



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX KADENCJA**

Warszawa, dnia 16 marca 2016 r.

Druk nr 122

**KOMISJA PRAW CZŁOWIEKA,
PRAWORZĄDNOŚCI I PETYCJI**

**Pan
Stanisław KARCZEWSKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 90d ust. 1 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Zbigniew Cichoń.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Zastępca Przewodniczącego Komisji
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
(-) Jan Rulewski

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych

Art. 1. W ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1025, z późn. zm.¹⁾) w art. 96 w ust. 1 w pkt 13 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 14 i 15 w brzmieniu:

„14) strona wnosząca skargę o wznowienie postępowania na podstawie art. 401¹ lub art. 403 § 4 Kodeksu postępowania cywilnego;

15) strona dochodząca naprawienia szkód na podstawie art. 417¹ § 1 Kodeksu cywilnego.”.

Art. 2. W sprawach wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się, do czasu zakończenia postępowania w danej instancji, dotychczasowe przepisy o kosztach sądowych.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2014 r. poz. 1296 i 1306 oraz z 2015 r. poz. 2, 4, 238, 539, 957, 978, 1045, 1137, 1348, 1418, 1587, 1595 i 1854.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych ma na celu rozszerzenie katalogu wyjątków od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych. Istotą regulacji zawartej w art. 1 projektu jest objęcie ustawowym zwolnieniem we wspomnianym zakresie także skargi o wznowienie postępowania, w przypadku gdy przyczyną wznowienia ma być okoliczność przewidziana w art. 401¹ Kodeksu postępowania cywilnego (dalej: k.p.c.), tzn. stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową bądź też ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie. Ponadto ustawowym zwolnieniem od kosztów sądowych ma zostać objęta strona wnosząca o wznowienie postępowania w sytuacji, o której mowa w art. 403 § 4 k.p.c., czyli gdy na treść wyroku miało wpływ postanowienie niekończące postępowania w sprawie, wydane na podstawie aktu normatywnego uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, uchylone lub zmienione zgodnie z art. 416¹ k.p.c. Jednocześnie projektowany art. 1 zakłada, iż analogicznie traktowane będą te podmioty, które na zasadzie art. 417¹ § 1 Kodeksu cywilnego (dalej: k.c.) zdecydują się na dochodzenie naprawienia szkody wynikłej z wydania aktu normatywnego cechującego się niezgodnością z aktami hierarchicznie wyższymi.

Projekt stanowi realizację postulatu zawartego w dwóch odrębnych petycjach, tj. P9–05/16 oraz P9-01/16 skierowanych na ręce Marszałka Senatu. Zdaniem autora pierwszej z tych petycji, wprowadzenie ustawowego zwolnienia od kosztów sądowych w razie zgłoszenia żądania wznowienia postępowania w związku z orzeczeniem o niekonstytucyjności podstawy prawnej wyroku lub postanowienia niekończącego postępowania w sprawie uzasadnione jest potrzebą zapewnienia efektywnej ochrony jednostki przed tzw. bezprawiem legislacyjnym. Skoro prawodawca uchwalił wadliwe przepisy i wznowienie jest tego konsekwencją, to wymóg ponoszenia kosztów przez stronę występującą ze skargą o wznowienie postępowania narusza zasady współżycia społecznego i zasadę demokratycznego państwa prawnego. Nie zmienia tego nawet fakt, że w ostatecznym rozrachunku kosztami sądowymi może zostać obciążony przeciwnik procesowy (inny uczestnik postępowania), gdyż w niektórych wypadkach, np. w razie upadłości drugiej strony, wyegzekwowanie należnych kosztów nie będzie możliwe. Również sposób ukształtowania instytucji zwolnienia od kosztów nie daje osobie występującej

ze skargą o wznowienie postępowania pewności, że jej aktywność nie będzie wiązała się z obowiązkiem uiszczenia kosztów sądowych. Jak podniósł przy tym autor petycji P8–04/13, zachodzi paralela między żądaniem wznowienia postępowania opartym na podstawie z art. 401¹ k.p.c. a roszczeniem o uznanie określonych postanowień umownych za niedozwolone, przy czym zgłoszenie tego ostatniego nie pociąga za sobą konieczności pokrycia kosztów sądowych z racji zwolnienia zagwarantowanego na mocy art. 96 ust. 1 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (dalej: u.k.s.c. lub ustawa).

