



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VII kadencja  
Marszałek Senatu

**Druk nr 1899**

Warszawa, 17 października 2013 r.

Pani  
Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowna Pani Marszałek*

Zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt przekazać Pani Marszałek podjętą przez Senat na 41. posiedzeniu w dniu 17 października 2013 r. uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o kosztach sądowych  
w sprawach cywilnych** wraz z projektem tej ustawy.

Projekt ustawy stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił senatora Andrzeja Matusiewicza do reprezentowania Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

*Z poważaniem*

(-) Bogdan Borusewicz

**UCHWAŁA**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 17 października 2013 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych  
w sprawach cywilnych**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Jednocześnie upoważnia senatora Andrzeja Matusiewicza do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

**MARSZAŁEK SENATU**

**Bogdan BORUSEWICZ**

## 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 2010 r. Nr 90, poz. 594, z późn. zm.<sup>1)</sup>) w art. 79 w ust. 1 w pkt 1 lit. f otrzymuje brzmienie:

„f) skargi na orzeczenie referendarza sądowego, jeżeli została uwzględniona w sprawie, w której postępowanie wszczęto z urzędu, a w pozostałych sprawach tylko w razie uwzględnienia skargi z powodu oczywistego naruszenia prawa i stwierdzenia tego naruszenia przez sąd,”.

**Art. 2.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

---

<sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2010 r. Nr 152, poz. 1016 i Nr 197, poz. 1307, z 2011 r. Nr 92, poz. 531, Nr 106, poz. 622, Nr 149, poz. 887, Nr 163, poz. 981 i Nr 240, poz. 1431, z 2012 r. poz. 1101 oraz z 2013 r. poz. 429.

## UZASADNIENIE

### 1. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2013 r. (sygn. akt SK 30/09), stwierdzającego niezgodność 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, z późn. zm.; dalej jako: u.k.s.c.) z Konstytucją.

Sentencja powołanego rozstrzygnięcia została opublikowana w Dz. U. z 2013 r. poz. 429 (data publikacji: 5 kwietnia 2013 r.). Wyrok z uzasadnieniem ukazał się w OTK ZU Nr 3A poz. 26.

### 2. Przedmiot i istota wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał orzekł, że postanowienie art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c., w zakresie, w jakim w postępowaniu nieprocesowym wszczętym z urzędu nie przewiduje zwrotu opłaty od skargi na postanowienie referendarza sądowego uwzględnionej z innego powodu niż oczywiste naruszenie prawa, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2.2. Stosownie do zakwestionowanego art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c., sąd z urzędu zwraca stronie całą uiszczoną opłatę od skargi na orzeczenie referendarza sądowego w razie jej uwzględnienia z powodu oczywistego naruszenia prawa i stwierdzenie tego naruszenia przez sąd.

W stanie faktycznym, który stanowił tło dla skargi konstytucyjnej, referendarz wydał postanowienie w przedmiocie złożenia dokumentu zgłoszenia do akt rejestrowych, które to następnie – w wyniku uwzględnienia skargi na orzeczenie referendarza – zostało uchylone. Powodem wyeliminowania wskazanego rozstrzygnięcia z obrotu prawnego było stwierdzenie przez sąd, że złożenie do akt skarżącej spółki dokumentu w postaci informacji komornika dokonanej w trybie art. 911<sup>3</sup> Kodeksu postępowania cywilnego (dalej jako k.p.c.) naruszało prawo, albowiem podmiot, którego udziały miały być zajęte w postępowaniu egzekucyjnym, nie był współnikiem tejże spółki. Ostatecznie jednak, tj. mimo uzyskania satysfakcjonującego rozstrzygnięcia, spółka nie otrzymała zwrotu kwoty uiszczonej tytułem opłaty od skargi na

orzeczenie referendarza (w tym wypadku 100 zł), gdyż sąd nie dopatrzył się w postanowieniu referendarza kwalifikowanego naruszenia prawa, o którym mowa w 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c.

2.3. Odnosząc się do wzorców konstytucyjnych powołanych w sprawie SK 30/09 Trybunał podkreślił, że art. 45 ust. 1 Konstytucji obejmuje w istocie dwie gwarancje: prawo do sądu rozumiane jako prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości, a więc merytorycznego rozstrzygnięcia o prawach jednostki, oraz prawo do sądowej kontroli aktów godzących w poręczoną na mocy ustawy zasadniczej wolności (prawa) jednostki. „(...) zasadniczym celem istnienia na szczeblu konstytucyjnym «prawa do sądu» jako takiego jest zapewnienie jednostce ochrony przed arbitralnością władzy.”

Jednocześnie Trybunał przypomniał, że instytucja zwolnienia od kosztów sądowych ma istotne znaczenie dla zagwarantowania stronom (podmiotom prawnym) dostępu do sądu dla realizacji ochrony ich praw. Ustawa nie może ustanawiać nadmiernych ograniczeń tego dostępu, a zarazem musi mieć na względzie usprawiedliwione interesy ogólnospołeczne w sprawnym funkcjonowaniu sądów, tworzyć odpowiedni system pokrywania kosztów ich działania oraz wprowadzać niezbędne mechanizmy zabezpieczające przed nadużywaniem prawa do sądu, za jakie można uznać podejmowanie prób dochodzenia na drodze sądowej roszczeń oczywiście bezzasadnych.

Jak podniósł dalej Trybunał: „[n]ie ulega wątpliwości, że w interesie publicznym jest, aby dane zawarte w KRS, którego celem jest zapewnienie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, odpowiadały rzeczywistości. Skarga na czynność referendarza, złożona przez zainteresowanego wobec dokonania przez niego wpisu niezgodnego z rzeczywistością (...) jest sposobem na odwrócenie skutków takiego orzeczenia. Działanie to leży w interesie szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości, a ponadto służy zapewnieniu bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. (...) W postępowaniu wszczętym z urzędu, którego wynik został ostatecznie ustalony w rezultacie wniesienia skutecznego środka zaskarżenia, jedyną możliwością repartycji uiszczonych przez zainteresowanego uczestnika kosztów sądowych jest orzeczenie o ich zwrocie przez Skarb Państwa.”

Tymczasem skutkiem zakwestionowanego przepisu, który uzależnia zwrot opłaty od skargi na orzeczenie referendarza od stwierdzenia przez sąd uwzględniający tę skargę oczywistego naruszenia prawa, jest stan niepewności co do ekonomicznego bilansu podejmowanych czynności procesowych, który może w istotny sposób rzutować na decyzje

o wystąpieniu z tym środkiem zaskarżenia. To zaś – zdaniem sądu konstytucyjnego – uzasadnia konkluzję, że przepis art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. pozostaje w kolizji z prawem do sądu rozumianym jako zakaz wprowadzania nadmiernych barier w dostępie do sądu. Co więcej, przedstawiony stan rzeczy może być oceniany również w kategoriach naruszenia prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, czyli zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Te same racje przesądziły skądinąd o niezgodności zaskarżonego uregulowania z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności). Wyrażna jest także sprzeczność między postanowieniem art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. a zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). W świetle tej zasady bowiem ustawodawca powinien unikać tworzenia prawa, które będzie niezrozumiałe i nieakceptowane przez społeczeństwo. Natomiast regulacja, która odmawia stronie prawa do zwrotu opłaty w sytuacji, gdy jej udział w sprawie okazał się nie tylko usprawiedliwiony, ale też czynił zadość interesowi publicznemu, zakłóca społecznie pożądany obraz państwa umacniającego rządy prawa.

