych środków zaskarżenia w sprawach o odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką prowadzonych na podstawie Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę, sporządzonej w Hadze dnia 25 października 1980 r.⁸ Termin ten został skrócony do trzech dni w przypadku zażalenia oraz siedmiu dni w przypadku apelacji. Projektodawca umotywował to przede wszystkim koniecznością zapewnienia szczególnej sprawności postępowania odwoławczego w tych sprawach i dążenia do tego, aby postępowanie mogło być zakończone w jak najszybszym terminie.

Przedstawione unormowanie oraz uzasadnienie projektu w tym zakresie zasługuje, zdaniem Rzecznika, na krytykę.

Przed wszystkim należy zwrócić uwagę, że w opiniowanym projekcie co do zasady terminy do wniesienia zwyczajnych środków zaskarżenia zostały wydłużone, tj. do miesiąca w przypadku apelacji oraz do dwóch tygodni w przypadku zażalenia.

⁸ Dz. U. z 1995 r. Nr 108, poz. 528 ze zm., dalej: Konwencja haska

W konsekwencji, wprowadzenie tak krótkich terminów na wniesienie środków zaskarżenia w art. 569³ k.p.c. jest rozwiązaniem wyjątkowym i nie znajduje analogii w żadnym innym postępowaniu objętym postępowaniem cywilnym, w tym w sprawach o odebranie dziecka toczących się bez zastosowania Konwencji haskiej czy w innych sprawach rodzinnych.

Postępowanie w sprawach o odebranie osoby na podstawie Konwencji haskiej jest wprawdzie postępowaniem wysoce sformalizowanym, a zakres kognicji sądu jest dość wąski, niemniej nie uzasadnia to jeszcze tak drastycznego ograniczenia czasowego zaskarżania decyzji sądowych. Mimo pewnego stopnia sformalizowania, postępowania w tych sprawach charakteryzują się często złożonymi stanami faktycznymi, wymagającymi szczegółowej analizy okoliczności transgranicznych, a wydawane orzeczenia prowadzą do rozstrzygnięć głęboko ingerujących w sytuację dziecka. Choć Konwencja haska zakłada sprawność postępowania, nadrzędnym celem pozostaje ochrona dobra dziecka, której gwarancję stanowi możliwość należytej kontroli instancyjnej orzeczenia.

W konsekwencji wprowadzenie przez projektodawcę skróconych terminów do wniesienia środków zaskarżenia może generować zarzut nadmiernego i nieproporcjonalnego ograniczenia prawa do kontroli instancyjnej, a tym samym prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Należy przy tym zwrócić uwagę, że sprawność postępowania – jako całości – odnosi się głównie do sposobu procedowania sądu i nie zależy od terminów, jakie przysługują stronom czy uczestnikom postępowania na wnoszenie zwyczajnych środków zaskarżenia. Warto też podkreślić, że – jakkolwiek równocześnie przewiduje się wyznaczenie terminu rozpoznania sprawy również dla sądu odwoławczego (tak projektowany art. 569² § 2) – to jednak termin przewidziany dla sądu ma charakter instrukcyjny, zatem jego przekroczenie nie wiąże się z ujemnymi skutkami procesowymi. Zdaniem Rzecznika, dążenie do jak najszybszego zakończenia sprawy – stanowiące niewątpliwie jedną z podstawowych wartości, które powinny być konsekwentnie realizowane w każdym postępowaniu – nie może przesłaniać prawa strony czy uczestnika postępowania do obrony i prowadzić do pozbawienia lub ograniczenia tego prawa (vide: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie I CSK 30/09).