Z kolei petycja P9-01/16 nawiązywała do szczególnej sytuacji, w jakiej znalazła się grupa emerytów, którzy nabyli prawo do emerytury w okresie od 8 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r., a następnie wobec wprowadzenia wymogu rozwiązania stosunku pracy pod rygorem zawieszenia prawa do emerytury zdecydowali się na przerwanie zatrudnienia. Niekorzystne dla tych osób rozwiązania prawne zostały zakwestionowane na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r. (sygn. akt K 2/12). Niemniej jednak ich sytuacja prawna nie została w sposób generalny uregulowana przez ustawodawcę w odróżnieniu od tych emerytów, którzy kontynuowali zatrudnienie i którym w związku z tym zaprzestano wypłacania świadczeń emerytalnych z dniem 1 października 2011 r. (zob. postanowienia ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o ustaleniu i wypłacie emerytur, do których prawo uległo zawieszeniu w okresie od dnia 1 października 2012 r. do dnia 21 listopada 2012 r., Dz. U. z 2014 r. poz. 169). W ocenie autorki petycji, sąd konstytucyjny nie różnicował w swojej wypowiedzi osób, które podjęły decyzję o rezygnacji z pracy oraz osób, które wybrały pozostanie w stosunku pracy kosztem wcześniej nabytego prawa do emerytury. W odniesieniu bowiem do obu tych grup adekwatnym wzorcem konstytucyjnym okazał się art. 2 ustawy zasadniczej, z którego wywodzi się m.in. zasadę lojalności państwa względem obywateli. Tymczasem po wydaniu wyroku przez Trybunał ustawodawca zajął się wyłącznie sytuacją tej drugiej grupy, natomiast osoby, które wypowiedziały umowę o pracę mogą dochodzić swoich praw jedynie w trybie art. 417¹ § 1 k.c. Występująca z petycją zaakcentowała, że taki stan rzeczy wiąże się z koniecznością ponoszenia przez poszkodowanych kosztów warunkujących wszczęcie oraz dalszy tok procesu, co nie sprzyja budowaniu po ich stronie zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

2. Różnice między obowiązującym a projektowanym stanem prawnym

Zgodnie z aktualnym stanem prawnym, do uiszczenia kosztów sądowych obowiązana jest strona, która wnosi do sądu pismo podlegające opłacie lub powodujące wydatki, chyba że

ustawa stanowi inaczej (art. 2 ust. 2 u.k.s.c.). Stosownie do art. 3 ust. 2 u.k.s.c., pismem podlegającym opłacie są m.in. pozew oraz skarga o wznowienie postępowania (pkt 1 i pkt 8 lit. a), od których w sprawach o prawa majątkowe pobierana jest – co do zasady – opłata stosunkowa wynosząca 5% wartości przedmiotu zaskarżenia, jednak nie mniejsza niż 30 zł i nie większa niż 100.000 zł (art. 13 ust. 1 u.k.s.c.). Z kolei w sprawach o prawa niemajątkowe oraz w tych sprawach o prawa majątkowe, które zostały wyraźnie wskazane w ustawie, zarówno od pozwu, jak i od skargi o wznowienie (art. 18 ust. 2 u.k.s.c.) pobierana jest opłata stała w wysokości określonej w przepisach działu 3 i 4 u.k.s.c.. Opłatę stałą od skargi o wznowienie pobiera się poza tym w sprawach, w których postępowanie nieprocesowe zostało wszczęte z urzędu. W myśl art. 23 u.k.s.c., opłata wynosi wówczas 40 zł. Należy także podkreślić, że wedle art. 2 ust. 1 u.k.s.c. koszty sądowe obejmują zarówno opłaty, jak i wydatki, do których można zaliczyć w szczególności przysługujący świadkom zwrot kosztów podróży i noclegu oraz utraconych zarobków lub dochodów (art. 5 ust. 1 pkt 2 u.k.s.c.), wynagrodzenie oraz zwrot kosztów poniesionych przez biegłych, tłumaczy bądź kuratorów ustanowionych dla strony w danej sprawie (art. 5 ust. 1 pkt 3 u.k.s.c.), jak również koszty przeprowadzenia innych dowodów (art. 5 ust. 1 pkt 5 u.k.s.c.).