### **3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym**

Mając na względzie motywy rozstrzygnięcia przedstawione przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 7 marca 2013 r., proponuje się nadanie nowego brzmienia zakwestionowanemu fragmentowi art. 79 ust. 1 u.k.s.c.

W opinii Senatu, nowelizacja art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. nie powinna sprowadzać się do całkowitego wyeliminowania przesłanki „oczywistego naruszenia prawa” jako podstawy zwrotu opłaty poniesionej od środka zaskarżenia, który okazał się zasadny. Po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny wskazał w sentencji wyroku, że negatywna ocena normy prawnej wywodzonej z art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. wiąże się ściśle ze sprawami rozpoznawanymi „w postępowaniu nieprocesowym wszczętym z urzędu”. Oczywiście, wobec zasady związania Trybunału zakresem zaskarżenia, argument ten nie może być decydujący. Do ugruntowanej już praktyki wykonywania orzeczeń stwierdzających niezgodność danej regulacji z ustawą zasadniczą należy zresztą uwzględnianie przez ustawodawcę nie tylko samej formuły wyroku, lecz również szerszego kontekstu normatywnego, w jakim instytucja prawna funkcjonuje.

Dlatego też trzeba tu zauważyć, że art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. ma wyjątkowy charakter, ponieważ co do zasady postępowanie cywilne jest postępowaniem odpłatnym. O tym, kto ostatecznie zostanie obciążony powstałymi kosztami, rozstrzyga sąd na podstawie art. 108 lub art. 108<sup>1</sup> k.p.c., kierując się dyrektywami wyrażonymi w art. 98–107 i art. 110, a także art. 520 k.p.c. W szczególności w procesie zasadą jest, że koszty ponosi strona przegrywająca, natomiast w postępowaniu nieprocesowym na ogół każdy z uczestników postępowania ponosi koszty związane ze swym udziałem w sprawie. W tym sensie więc – jak to zaakcentowano powyżej – regulacja z art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. musi być traktowana jako *lex specialis*, albowiem na gruncie tego przepisu, w razie stwierdzenia szczególnego naruszenia prawa, tzn. mającego charakter oczywisty, dochodzi do zaniechania pobierania opłaty przez Skarb Państwa. Nie ponosi jej zatem ani podmiot, który wskutek wywiedzenia środka zaskarżenia ostatecznie przegrał sprawę (por. art. 98 § 1 oraz art. 520 § 3 k.p.c.), ani też podmiot, który zaskarżył rozstrzygnięcie referendarza sądowego (art. 520 § 1 k.p.c.). Krótko mówiąc – istotą analizowanej regulacji jest to, aby docelowo żadna ze stron (uczestników postępowania) nie poniosła finansowych konsekwencji oczywistego naruszenia prawa przez referendarza.

Płynie stąd wniosek, że wskazania Trybunału Konstytucyjnego jednak nie powinny być odczytywane rozszerzająco. Jedyne w postępowaniu wszczętym z urzędu (dotyczy to *de facto* wyłącznie postępowania nieprocesowego) opłata powinna być zwracana niezależnie od rodzaju naruszenia, które przesądziło o konieczności uchylecia (zmiany) zaskarżonego orzeczenia. W pozostałych zaś sytuacjach, czyli wówczas gdy zgodnie z przepisami k.p.c. kosztami postępowania można obciążyć przeciwnika osoby, która wniosła skuteczny środek zaskarżenia (chodzi tutaj zarówno o proces, jak i postępowanie nieprocesowe zapoczątkowane wnioskiem uprawnionego), zwrot opłaty od skargi na orzeczenie referendarza winien być zagwarantowany tylko w przypadku rozstrzygnięć sprzecznych z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami prawa jako „oczywiście naruszających prawo”.

#### **4. Skutki projektowanej ustawy**

Projekt ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych uwzględnia stanowisko Trybunału zaprezentowane w wyroku z dnia 7 marca 2013 r. Podstawowym jego skutkiem będzie wobec tego zastąpienie regulacji, która nie czyni zadość standardom

konstytucyjnym, taką, która będzie odpowiadać gwarancji statuowanej przez art. 45 ust. 1 Konstytucji, jak również wymogom wywodzonym z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jednocześnie w odbiorze społecznym ustawa może przyczynić się do utrwalenia – jak to ujął Trybunał Konstytucyjny – pożądanego obrazu państwa umacniającego rządy prawa.

Ustawa może skutkować zwiększeniem wydatków z budżetu państwa (w części 15. „Sądy powszechne”). Jednak prognozowanie skali tego zjawiska nie jest możliwe, jako że to od ilości wadliwych rozstrzygnięć wydanych przez referendarzy sądowych w poszczególnych kategoriach spraw (wszczętych z urzędu albo z inicjatywy zainteresowanego), a następnie uchylonych w wyniku zaskarżenia, oraz od rodzaju popełnionych błędów, uzależniony będzie obowiązek zwrotu pobranej opłaty sądowej.

Projektowane rozwiązania nie wpłyną za to na dochody i wydatki pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, w tym budżety jednostek samorządu terytorialnego.

## **5. Konsultacje**

Projekt ustawy został przesłany do zaopiniowania: Ministrowi Sprawiedliwości, Sądowi Najwyższemu, Krajowej Radzie Sądownictwa, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, Stowarzyszeniu Sędziów Polskich IUSTITIA oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Krajowa Rada Sądownictwa oraz Prokuratura Generalna Skarbu Państwa nie zgłosiły żadnych zastrzeżeń odnośnie do projektu w wersji objętej drukiem senackim nr 425. Podobne stanowisko zajęła Helsińska Fundacja Praw Człowieka, podkreślając, że w jej ocenie proponowana nowelizacja oddaje istotę rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego.

Szereg uwag przedstawiło natomiast Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA. Stowarzyszenie wyraziło wątpliwość co do istnienia na gruncie art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. (a także na gruncie art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. e u.k.s.c. – zob. projekt z druku 425) aksjologicznego uzasadnienia dla obciążania stron tudzież uczestników postępowania skutkami jakiegokolwiek naruszenia prawa przez sąd lub referendarza sądowego. Ponadto w swej opinii Stowarzyszenie zawarło kilka postulatów de lege ferenda niezwiązanych ściśle w wykonaniem orzeczenia Trybunału, jak również zaproponowało korektę redakcyjną celem wyeliminowania ewentualnych problemów w procesie wykładni zmienionego przepisu oraz doprecyzowanie w jego treści, że zwrot opłaty przysługuje wyłącznie wtedy, gdy skarga



została uwzględniona z powodu naruszenia prawa noszącego znamiona oczywistości, a nie z uwagi na inne naruszenie, zarzucone wszakże przez skarżącego.

