

Warszawa, 9 lipca 2025 r.

Opracował dr hab. Marcin Dziurda, prof. UW
Katedra Postępowania Cywilnego WPiA UW
Członek Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego

Stanowisko ws. pisma Ministerstwa Obrony Narodowej w przedmiocie pełnomocnictw procesowych w postępowaniu cywilnym dla żołnierzy zawodowych

Pismem ws. DP-WUPiPRz.0212.970.2025.KL Sekretarz Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej przedstawił uwagi w przedmiocie potrzeby uzupełnienia przygotowanego przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego projektu nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego o uregulowania przewidujące możliwość udzielania pełnomocnictw procesowych żołnierzom zawodowym (niebędącym adwokatami ani radcami prawnymi).

Źródło wątpliwości w tym zakresie stanowi uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2024 r., III CZP 47/23, w której przyjęto, że żołnierz pełniący zawodową służbę wojskową niebędący adwokatem lub radcą prawnym nie może być pełnomocnikiem procesowym Skarbu Państwa w sprawie cywilnej. W uzasadnieniu stwierdzono, że żołnierza zawodowego – pozostającego w stosunku służbowym¹ – nie można uznać za pracownika w rozumieniu art. 87 § 2 k.p.c., a zatem nie może on być pełnomocnikiem procesowym na podstawie tego przepisu, w myśl którego, że pełnomocnikiem osoby prawnej (w tym Skarbu Państwa) może być tylko ściśle rozumiany „pracownik”.

Stanowisko zajęte w uchwale z dnia 11 kwietnia 2024 r., III CZP 47/23, może budzić wątpliwości². Wbrew założeniom przyjętym w jej uzasadnieniu, uregulowanie art. 87 § 2 k.p.c.

¹ W uzasadnieniu uchwały III CZP 47/23 uznano, że charakter stosunku służbowego żołnierzy zawodowych, pomimo swego pozornego braku jednoznaczności, przejawia wszelkie cechy, które umożliwiają zakwalifikowanie go jako niepracowniczego stosunku zatrudnienia o charakterze administracyjnoprawnym.

² Por. B. Wołodkiewicz, Możliwość ustanowienia żołnierza zawodowego pełnomocnikiem procesowym Skarbu Państwa w sprawie cywilnej, MoP 2024, nr 7, s. 428.

– przynajmniej w zakresie, w jakim umożliwia udzielanie pełnomocnictw procesowych pracownikom – wykląda się w judykaturze raczej elastycznie niż rygorystycznie. Przyjęto w szczególności, że pełnomocnikiem procesowym Skarbu Państwa reprezentowanego przez sąd może być pracownik tego sądu (niebędący sędzią) – chociaż formalnie nie jest on pracownikiem Skarbu Państwa, ale właściwego sądu jako jednostki budżetowej³.

W omówieniu uchwały III CZP 43/23 zwrócono uwagę, że pełnomocnikiem procesowym Skarbu Państwa może być żołnierz zawodowy będący radcą prawnym⁴. Jednakże można uznać, że nie jest to rozwiązanie wystarczające. Należy mieć na względzie, że art. 87 § 2 k.p.c. wyraża zasadę, w myśl której wszystkie osoby prawne mogą udzielać pełnomocnictw procesowych pracownikom niebędącym adwokatami ani radcami prawnymi. Uprawnienie to przysługuje m.in. Skarbowi Państwa. Trudno znaleźć uzasadnienie, dla którego kompetencji do ustanawiania pełnomocnikami procesowymi pracowników miałby wyjątkowo być pozbawiony Skarb Państwa reprezentowany przez Ministerstwo Obrony Narodowej (MON) lub jednostkę organizacyjną bez osobowości prawnej nadzorowaną przez MON, w szczególności jednostkę wojskową.

Należy także wziąć pod uwagę, że w uchwale 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 2019 r., III CZP 101/18, przyjęto, że prokurator powszechnej jednostki prokuratury może być pełnomocnikiem procesowym Skarbu Państwa reprezentowanego przez organ właściwej jednostki organizacyjnej prokuratury (art. 87 § 2 w związku z art. 67 § 2 k.p.c.). W uzasadnieniu stwierdzono jednak, że stosunek pracy prokuratora ma charakter „służbowo-pracowniczy”. W uchwale III CZP 101/18 uznano ostatecznie, że chociaż art. 91 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze⁵ stosunek pracy prokuratora określa mianem „stosunku służbowego”, to analiza dalszych przepisów tej ustawy jednoznacznie wskazuje, że stosunek ten jest w istocie stosunkiem pracy. Natomiast w uchwale III CZP 47/23 przyjęto, że charakter stosunku służbowego żołnierzy zawodowych przejawia wszelkie cechy, które umożliwiają zakwalifikowanie go jako niepracowniczego stosunku zatrudnienia o charakterze administracyjnoprawnym.