Art. 96 ust. 1 u.k.s.c. przewiduje, że pewne podmioty (wymienione w pkt 1–13) nie mają obowiązku uiszczania kosztów sądowych. To zwolnienie od kosztów dotyczy:

- strony dochodzącej ustalenia ojcostwa lub macierzyństwa oraz roszczeń z tym związanych;
- strony dochodzącej roszczeń alimentacyjnych oraz strony pozwanej w sprawie o obniżenie alimentów;
- strony wnoszącej o uznanie postanowień umownych za niedozwolone;
- pracownika wnoszącego powództwo oraz strony wnoszącej odwołanie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych (aczkolwiek od niektórych pism strony te obowiązane są uiścić opłatę podstawową w wysokości 30 zł, a nawet opłatę stosunkową na zasadach ogólnych, jeżeli wartość przedmiotu sporu przewyższa 50.000 zł – por. art. 35 i art. 36 u.k.s.c.);
- kuratora wyznaczonego przez sąd orzekający lub sąd opiekuńczy dla danej sprawy;
- prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i Rzecznika Praw Pacjenta;
- powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów w sprawach dotyczących praktyk ograniczających konkurencję oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów;
- inspektora pracy oraz związków zawodowych w sprawach z zakresu prawa pracy;
- strony w sprawach związanych z ochroną zdrowia psychicznego;

- osoby ubezwłasnowolnionej w sprawach o uchylenie lub zmianę ubezwłasnowolnienia;
- strony, która została zwolniona od kosztów sądowych przez sąd – w zakresie przyznanego jej zwolnienia;
- powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów w sprawach dotyczących ochrony indywidualnych interesów konsumenta;
- strony dochodzącej naprawienia szkód spowodowanych ruchem zakładu górniczego, o których mowa w dziale VIII ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze;
- wreszcie: osoby ubiegającej się o uzyskanie kompensaty na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych.

Warto w tym miejscu zauważyć, że większość wyliczonych powyżej przypadków zwolnienia od kosztów sądowych ma umocowanie konstytucyjne (patrz chociażby art. 47, art. 71 ust. 1 i art. 72 Konstytucji poręczające ochronę życia rodzinnego, zasadę dobra rodziny oraz ochronę praw dziecka, czy też art. 76 Konstytucji wyrażający standard w postaci ochrony konsumenta).

W tym więc kontekście nie bez znaczenia jest na pewno to, że art. 190 ust. 4 Konstytucji stanowi, iż orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, daje prawo do wznowienia postępowania. Co ważne: prawo to – jak wielokrotnie wywodził sąd konstytucyjny – powinno być tak uregulowane na poziomie poszczególnych procedur, aby istniała realna możliwość wzruszenia rozstrzygnięcia wydanego z uwzględnieniem normy prawnej, która następnie została derogowana z systemu prawa jako sprzeczna z normami hierarchicznie wyższymi. Jednocześnie nie wolno jednak zapominać, że obowiązek ponoszenia kosztów sądowych może istotnie wpływać na korzystanie z prawa do wznowienia postępowania, zwłaszcza wtedy, gdy wniesienie skargi wiąże się z uiszczeniem opłaty stosunkowej, a wartość przedmiotu zaskarżenia jest znaczna. W takim wypadku, na gruncie obowiązujących przepisów, skarżący może zaledwie ubiegać się o zwolnienie go od kosztów przez sąd (art. 100 ust. 2, art. 101–103 u.k.s.c.). Przy okazji wypada też nadmienić, że według poglądu ugruntowanego w orzecznictwie, zwolnienie od kosztów sądowych przyznane stronie na wcześniejszym etapie postępowania i wywołujące w tymże postępowaniu skutek określony w art. 96 ust. 1 pkt 10 ustawy nie obejmuje już postępowania ze skargi o wznowienie (tak w szczególności Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 26 listopada 2009 r., sygn. akt III CZ 50/09).