Spośród postulatów zgłoszonych przez Stowarzyszenie zrealizowane zostały te, które nie kolidowały z przyjętą koncepcją wykonania wyroku z dnia 7 marca 2013 r. i jednocześnie nie wykraczały poza zakres prac legislacyjnych wynikający z postanowień działu IXa Regulaminu Senatu (zob. art. 85c).

Minister Sprawiedliwości podzielił z kolei opinię Sądu Najwyższego, iż niezasadne jest dokonywanie zmiany brzmienia art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. e u.k.s.c. Przedmiotowe stanowisko zostało potrzymane przez Ministra w trakcie pierwszego czytania projektu na wspólnym posiedzeniu Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, w związku z czym wymienione komisje ograniczyły zakres projektowanej ustawy.

Pozostałe podmioty nie wypowiedziały się w sprawie projektu.

## **6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Proponowana nowelizacja nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 29 października 2013 r.

BAS-WAPEiM-2668/13

Pani  
Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna dotycząca zgodności z prawem Unii Europejskiej  
senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w  
sprawach cywilnych (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Andrzej  
Antoni Matusiewicz)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

**I. Przedmiot projektu ustawy**

Przedmiotem projektu ustawy jest nowelizacja art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zmianami), dalej jako „ustawa”.

Zgodnie z uzasadnieniem załączonym do projektu, jego celem jest uwzględnienie wytycznych zawartych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2013 r. (sygn. akt SK 30/09), stwierdzającym niezgodność art. 79 ust. 1 pkt. 1 lit. f ustawy z Konstytucją.

Projekt zmierza do rozszerzenia stosowania instytucji zwrotu z urzędu przez sąd stronie całej uiszczonej opłaty w razie uwzględnienia skargi na orzeczenie referendarza sądowego. Obecnie taki zwrot następuje, gdy skarga została uwzględniona z powodu oczywistego naruszenia prawa i stwierdzenie tego naruszenia zostało dokonane przez sąd. W projekcie proponuje się, żeby opłata była zwracana także w przypadkach zwykłego (a nie jedynie kwalifikowanego, oczywistego) naruszenie prawa, jeśli dotyczą one spraw, w których postępowanie zostało wszczęte z urzędu.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

**II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy**

Prawo UE nie reguluje spraw objętych opiniowanym projektem ustawy.

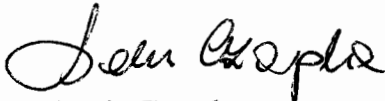
**III. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje kwestii zawartych w przepisach opiniowanego projektu ustawy.

**IV. Konkluzja**

Przedmiot senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Szef Kancelarii Sejmu

  
Lech Czapla

Warszawa, 29 października 2013 r.

BAS-WAPEiM-2669/13

Pani  
Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie stwierdzenia, czy senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Andrzej Antoni Matusiewicz) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu**

Przedmiotem projektu ustawy jest nowelizacja art. 79 ust. 1 pkt. 1 lit. f ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zmianami), dalej jako „ustawa”.

Zgodnie z uzasadnieniem załączonym do projektu, jego celem jest uwzględnienie wytycznych zawartych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2013 r. (sygn. akt SK 30/09), stwierdzającym niezgodność art. 79 ust. 1 pkt. 1 lit. f ustawy z Konstytucją.

Projekt zmierza do rozszerzenia stosowania instytucji zwrotu z urzędu przez sąd stronie całej uiszczonej opłaty w razie uwzględnienia skargi na orzeczenie referendarza sądowego. Obecnie taki zwrot następuje, gdy skarga została uwzględniona z powodu oczywistego naruszenia prawa i stwierdzenie tego naruszenia zostało dokonane przez sąd. W projekcie proponuje się, żeby opłata była zwracana także w przypadkach zwykłego (a nie jedynie kwalifikowanego, oczywistego) naruszenie prawa, jeśli dotyczą one spraw, w których postępowanie zostało wszczęte z urzędu.

Projekt ustawy nie jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych **nie jest** projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu.

Szef Kancelarii Sejmu



Lech Czapla



SZEF KANCELARII SENATU

Ewa Polkowska  
SK - 0401-22(41)/13

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. ....

Data wpływu ....10...10...2013....

Warszawa, 10 października 2013 r.

Szanowny Pan  
Lech Czapla  
Szef Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Ministrze,*

W związku z przekazaniem do Sejmu, podjętej przez Senat na 41. posiedzeniu uchwały z dnia 17 października 2013 r. w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (wraz z projektem tej ustawy), pragnę przekazać Panu Ministrowi stanowiska podmiotów zewnętrznych przesłane do Senatu w toku postępowania zmierzającego do wypracowania przedmiotowego projektu ustawy.

Stanowiska w sprawie projektu ustawy przekazały następujące podmioty:

- 1) Krajowa Rada Sądownictwa,
- 2) Helsińska Fundacja Praw Człowieka,
- 3) Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa,
- 4) Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”,
- 5) Sąd Najwyższy,
- 6) Minister Sprawiedliwości.

*Z wyrazami szacunku*

Kul 456/13



PRZEWODNICZĄCY  
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

Nr WOK-020-108/13

Warszawa, 19 września 2013 r.

Dot.: BPS/KU-034/425/4./13

Pan Piotr ZIENTARSKI  
Przewodniczący  
Komisji Ustawodawczej Senatu

W związku z nadesłanym projektem ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (druk senacki nr 425\*) uprzejmie informuję, że Krajowa Rada Sądownictwa na posiedzeniu plenarnym w dniu 11 września 2013r. przyjęła ww. projekt bez uwag.

*z wyrazami szacunku*

Wiceprzewodnicząca  
Krajowej Rady Sądownictwa

*M. Niezgódka*

SNSA Małgorzata Niezgódka-Medek



**HELŚIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA**  
**HELSINKI FOUNDATION for HUMAN RIGHTS**

**RADA FUNDACJI**

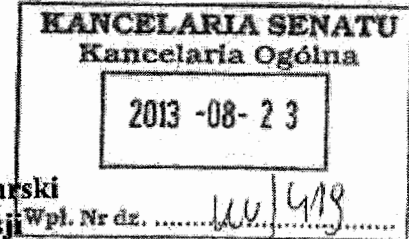
Halina Bortnowska-Dąbrowska  
Jerzy Ciemniński  
Janusz Grzelek  
Michał Nawrocki  
Marek Antoni Nowicki  
Teresa Romer  
Stefan Starczewski

**ZARZĄD FUNDACJI**

Prezes: Donata Przywera  
Wiceprezes: Adam Bodnar  
Sekretarz: Maciej Nowicki  
Skarbnik: Elżbieta Czyż  
Członek Zarządu: Janina A. Krosowska

Warszawa, dnia 14 sierpnia 2013 r.

3741/2013/MPL/MSz



Szanowny Pan  
Senator dr Piotr Zientarski  
Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej Senatu RP  
ul. Wiejska 6  
00-902 Warszawa

Wielce Szanowny Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na Pana pismo z dnia 9 sierpnia 2013 r. (sygn. BPS/KU-034/425/7/13) zawierające prośbę o przedstawienie opinii w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (druk senacki nr 425), uprzejmie informuję, że Helsińska Fundacja Praw Człowieka z aprobatą przyjmuje kierunek zmian proponowanych w projekcie.