Wobec zatem wątpliwości, czy (niebędący adwokatem ani radcą prawnym) żołnierz zawodowy jest pracownikiem w rozumieniu art. 87 § 2 k.c., za uzasadnione uznać można

³ Por. końcową część uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2012 r., III CZP 75/12.

⁴ B. Wołodkiewicz, *Możliwość ustanowienia...*, s. 430.

⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 390 ze zm.

wprowadzenie przepisu, który wyraźnie przewidywałby, że w postępowaniu cywilnym pełnomocnikiem procesowym Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministerstwo Obrony Narodowej (MON) lub jednostkę organizacyjną bez osobowości prawnej nadzorowaną przez MON może być żołnierz zawodowy niebędący radcą prawnym ani adwokatem. Rzecz jasna, taki żołnierz zawodowy nie miałby zdolności postulacyjnej w przypadkach, w których przepisy przewidują przymus adwokacko-radcowski (w szczególności w postępowaniu przed Sądem Najwyższym – art. 87¹ k.p.c.).

Ze względu na niezwykle szczegółową, kazuistyczną regulację, wydaje się jednak, że przepis taki nie powinien być zawarty w art. 87 k.p.c., lecz w przepisie odrębnym – np. w ustawie z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny⁶. Umieszczenie rozważanej regulacji w art. 87 k.p.c. mogłoby nie tylko zaburzyć jego czytelność, lecz także dawać asumpt do dysfunkcyjnej wykładni systemowej *a contrario*.

W związku z tym ostatnim ryzykiem rozważenia wymaga w szczególności, czy potrzebny byłby analogiczny przepis, który wyraźnie umożliwiałby udzielanie pełnomocnictw procesowych w postępowaniu cywilnym także funkcjonariuszom innych służb mundurowych (niebędących adwokatami ani radcami prawnymi) – w szczególności policjantom, strażakom i funkcjonariuszom Straży Granicznej. Kwestia ta wymaga konsultacji z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA). Jeżeli bowiem przyjąć, że stosunek służbowy także tych funkcjonariuszy nie ma charakteru stosunku pracy (nie są oni pracownikami w rozumieniu art. 87 § 2 k.p.c.), to w świetle uchwały III CZP 47/23 policjanci, strażacy i funkcjonariusze Straży Granicznej – jeśli nie są radcami prawnymi – nie będą mogli być pełnomocnikami Skarbu Państwa na podstawie art. 87 § 2 k.p.c. Wątpliwości w tym zakresie jeszcze bardziej – skłaniając do wykładni *a contrario* – zwiększyłoby wprowadzenie do przedmiotowego przepisu szczególnego uregulowania obejmującego jedynie żołnierzy zawodowych.

Kontrowersje wywołuje natomiast drugi postulat zgłoszony w piśmie MON ws. DP-WUPiPrz.0212.970.2025.KL, a mianowicie wprowadzenie przepisu, w myśl którego żołnierze zawodowi (a także inni pracownicy niebędący adwokatami ani radcami prawnymi) mogliby być w postępowaniu cywilnym pełnomocnikami procesowymi w sprawach, „w których stroną nie jest Skarb Państwa, a jednostka wojskowa, o której mowa w art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny”.

W powołanym art. 2 pkt 12 ustawy o obronie Ojczyzny mowa jest o tym, że w rozumieniu tej ustawy przez jednostkę wojskową rozumie się „jednostkę organizacyjną Sił

⁶ Dz.U. z 2025 r. poz. 825.

Zbrojnych oraz komórkę organizacyjną, funkcjonujące na podstawie nadanego przez Ministra Obrony Narodowej etatu, posługujące się pieczęcią urzędową z godłem Rzeczypospolitej Polskiej i nazwą (numerem) jednostki wojskowej”.

Jak się wydaje, na nieporozumieniu opiera się przyjęte w piśmie MON założenie, że tak rozumiana jednostka wojskowa może być stroną postępowania cywilnego. Zgodnie z art. 64 § 1 i 1¹ k.p.c. stronami tego postępowania mogą być tylko takie jednostki organizacyjne, które mają osobowość prawną, albo co najmniej zdolność prawną w rozumieniu art. 33¹ k.c. Tymczasem jednostki wojskowe w sposób oczywisty nie mają ani osobowości ani zdolności prawnej. Co najwyżej – jeżeli stanowią wyodrębnioną jednostkę organizacyjną (jednostkę budżetową) – mogą działać jako *stationes fisci*, czyli reprezentujące Skarb Państwa państwowe jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej (art. 67 § 2 zd. pierwsze k.p.c.).