Nie ulega też wątpliwości, że dochodzenie naprawienia szkody wywołanej bezprawiem legislacyjnym na drodze postępowania cywilnego rodzi po stronie powoda określone skutki finansowe. Bez znaczenia jest przy tym okoliczność, że odszkodowanie jest w takiej sytuacji środkiem restytucji prawa naruszonego przez prawodawcę. Powód musi (o ile nie uzyska zwolnienia od kosztów sądowych na podstawie powołanych już art. 100 ust. 2, art. 101–103 u.k.s.c.) wnieść wymaganą opłatę. To zaś może stanowić znaczące utrudnienie w realizacji gwarancji wyrażonej w art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Projektowana ustawa zakłada uzupełnienie katalogu z art. 96 ust. 1 u.k.s.c. o dwie kolejne kategorie podmiotów zwolnionych od kosztów sądowych, a mianowicie: strony występujące ze skargą o wznowienie postępowania na podstawie art. 401¹ lub art. 403 § 4 k.p.c. oraz strony dochodzące naprawienia szkód na podstawie art. 417¹ § 1 k.c. Tylko zatem w przypadku dwóch przesłanek wznowienia będących konsekwencją prawa poręczonego w art. 190 ust. 4 Konstytucji oraz dochodzenia roszczeń odszkodowawczych związanych z bezprawiem legislacyjnym ze strony *ex lege* zdjęty byłby ciężar ponoszenia kosztów.

Co się tyczy regulacji ujętej w art. 1, pkt 15, to warto nadmienić, iż projektodawca uznał za zasadne wprowadzenie ogólnej przesłanki ustawowego zwolnienia od kosztów sądowych, bez zawężania jej li tylko do sytuacji opisanej w petycji. Za takim ujęciem przemawia bowiem zasada sprawiedliwości społecznej oraz zasada równości.

Projekt ustawy zawiera oprócz tego przepis przejściowy wzorowany na art. 149 u.k.s.c. Przesądza on, iż w sprawach, które będą w toku w dacie nowelizacji ustawy, zastosowanie – aczkolwiek wyłącznie do czasu zakończenia postępowania w danej instancji – znajdować będą normy dotychczasowe.

3. Skutki projektowanej ustawy

Wejście w życie ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych może pociągnąć za sobą skutki finansowe dla budżetu państwa zarówno w sferze dochodów, jak i wydatków. Niemniej – wobec niezbyt dużej ilości wyroków Trybunału Konstytucyjnego skutkujących derogacją normy prawnej z porządku prawnego, a zarazem mogących uzasadniać tak wznowienie postępowania, o którym mowa w art. 401¹ oraz art. 403 § 4 k.p.c., jak i dochodzenie naprawienia szkody w oparciu o art. 417¹ § 1 k.c. – szacuje się, iż wyżej wspomniany wpływ projektowanych rozwiązań na finanse państwa nie będzie duży.

Za przedstawioną konkluzją co do skutków finansowych projektu dodatkowo przemawia fakt, że w procesie cywilnym obowiązuje zasada odpowiedzialności za wynik postępowania (art. 98 § 1 k.p.c.). Innymi słowy, zasadniczo to na stronie przegrywającej ciąży obowiązek pokrycia kosztów wywołanych danym postępowaniem. Odnosi się to także do tych kosztów sądowych, których druga strona nie miała obowiązku uiścić i które tymczasowo wyłożył za nią Skarb Państwa (por. art. 100 ust. 1 i art. 113 ust. 1 u.k.s.c.). W analizowanym zakresie znaczenie może mieć również regulacja z art. 113 ust. 2 u.k.s.c., która pozwala na ściągnięcie kosztów nieobciążających przeciwnika z roszczenia zasądzonego na rzecz tej strony, której czynność spowodowała ich powstanie.

Notabene nie każde orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego otwiera drogę do wznowienia postępowania, a i nie zawsze można też mówić o szkodzie w rozumieniu art. 417¹ § 1 k.c. Jeżeli chodzi o samo wznowienie postępowania, to przykładem są nade wszystko wyroki o pominięciu prawodawczym oraz wyroki, w których Trybunał zawarł klauzulę odraczającą, a prawodawca przed upływem wskazanego w niej terminu dokonał zmiany stanu prawnego.

Projektowana ustawa nie wpłynie za to z pewnością na dochody i wydatki pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, w tym budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Odnosząc się natomiast do skutków prawnych oraz społecznych, pozostaje jeszcze raz zaznaczyć, że uchwalenie proponowanej ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych przyczyni się do urzeczywistnienia gwarancji zawartej w art. 190 ust. 4 Konstytucji, a w zakresie objętym projektowanym pkt 15 – prawa statuowanego przez art. 77 ust. 1 Konstytucji. Nie sposób także pominąć spodziewanego efektu wzmocnienia zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

4. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.