Opiniowany projekt ma na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2013 r. (sygn. SK 30/09), w którym TK orzekł, że art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, w zakresie, w jakim w postępowaniu nieprocesowym wszczętym z urzędu nie przewiduje zwrotu opłaty od skargi na postanowienie referendarza sądowego uwzględnionej z innego powodu niż oczywiste naruszenie prawa, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał w przywołanym orzeczeniu ocenił m. in., że skutkiem zakwestionowanego przepisu, który uzależnia zwrot opłaty od skargi na orzeczenie referendarza od stwierdzenia przez sąd uwzględniający tę skargę oczywistego naruszenia prawa, jest stan niepewności co do ekonomicznego bilansu podejmowanych czynności procesowych, który może w istotny sposób rzutować na decyzje o wystąpieniu z tym środkiem zaskarżenia. Co więcej w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, regulacja, która odmawia stronie prawa do zwrotu opłaty w sytuacji, gdy jej udział w sprawie okazał się nie tylko usprawiedliwiony, ale też czynił zadość interesowi publicznemu, zakłóca społecznie pożądany obraz państwa umacniającego rządy prawa.

Zgodnie z postanowieniami opiniowanego projektu, proponuje się nowelizację dwóch jednostek redakcyjnych ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Proponuje się, aby sąd z urzędu zwracał całą uiszczoną opłatę od skargi na orzeczenie referendarza sądowego, jeżeli została uwzględniona w sprawie, w której postępowanie wszczęto z urzędu,

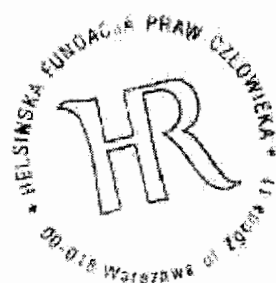


a w pozostałych przypadkach tylko wtedy, gdy sąd stwierdził oczywiste naruszenie prawa (projektowany art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f). Co więcej, projektodawca proponuje także nowelizację art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Zgodnie z projektowanym przepisem sąd z urzędu zwróci stronie całą uiszczoną opłatę od apelacji, zażalenia, skargi kasacyjnej, jeżeli środek zaskarżenia został uwzględniony w sprawie, w której postępowanie wszczęto z urzędu, a w pozostałych przypadkach tylko wtedy, gdy sąd odwoławczy lub Sąd Najwyższy stwierdził oczywiste naruszenie prawa.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka ocenia, że proponowane przez senacką Komisję Ustawodawczą zmiany we właściwy sposób realizują wskazania Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z dnia 7 marca 2013 r. Pewne wątpliwości z perspektywy zgodności z art. 85c Regulaminu Senatu RP<sup>1</sup> budzić może jedynie rozszerzenie zakresu przedmiotowego opiniowanego projektu o dokonanie zmian w art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. e) ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Po głębszej analizie wydaje się jednak, że takie rozszerzenie zapewnia spójność systemu prawa po dokonaniu przez projekt jednoczesnej modyfikacji art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f) tej ustawy w celu dostosowania tego przepisu do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2013 r. (sygn. SK 30/09).

W imieniu Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

Z wyrazami szacunku,



Helsińska Fundacja Praw Człowieka  
WICEPREZES ZARZĄDU  
Adam Bodnar

<sup>1</sup> Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. - Regulamin Senatu, M. P. z 2010 r. Nr 39, poz. 542 ze zmianami. Zgodnie z przepisem art. 85c ww. uchwały, projekt ustawy wykonującej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego oraz wnioski o wprowadzenie poprawek do tego projektu mogą obejmować wyłącznie zmiany zmierzające do wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz ich niezbędne konsekwencje.

KU 429/13



**PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA**

Główny Urząd Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa  
tel.: (+48) 022 3923109; fax: (+48) 022 3923120

www.prokuratura.gov.pl  
e-mail: kancelaria@prokuratura.gov.pl

KR-51-455/13/ZSP  
W/29055/13

Warszawa, dnia 27 sierpnia 2013 r.

**Pan Senator Piotr ZIENTARSKI  
PRZEWODNICZĄCY  
KOMISJI USTAWODAWCZEJ  
SENATU RP**

*Stanisław Brantowski*

W nawiązaniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (druk nr 425/VIII), przekazanego przy piśmie nr BPS/KU-034/425/2/13 z dnia 9 sierpnia 2013 r., uprzejmie informuję, że Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa nie zgłasza uwag do tego projektu.


Jednocześnie uprzejmie informuje, że Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa nie dysponuje danymi pozwalającymi ocenić skutki finansowe wejścia w życie projektowanej nowelizacji.

*Stanisław Brantowski*

**PREZES  
Prokuratury Generalnej  
Skarbu Państwa**

*Prof. zw. dr hab. Stanisław Sitnik*

VU 433/13



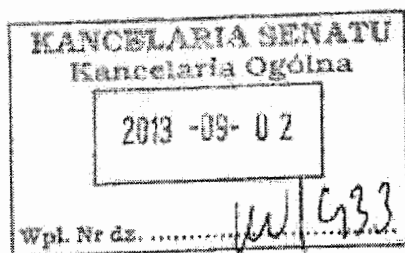
**Stowarzyszenie Sędziów Polskich**

**IUSTITIA**

ul. Płocka 5a, 01-231 Warszawa,

tel. 535-88-31, fax 535-88-32, e-mail [biuro@iustitia.pl](mailto:biuro@iustitia.pl)

2013-08-30



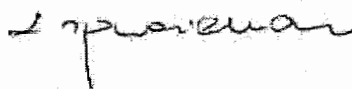
Pan Przewodniczący

Senackiej Komisji Ustawodawczej

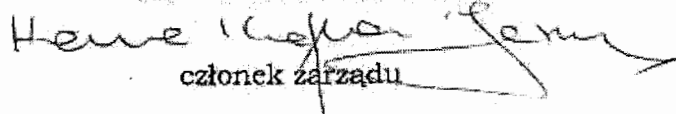
Piotr Zientarski

Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” przesyła stanowisko przygotowane przez Zespół ds. Prawa Cywilnego do nadesłanego do konsultacji projektu ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (druk senacki 425).

w imieniu Zarządu Stowarzyszenia



Hanna Kaflak-Januszko

  
członek zarządu

Przewodnicząca Zespołu

ds. Prawa Cywilnego

**Stanowisko Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”  
do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych  
w sprawach cywilnych (druk senacki nr 425)  
/zwrot opłaty z urzędu/**

Na wstępie należy zauważyć istotne i znamienne dla niniejszego stanowiska okoliczności. Otóż w toku przeprowadzania konsultacji przygotowujących tę wypowiedź - w Zespole ds. Prawa Cywilnego Stowarzyszenia SSP Iustitia wywiązała się dyskusja, która potwierdza zauważalny obecnie problem jakości procesu tworzenia systemu prawa. W trakcie legislacji brakuje dostatecznego namysłu oraz konsekwencji. W efekcie jednostkowe orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego - które zainicjowało konieczność także tej jednej omawianej zmiany - pogłębia istniejący niezadawalający stan rzeczy. Ustawa o kosztach sądowych jest jedną z podstaw funkcjonowania sądów i stąd warto, jak i należy - wspomnieć o tym zagadnieniu. To jeden z istotnych elementów kreujących prawo do sądu. Tymczasem jest ona nieustannie zmieniana, co sprzyja niepewności prawa, rozbieżnościom interpretacyjnym, które wywołują kolejne zmiany, a następnie sytuacja powtarza się. Należy kompleksowo dookreślić model finansowania spraw cywilnych, a wówczas przyjęte w nim założenia powinny wytyczać właściwe kierunki wykładni, jak i jednolitość rozwiązań.