W celu szeroko pojętej standaryzacji warto również zwrócić uwagę na rozwiązania przyjęte w innych państwach, które są stronami Konwencji haskiej,

w zakresie ukształtowania terminów na zaskarżenie decyzji. Sami bowiem autorzy projektu powołują się na ustawodawstwa innych państw, uzasadniając konieczność wydłużenia terminów na składanie środków zaskarżenia w innych sprawach. Terminy do zaskarżania orzeczeń wydanych w trybie Konwencji haskiej kształtują się następująco: we Francji – 15 dni (art. 481-1 *Code de procédure civile* w zw. z art. 1210-6 *Code de procédure civile*), w Finlandii – 14 dni (art. 41 *Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta*), w Niemczech – 2 tygodnie (§ 40 ust 2 *Internationales Familienrechtsverfahrensgesetz*), w Szwajcarii – 10 dni (art. 100 ust. 2 *Bundesgerichtsgesetz*). Terminy na wniesienie środka zaskarżenia są krótsze niż te, które obowiązują w „zwykłych” sprawach cywilnych, jednak w większość państw są one co najmniej dwutygodniowe.

Podsumowując, proponowane skrócenie terminów zaskarżenia orzeczeń sądu wydanych w trybie Konwencji haskiej do trzech (zażalenie) i siedmiu (apelacja) dni, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, nie znajduje uzasadnienia i stanowi nadmierny i nieproporcjonalny rygor procesowy, ograniczający prawo do zaskarżania orzeczeń, a tym samym konstytucyjne prawo do sądu.

(6) postępowanie egzekucyjne: nadzór judykacyjny nad czynnościami komornika

Kolejne wątpliwości budzi, poprzez projektowane uchylenie art. 759 § 3 k.p.c., pozbawienie sądu możliwości zobowiązania komornika do składania sprawozdań z czynności podjętych w wyniku wydanych zarządzeń zmierzających do zapewnienia należytego wykonania egzekucji oraz usuwania spostrzeżonych uchybień. Projektodawca wskazuje, że uprawnienie sądu do żądania sprawozdań przewidzianych w tym przepisie nie ma jednak charakteru jurysdykcyjnego, a w istocie jest uprawnieniem charakterystycznym dla czynności z zakresu nadzoru administracyjnego i wręcz powiela – wykonywane w ramach tego nadzoru – uprawnienie sędziego wizytatora do kontrolowania wykonania zarządzeń wydanych w trybie art. 759 § 2 k.p.c.⁹ Co jednak warte wskazania „stosownie do art. 174 ust. 1 u.k.s. sędzia wizytator przeprowadza wizytację lub lustrację kancelarii na zlecenie organów nadzoru administracyjnego, z wyłączeniem prezesa właściwego sądu rejonowego. Oznacza to, że zlecić przeprowadzenie wizytacji lub lustracji może

⁹ art. 183 ust. 1 pkt 3 z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1458 oraz z 2025 r. poz. 1018; dalej: „u.k.s.”)

Minister Sprawiedliwości, prezes właściwego sądu apelacyjnego (art. 182 pkt 2 u.k.s.) i prezes właściwego sądu okręgowego (art. 181 pkt 1 u.k.s.)¹⁰. W takiej jednak sytuacji sędzia sądu rejonowego, który wyda z urzędu zarządzenie, o którym mowa w art. 759 § 2 kpc, traci możliwość bieżącej weryfikacji jego realizacji przez komornika, co bezpośrednio wpływa na osłabienie nadzoru nad postępowaniem egzekucyjnym. Taka forma osłabienia nadzoru może stanowić zagrożenie dla praw dłużnika, jak i w niektórych przypadkach praw samego wierzyciela. Dodatkowo warto wskazać, że zobowiązanie do składania sprawozdań ma bezpośredni związek z danym postępowaniem egzekucyjnym, przez co przyjmuje bardziej charakter jurysdykcyjny niż administracyjny.

Przekazując powyższe uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich uprzejmie proszę o ich wykorzystanie w dalszych pracach nad projektem ustawy.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

¹⁰ M. Rybicka-Pakuła [w:] *Komentarz do ustawy o komornikach sądowych [w:] Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Kodeks Etyki Zawodowej Komornika Sądowego. Komentarz, wyd. II*, red. M. Świeczkowska-Wójcikowska, J. Świeczkowski, Warszawa 2024, art. 183.