Skoro zatem jednostki wojskowe nie mają ogólnej zdolności sądowej (nie mogą występować w postępowaniu cywilnym w charakterze strony, a jedynie w roli reprezentanta Skarbu Państwa), to nie widać potrzeby wprowadzania odrębnego przepisu dotyczącego udzielania pełnomocnictw procesowych przez „jednostki wojskowe”. Jeżeli bowiem organ jednostki wojskowej ustanawia pełnomocnika procesowego, jest to pełnomocnik Skarbu Państwa.

Dostrzec należy, że w art. 123 ustawy o obronie Ojczyzny posłużono się niefortunnym sformułowaniem, że „stroną w postępowaniu cywilnym, w sprawach związanych z wykonywaniem zadań na podstawie niniejszej ustawy, jest dowódca jednostki wojskowej, z której działalnością jest związany przedmiot postępowania”. W doktrynie trafnie jednak wyjaśniono, że nie można tego przepisu uznać za źródło tzw. szczególnej zdolności sądowej jednostki wojskowej (ani tym bardziej jej dowódcy)⁷.

Uregulowanie art. 123 ustawy o obronie Ojczyzny nie spełnia kryteriów niezbędnych do uznania, że przyznaje jednostkom wojskowym szczególną zdolność sądową. Przede wszystkim nie określa, jakie sprawy miałyby ona obejmować⁸. Prowadzi to do wniosku, że art. 123 ustawy o obronie Ojczyzny przesądza jedynie, że dowódca jednostki wojskowej jest organem reprezentującym w postępowaniu cywilnym Skarb Państwa – zgodnie z art. 64 § 2 zd. 1 k.p.c.⁹

Nie jest zatem jasne, jakich postępowań miałyby dotyczyć drugi z postulowanych przez MON przepisów – w myśl którego żołnierze zawodowi (a także inni pracownicy niebędący

⁷ B. Wołodkiewicz, *Możliwość ustanowienia...*, s. 430.

⁸ Por. M. Dziurda, *Szczególna zdolność sądowa*, Warszawa 2019, s. 130.

⁹ Tak również B. Wołodkiewicz, *Możliwość ustanowienia...*, s. 430.

adwokatami ani radcami prawnymi) mogliby być w postępowaniu cywilnym pełnomocnikami procesowymi w sprawach, „w których stroną nie jest Skarb Państwa, a jednostka wojskowa, o której mowa w art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny”. W piśmie MON nie podano żadnego przykładu takiej sprawy¹⁰, a co do zasady jednostka wojskowa – ze względu na brak zdolności sądowej – nie może być stroną postępowania cywilnego.

Z uwagi na konieczność rozstrzygnięcia powyższych wątpliwości – a także celowość konsultacji z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji co do potrzeby wprowadzenia ewentualnego analogicznego przepisu wprost przewidującego możliwość udzielania pełnomocnictw procesowych w postępowaniu cywilnym funkcjonariuszom (niebędących adwokatami ani radcami prawnymi) innych służb mundurowych – nie jest zasadne włączanie przepisów zaproponowanych w piśmie MON ws. DP-WUPiPRz.0212.970.2025.KL do przygotowanego przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego projektu nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego. Projekt ten jest już gotowy, tymczasem ewentualne wprowadzenie zmian postulowanych przez MON wymaga dodatkowych analiz oraz uzgodnień – po to, żeby nie tworzyć regulacji punktowych, które jeszcze zwiększyłyby niespójność systemu prawa.

Po wyjaśnieniu powyższych kwestii Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego deklaruje współpracę w przygotowaniu treści odpowiedniego przepisu (lub grupy przepisów, o ile będzie to konieczne).

¹⁰ Z art. 465 § 1¹ k.p.c. wynika, że pełnomocnikiem pracodawcy niebędącego osobą prawną rentowego może być również jego pracownik. Jednak – odmiennie niż w przypadku cywilnych pracowników administracji państwowej – pracodawcą dla żołnierzy zawodowych nie jest jednostka wojskowa (jednostka budżetowa), lecz Skarb Państwa, czyli osoba prawna wyposażona w zdolność sądową ogólną – na podstawie art. 64 § 1 k.p.c.