Konieczność zaproponowanej nowelizacji jest oczywista wobec wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 7 marca 2013 r. w sprawie o sygn. akt SK 30/09 (Dz. U. z 2013 r. poz. 429), stwierdzającego niezgodność z Konstytucją art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (dalej jako: u.k.s.c.). Projektowana przez Komisję Ustawodawczą Senatu RP zmiana wobec tego słusznie zmierza do tego, by jednocześnie uregulować podobne zagadnienie w zakresie art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. e u.k.s.c.

Uważamy, że projektowane brzmienie przepisów wynika z dosyć powierzchownej analizy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Z faktu, że Trybunał Konstytucyjny, będąc związany granicami skargi, uznał przepis art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f za niekonstytucyjny „w zakresie, w jakim w postępowaniu nieprocesowym wszczętym z urzędu nie przewiduje zwrotu opłaty od skargi na postanowienie referendarza sądowego uwzględnionej z innego powodu niż oczywiste naruszenie prawa” nie wynika, że przepis ten (a także art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. e.) nie budzi istotnych wątpliwości co do zgodności z Konstytucją w pozostałym zakresie.

Oczywiste jest przecież, że uwzględnienie środka zaskarżenia oznacza zazwyczaj, że zaskarżone orzeczenie zapadło z naruszeniem prawa. Wyjątkiem są sytuacje, w której uwzględnienie środka zaskarżenia następuje np. z uwagi na zmianę stanowiska stron, nowe okoliczności lub nowe dowody. Trudno jednak znaleźć aksjologiczne uzasadnienie dla obciążania uczestników postępowania skutkami naruszenia prawa przez sąd lub referendarza. W obecnym stanie prawnym, skutki uchybień sądu (referendarza) ponosi bądź strona, która wniosła uwzględniony środek zaskarżenia (jeżeli brak podstaw do zasądzenia na jej rzecz zwrotu kosztów postępowania odwoławczego), bądź jej przeciwnik (jeżeli taka podstawa

będzie). Nie jest jasne, dlaczego zwrot opłaty będzie należał się skarżącemu tylko w wypadku, gdy sąd „oczywiście naruszył prawo”, a w wypadku naruszenia „nieoczywistego” skutki finansowe tego naruszenia mają ponosić uczestnicy postępowania.

Idąc wskazanym śladem, zastanowić się należałoby, czy przy okazji tej zmiany nie rozszerzyć zakresu hipotezy art. 79 ust. 1 pkt 1 u.k.s.c. o kolejny przypadek, mianowicie, czy nie wprowadzić obowiązku zwrotu opłaty z urzędu od skargi o wznowienie postępowania, jeśli zostanie ona uwzględniona z powodu nieważności postępowania. Intencją projektodawcy omawianej noweli było zagwarantowanie tego, aby strony nie ponosiły opłat sądowych w sprawach, w których zapadło dla nich niekorzystne orzeczenie sądowe bez ich winy (kiedy orzeczenie było błędne). Takie *ratio legis* wynika również z aktualnego brzmienia art. 79 ust. 1 pkt 1 litery od c do g u.k.s.c. Skoro w ustawie przewidziano również zwrot opłaty od skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w razie uwzględnienia skargi (art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. g u.k.s.c.), to wydaje się, że strona nie powinna również ponosić opłaty od skargi o wznowienie postępowania, zarzucającej jego nieważność, jeśli skarga zostanie uwzględniona. Za prawidłowe prowadzenie postępowania sądowego odpowiedzialny jest bowiem sąd i jeśli dojdzie do nieważności postępowania, strony nie powinny ponosić tego konsekwencji, w tym również przeciwnik strony wnoszącej skargę o wznowienie. Z takim rozumowaniem koreluje zapis art. 415 zdanie drugie k.p.c., według którego strona może domagać się w osobnym procesie od Skarbu Państwa naprawienia szkody poniesionej wskutek wydania lub wykonania wyroku, który na skutek skargi o wznowienie został uchylony lub zmieniony. Omawiany przypadek uwzględnienia skargi o wznowienie postępowania z przyczyn nieważności jest analogiczny do uwzględnienia innego środka zaskarżenia z powodu oczywistego naruszenia prawa, dlatego zdziwienie budzi pominięcie tego przypadku w treści art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. e u.k.s.c. – w jego aktualnym i projektowanym brzmieniu. Tym bardziej, że – jak się wydaje – za „uwzględnienie apelacji z powodu oczywistego naruszenia prawa” w rozumieniu art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. e u.k.s.c. uznać należy również uchylenie zaskarżonego wyroku na skutek apelacji w razie stwierdzenia nieważności postępowania przez sąd drugiej instancji (art. 386 § 2 k.p.c.).

Ze względu na odmienność sytuacji, kiedy skarga o wznowienie opiera się na podstawach przewidzianych w art. 401<sup>1</sup> k.p.c. i art. 403 k.p.c., uzasadnione jest objęcie obowiązkiem zwrotu z urzędu opłaty jedynie od skargi uwzględnionej z przyczyn nieważności.

Przy okazji omawianej zmiany zwrócić również należy uwagę na to, że oprócz art. 79 ust. 1 pkt 1 u.k.s.c., dalsze przypadki zwrotu opłaty od uwzględnionego zażalenia przewiduje art. 99 u.k.s.c. Pozostaje on w zbieżności z treścią art. 395 § 2 k.p.c., przewidującego możliwość uchylenia zaskarżonego orzeczenia (a poprzez odesłanie z art. 398 k.p.c. również zarządzenia przewodniczącego) przez sąd I instancji, jeżeli zażalenie słusznie zarzuca nieważność postępowania lub jest oczywiście uzasadnione. Nie wiadomo jednak, dlaczego przypadek zwrotu opłaty ograniczono jedynie do uwzględnionych zażeń na zarządzenie przewodniczącego o zwrocie pisma lub postanowienie sądu o odrzuceniu środka zaskarżenia. Zakres zastosowania hipotezy art. 395 § 2 k.p.c. jest przecież szerszy i obejmuje

również takie oczywiście uzasadnione zażalenia, które nie są objęte treścią art. 99 u.k.s.c., np. na postanowienie o zawieszeniu lub umorzeniu postępowania. Brak jest racjonalnych podstaw do ograniczania obowiązku zwrotu opłaty jedynie do uwzględnionych przez sąd pierwszej instancji zażaleń na zarządzenie przewodniczącego o zwrocie pisma lub postanowienie sądu o odrzuceniu środka zaskarżenia. Przepis art. 99 u.k.s.c. powinien więc obejmować każdy przypadek, kiedy zostanie uwzględnione zażalenie przez sąd I instancji ze względu na jego oczywistą zasadność. Taka sytuacja nie jest bowiem objęta treścią art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. e u.k.s.c., który dotyczy stwierdzenia oczywistego naruszenia prawa jedynie przez sąd drugiej instancji.

Nie zauważa się też, iż bardzo istotnym brakiem jest, że w przypadku skargi na orzeczenie referendarza nie ma takiej regulacji, jak art. 395 § 2 kpc, który w ogóle usprawniłby postępowanie, gdyż obecnie w oczywistych sprawach w przypadku zasadności skargi na orzeczenie referendarza należy wzywać do uiszczenia opłaty i angażować sędziego do rozpoznania skargi.

Przedstawiony kierunek zmian, wywiedziony z uzasadnienia Trybunału Konstytucyjnego, budzi jednak wątpliwości nie tylko wobec wskazanego na wstępie problemu niespójności legislacji, ale także z uwagi na sam trend ograniczania środków na utrzymywanie wymiaru sprawiedliwości. Niewątpliwie założenia przyświecające orzecznictwu Trybunału są szczytne, lecz w tej sytuacji niejasna jest stanowisko Państwa odnośnie zasad ponoszenia kosztów postępowania sądowego przy wciąż rosnących oczekiwaniach wobec sądownictwa i braku perspektyw na zwiększenie wydatków na ten cel.

Przechodząc do sygnalizowanych na wstępie zastrzeżeń co do techniki legislacyjnej, to w oparciu o doświadczenie z praktyki - należy zauważyć już możliwe do przewidzenia problemy interpretacyjne.

Zasadnicze wątpliwości budzi niejednoznaczne sformułowanie projektowanych przepisów. Proponowane brzmienie art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. e, zgodnie z którym zwraca się opłatę uiszczoną od „apelacji, zażalenia, skargi kasacyjnej, jeżeli środek zaskarżenia został uwzględniony w sprawie, w której postępowanie wszczęto z urzędu, a w pozostałych przypadkach tylko wtedy, gdy sąd odwoławczy lub Sąd Najwyższy stwierdził oczywiste naruszenie prawa” pozwala na dokonywanie różnorodnej wykładni językowej. Nie jest bowiem jasne, czy sformułowanie „w pozostałych przypadkach” odnosi się do pierwszej części zdania – a więc sytuacji, gdy „środek zaskarżenia został uwzględniony”, czy też dalszej części przepisu wskazującej na „postępowanie wszczęte z urzędu”, czy też może do obu z nich. Przy czym sformułowanie „w pozostałych przypadkach” oznacza z pewnością odwołanie się do wszystkich odmiennych stanów faktycznych niż te określone w początkowej części przepisu.

Innymi słowy, na płaszczyźnie językowej możliwe są następujące interpretacje. Pod warunkiem, że „sąd odwoławczy lub Sąd Najwyższy stwierdził oczywiste naruszenie prawa” zwrot opłaty następuje „w pozostałych przypadkach”, tj.:

- gdy środek zaskarżenia nie został uwzględniony,
- w każdym postępowaniu wszczętym nie z urzędu,

- gdy środek zaskarżenia nie został uwzględniony, w każdym postępowaniu niewszczętym z urzędu.

Te trzy możliwe na gruncie wykładni językowej interpretacje są w pełni dopuszczalne. Oczywiście analiza logiczna prowadzi do wniosku, że tylko druga z nich jest poprawna. Intencją projektodawcy było bowiem wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym w sprawie wszczętej z urzędu zwrot opłaty następuje w wypadku uwzględnienia środka zaskarżenia zawsze, a w pozostałych sprawach (wszczętych nie z urzędu) tylko przy jednoczesnym stwierdzeniu „oczywistego naruszenia prawa”. Inaczej rzecz ujmując, sformułowanie „w pozostałych przypadkach” odnosi się do wszystkich innych spraw, które nie zostały wszczęte z urzędu. Z tego względu należałoby się posłużyć bardziej jednoznacznym pojęciem „w pozostałych sprawach”, co wykluczyłoby wskazane problemy interpretacyjne.

Przepis ten mógłby zatem otrzymać brzmienie:

„apelacji, zażalenia, skargi kasacyjnej, jeżeli środek zaskarżenia został uwzględniony w sprawie, w której postępowanie wszczęto z urzędu, a w pozostałych sprawach tylko wtedy, gdy sąd odwoławczy lub Sąd Najwyższy stwierdził oczywiste naruszenie prawa”.

Te same uwagi należy odnieść do projektowanej treści art. 79 ust. 1 pkt 1 lit f.

Fundamentalne zastrzeżenia należy zgłosić w związku z niezamierzonym rozszerzeniem podstaw do zwrotu opłaty. Dotychczasowe brzmienie art. 79 ust. 1 pkt 1 lit e. zakładające, że zwrot opłaty nastąpi „w razie uwzględnienia środka zaskarżenia z powodu oczywistego naruszenia prawa i stwierdzenia tego naruszenia przez sąd odwoławczy lub Sąd Najwyższy” zakładało istnienie związku przyczynowego między stwierdzeniem naruszenia prawa i uwzględnieniem środka zaskarżenia. „Oczywiste naruszenie prawa” musi być bowiem powodem (przyczyną) uwzględnienia środka zaskarżenia. Proponowane brzmienie art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. e. ten związek zrywa. Wystarczy bowiem stwierdzenie jakiegokolwiek oczywistego naruszenia prawa, niepozostającego w związku z uwzględnieniem środka zaskarżenia, aby powstała podstawa do zwrotu opłaty.

Obrazowo rzecz ujmując, może być tak, że przyczyną uwzględnienia środka zaskarżenia będzie naruszenie normy A, natomiast sąd odwoławczy lub Sąd Najwyższy przy rozpoznawaniu środka zaskarżenia stwierdzi również „oczywiste naruszenie” normy B. Taka sytuacja zdarza się w praktyce sądów odwoławczych. W dotychczasowym stanie prawnym w takim wypadku nie istniałaby podstawa do zwrotu opłaty. Natomiast, projektowane brzmienie przepisów nie przewiduje jakiegokolwiek związku między stwierdzeniem naruszenia prawa a uwzględnieniem środka zaskarżenia. Tym samym, we wskazanym przykładzie opłatę należałoby zwrócić.

Aby wykluczyć tego rodzaju wykładnię przepis art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. e powinien mieć następującą treść:

„apelacji, zażalenia, skargi kasacyjnej, jeżeli środek zaskarżenia został uwzględniony w sprawie, w której postępowanie wszczęto z urzędu, a w pozostałych przypadkach tylko wtedy, gdy środek zaskarżenia został uwzględniony z powodu oczywistego naruszenia prawa i stwierdzenia tego naruszenia przez sąd odwoławczy lub Sąd Najwyższy”

Te same uwagi należy odnieść do projektowanej treści art. 79 ust. 1 pkt 1 lit f.

Należałoby w związku z tym postulować, aby rozważyć jasne zasady zwrotu opłaty, gdyż posługiwanie się zwrotami wprowadzonymi celem uwzględnienia szczególnych sytuacji procesowych, w istocie wypacza sens zamierzenia, gdyż wprowadzone ocenne kryteria, jak powyżej wskazano – nie gwarantują jednolitości orzekania.

Przy okazji jej brak można wskazać także przy zestawieniu regulacji art. 79 u.k.s.c. i art. 82 u.k.s.c. Pierwszy przewiduje, iż opłatę zwraca sąd, drugi stanowi, że zwrot opłat może zarządzić także przewodniczący lub referendarz. W znanych komentarzach do omawianej ustawy można zauważyć pogląd, że zwrot opłat jest czynnością wykonawczą, a nie orzeczniczą. Prowadzi to do wniosku, że zwrot opłat nie następuje poprzez postanowienie sądu, a wystarczy zarządzenie przewodniczącego w tym rozumieniu, iż jest nim sędzia lub referendarz orzekający na danym posiedzeniu i tym samym kierujący nim. Wykładania ta nawiązuje do rozwiązania znanego i utrwalonego poprzednią ustawą o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, pozwalającego na sprawne podejmowanie tych nieskomplikowanych czynności. Tymczasem redakcja przytoczonych przepisów prowadzi do rozbieżnej praktyki orzeczniczej. Zauważa się, iż szczególnie w sytuacji zwrotu opłaty z powodu oczywistego naruszenia prawa - forma postanowienia właściwie pozwala odnieść się do podstawy zwrotu (zwłaszcza w przypadku trzyosobowego składu sądowego).

2005 SSP Kuchnik  
Dr Piotr Cywiński



Km 453/13



**PIERWSZY PREZES  
SĄDU NAJWYŻSZEGO  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

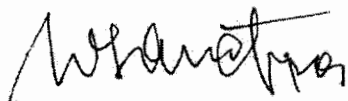
Warszawa, dnia 13 września 2013 r.

**BSA I - 021- 314/13**

**Pan  
Piotr ZIENTARSKI  
Przewodniczący  
Komisji Ustawodawczej  
w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej**

W odpowiedzi na pismo otrzymane dnia 9 sierpnia 2013 r., BPS/KU-034/425/3/13 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *projektu ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (druk senacki nr 425)*.

Z poważaniem

wz.   
**Prof. dr hab. Walerian Sanetra  
Prezes Sądu Najwyższego**



Warszawa, dnia 13 września 2013 r.

**SĄD NAJWYŻSZY**  
**BIURO STUDIÓW I ANALIZ**  
Pl. Krasieńskich 2/4/6, 00-951 Warszawa

**BSA I - 021 - 314/13**

### **Uwagi**

#### **do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (druk nr 425)**

Przedłożenie realizuje w swoich założeniach wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z dnia 7 marca 2013 r., SK 30/09 (OTK-A 2013, nr 3, poz. 26). W wyroku tym Trybunał uznał art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz. U. z 2010 r., nr 90, poz. 594 ze zm. – dalej „u.k.s.c.”) w zakresie, w jakim w postępowaniu nieprocesowym wszczętym z urzędu nie przewiduje zwrotu opłaty na postanowienie referendarza sądowego, za niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Proponowana zmiana art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. znajduje co do zasady uzasadnienie w wiążącej sentencji wyroku TK (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Zastrzeżenia rodzi natomiast wybiegająca poza konsekwencje wyroku zmiana art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. e u.k.s.c. Stan faktyczny, w którym doszło do wydania wyroku Trybunału, charakteryzował się dwiema istotnymi cechami. Po pierwsze, wadliwe postanowienie zostało wydane przez referendarza sądowego, nie będącego sędzią, lecz wysokiej rangi urzędnikiem sądowym. Po drugie, złożony *in casu* środek zaskarżenia, który spowodował stwierdzenie wadliwości działania referendarza, doprowadził zarazem do zapewnienia zgodności rejestru przedsiębiorców z rzeczywistym stanem rzeczy, co pozostaje nie tylko w interesie skarżącego, ale jest bardzo istotne z punktu widzenia interesu publicznego. Za zapewnieniem skarżącemu zwrotu opłaty przemawiają w tej sytuacji silne i przekonujące racje.

Proponowane nowe brzmienie art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. e u.k.s.c. zmierza natomiast do ogólnego zwolnienia od opłat sądowych środków odwoławczych i skargi kasacyjnej, które okazały się zasadne, w postępowaniach wszczynanych z urzędu. Tego rodzaju generalne rozwiązanie wymaga znacznie głębszej refleksji i nie powinno być

ujmowane jako konsekwencja wyroku TK. Relacje zachodzące w sprawach rozpoznawanych w postępowaniu nieprocesowym, także jeżeli wszczynane jest ono z urzędu, są znacznie bardziej skomplikowane niż wynikałoby to z prostego stanu faktycznego, w którym zapadł przedmiotowy wyrok TK. Dotyczy to przykładowo spraw o uchylenie ubezwłasnowolnienia (art. 559 § 1 k.p.c.), rodzinnych i opiekuńczych (art. 570 k.p.c.) lub o zmianę prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku (art. 690 § 2 k.p.c.). W sprawach tych uczestnicy postępowania składają zażalenia na postanowienia wpadkowe, apelacje i skargi kasacyjne w celu obrony własnych, niejednokrotnie kolidujących interesów, przy czym wskazane środki zaskarżenia mogą być składane w przeciwnych kierunkach, na dwóch szczeblach instancji, tak w postępowaniu głównym, jak i w postępowaniach wpadkowych. Przy uwzględnieniu ogólnej zasady odpłatności wymiaru sprawiedliwości, w uzasadnieniu projektu brak przekonujących motywów, dla których wskazane środki zaskarżenia, jeśliby okazały się zasadne, miałyby okazać się w całości nieodpłatne. Podkreślenia wymaga także, że wyższy standard gwarancji procesowych, a zarazem wyższy koszt ekonomiczny związany z podejmowaniem decyzji przez sędziego w zestawieniu z działaniem referendarza, powinien przemawiać za bardziej restryktywnym podejściem do ewentualnego zwrotu kosztów. Nie można też zapominać, że uwzględnienie środka zaskarżenia może nie być konsekwencją wadliwego postępowania sądu, lecz wynikać z następczej zmiany okoliczności faktycznych lub następczej zmiany stanu prawnego (art. 316 k.p.c.). Dotyczy to zwłaszcza spraw rozpoznawanych w postępowaniu nieprocesowym, cechujących się znaczącą dynamiką stanu faktycznego (np. sprawy opiekuńcze). Orzeczenie sądu pierwszej instancji może w takim przypadku zostać zmienione, mimo że wydającemu je sądowi nie można zarzucić żadnej nieprawidłowości. Wreszcie, w sprawach, w których przysługuje skarga kasacyjna, postanowienie sądu uznające za zasadną apelację, może być następnie uchylone lub zmienione w drodze skargi kasacyjnej. W takim przypadku nie ma argumentów, dla których „zasadna” apelacja miałaby okazać się nieodpłatna.

W konsekwencji należy uznać, że projektowana zmiana, w zakresie, w jakim wybiega poza realizację sentencji wyroku Trybunału, nie zasługuje na aprobatę. Ewentualne modyfikacje w tym zakresie powinny stanowić element szerszej reformy problematyki kosztów sądowych i – jeżeli zaaprobować wskazany w projekcie kierunek – uwzględniać także sytuacje, w których postępowanie sądowe wszczyna prokurator działający w interesie publicznym.



MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia

1.10.

2013 r.

DPrC-I-4192-3/13

dot. BPS/KU-034/425/1./13

Pan

Piotr Zientarski

Przewodniczący

Komisji Ustawodawczej

Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

*szanowny Panie Przewodniczy!*

W odpowiedzi na pismo, znak BPS/KU-034/425/1./12, dotyczące sporządzenia opinii w przedmiocie *senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (druk senacki nr 425)* oraz oceny skutków finansowych wejścia w życie projektowanej ustawy, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

#### **I. Istota projektowanej ustawy**

*Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (druk senacki nr 425)*, zwany dalej „projektem”, ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2013 r. (sygn. akt SK 30/09).

W sentencji tego wyroku Trybunał stwierdził, iż art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, Nr 152, poz. 1016 i Nr 197, poz. 1307, z 2011 r. Nr 92, poz. 531, Nr 106, poz. 622, Nr 149, poz. 887, Nr 163, poz. 981 i Nr 240, poz. 1431 oraz z 2012 r. poz. 1101) w zakresie, w jakim w postępowaniu nieprocesowym wszczętym z urzędu nie przewiduje zwrotu opłaty od skargi na postanowienie referendarza sądowego uwzględnionej z innego powodu niż oczywiste naruszenie

prawa, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i nie jest niezgodny z art. 77 ust. 1 oraz art. 176 Konstytucji.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał wskazał, że w interesie publicznym jest, aby dane zawarte w KRS, którego celem jest zapewnienie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, odpowiadały rzeczywistości. Skarga na czynność referendarza, złożona przez zainteresowanego wobec dokonania przez referendarza wpisu niezgodnego z rzeczywistością – co miało miejsce w sprawie, na kanwie której wniesiono skargę konstytucyjną – jest sposobem na odwrócenie skutków takiego orzeczenia.

Trybunał podniósł też, że skutkiem zakwestionowanego przepisu, który uzależnia zwrot opłaty od skargi na orzeczenie referendarza od stwierdzenia przez sąd uwzględniający tę skargę oczywistego naruszenia prawa, jest stan niepewności co do ekonomicznego bilansu podejmowanych czynności procesowych, który może w istotny sposób rzutować na decyzje o wystąpieniu z tym środkiem zaskarżenia. Z tego też względu obowiązujące przepisy godzą w prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności. Przyjęta regulacja jest ponadto sprzeczna z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Projekt przewiduje zmianę przepisów art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz f ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, z późn. zm.), zwanej dalej „u.k.s.c.”, w zakresie, w jakim w postępowaniu wszczętym z urzędu przepisy te nie przewidują zwrotu opłaty od apelacji, zażalenia, skargi kasacyjnej, a także skargi na postanowienie referendarza sądowego – uwzględnionych z innego powodu niż oczywiste naruszenie prawa.

Projektowana zmiana ma więc szerszy zakres przedmiotowy niż wyznaczony ww. wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, który nie obejmuje swą treścią kwestii zwrotu opłaty od apelacji, zażalenia oraz skargi kasacyjnej – uwzględnionych z innego powodu niż oczywiste naruszenie prawa.

## II. Uwagi szczegółowe do projektowanych przepisów

Proponowana ustawa w zakresie, w jakim przewiduje realizację ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego, zasługuje na aprobatę. Natomiast propozycja wykraczająca poza zakres tego wyroku – wydaje się zbyt daleko idąca.

Należy podzielić wątpliwości podniesione w uwagach Sądu Najwyższego do projektu, przesłanych Przewodniczącemu senackiej Komisji Ustawodawczej przy piśmie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 13 września 2013 r., znak BSA-I-021-314/13. W szczególności należy wziąć pod uwagę fakt, że przedmiotowy wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczył stanu faktycznego, w którym referendarz sądowy wydał wadliwe postanowienie w postępowaniu rejestrowym. W odniesieniu do tego postanowienia złożono środek zaskarżenia, który spowodował stwierdzenie wadliwości działania referendarza. Doprowadzono w ten sposób do zapewnienia zgodności rejestru przedsiębiorców z rzeczywistym stanem rzeczy, co pozostaje nie tylko w interesie skarżącego, ale jest bardzo istotne z punktu widzenia interesu publicznego oraz służy zapewnieniu bezpieczeństwa obrotu gospodarczego.

Tymczasem projektowany art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. e u.k.s.c. przewiduje, że sąd z urzędu ma zwrócić stronie całą uiszczoną opłatę także w przypadku wniesienia apelacji, zażalenia, skargi kasacyjnej, jeżeli środek zaskarżenia został uwzględniony w sprawie, w której postępowanie wszczęto z urzędu, a w pozostałych przypadkach – tylko wtedy, gdy sąd odwoławczy lub Sąd Najwyższy stwierdził oczywiste naruszenie prawa. Jak to podniesiono w uwagach Sądu Najwyższego do projektu, *propozycja ta będzie dotyczyć przykładowo spraw o uchylenie ubezwłasnowolnienia (art. 559 § 1 k.p.c.), rodzinnych i opiekuńczych (art. 570 k.p.c.) lub o zmianę prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku (art. 690 § 2 k.p.c.). W sprawach tych uczestnicy postępowania składają zażalenia na postanowienia wpadkowe, apelacje i skargi kasacyjne w celu obrony własnych, niejednokrotnie kolidujących interesów, przy czym wskazane środki zaskarżenia mogą być składane w przeciwnych kierunkach, na dwóch szczeblach instancji, tak w postępowaniu głównym, jak i w postępowaniach wpadkowych.*

Wydaje się, że w wymienionych wyżej sprawach, w których niejednokrotnie interes uczestnika postępowania odgrywa główną rolę, brak jest dostatecznie ważnych powodów, które uzasadniałyby odstępstwo od ogólnej zasady odpłatności wymiaru sprawiedliwości. W każdym razie nie przedstawiono takich w uzasadnieniu projektu.

### III. Ocena skutków finansowych

Wejście w życie projektowanej ustawy może spowodować skutki finansowe dla budżetu państwa w części 15 „Sądy powszechne”, a to ze względu na obowiązek zwrotu pobranej opłaty sądowej (w szerszym niż dotychczas zakresie).

Wskazać trzeba, że w chwili obecnej trudno jest określić liczbę wadliwych rozstrzygnięć wydanych przez sądy czy referendarzy sądowych w poszczególnych kategoriach spraw (wszczętych z urzędu lub z inicjatywy zainteresowanego), a następnie uchylonych w wyniku zaskarżenia; nie ma też możliwości określenia rodzaju popełnianych błędów. Dlatego też Ministerstwo Sprawiedliwości nie dysponuje danymi, na podstawie których możliwe byłoby oszacowanie ewentualnych skutków finansowych. Jednocześnie należy stwierdzić, że w związku z wejściem w życie projektowanej regulacji zwroty pobranych opłat sądowych nie powinny znacząco wpłynąć na zmniejszenie dochodów budżetu państwa w części 15 „Sądy powszechne”.

*z uzgodnieniami powstawa*

z upoważnienia  
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI  
*Michał Królikowski*  
PODSEKRETARZ STANU