

Data publikacji: 18-06-2009



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA

Warszawa, dnia 16 czerwca 2009 r.

Druk nr 539 S

SPRAWOZDANIE

KOMISJI USTAWODAWCZEJ

oraz

KOMISJI PRAW CZŁOWIEKA, PRAWORZĄDNOŚCI I PETYCJI

**o projekcie ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych
(druk nr 539)**

Marszałek Senatu w dniu 29 kwietnia 2009 r. skierował do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji projekt ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 27 maja 2009 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, wprowadziły do niego poprawki i wnoszą o przyjęcie przez Senat jednolitego, załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

W załączeniu przekazujemy informację o pozostawieniu projektu ustawy poza zakresem prawa Unii Europejskiej.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

Przewodniczący Komisji
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
(-) Stanisław Piotrowicz

projekt

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia

**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 Zbigniewa Cichonia do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

USTAWA

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. Nr 167, poz. 1398, z późn. zm.¹⁾) art. 28 otrzymuje brzmienie:

"Art. 28. W sprawie podlegającej rozpoznaniu w postępowaniu uproszczonym pobiera się opłatę stałą od pozwu, przy wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu umowy, a od apelacji, przy wartości przedmiotu zaskarżenia:

- 1) do 2.000 złotych - 30 złotych;
- 2) ponad 2.000 złotych do 5.000 złotych - 100 złotych;
- 3) ponad 5.000 złotych do 7.500 złotych - 250 złotych;
- 4) ponad 7.500 złotych - 300 złotych."

Art. 2.

Do apelacji wniesionych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym.

Art. 3.

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

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2006 r. Nr 126, poz. 876, z 2007 r. Nr 21, poz. 123, Nr 82, poz. 560, Nr 123, poz. 849, Nr 125, poz. 873 i Nr 191, poz. 1371 oraz z 2008 r. Nr 228, poz. 1524 i Nr 234, poz. 1571 i 1572.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 17/07), stwierdzającego niezgodność przepisu art. 18 ust. 2 w związku z art. 28 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398, z 2006 r. Nr 126, poz. 876, z 2007 r. Nr 21, poz. 123, Nr 82, poz. 560, Nr 123, poz. 849, Nr 125, poz. 873 i Nr 191, poz. 1371 oraz z 2008 r. Nr 228, poz. 1524 i Nr 234, poz. 1571 i 1572) z art. 45 ust. 1 i art. 78, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja orzeczenia opublikowana została w Dz. U. z 2008 r., Nr 228, poz. 1524 (dzień publikacji wyroku: 24 grudnia 2008 r.). Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem zamieszczony został w OTK Z.U. z 2008 r., Nr 10A, poz. 179.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 18 ust. 2 w związku z art. 28 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (dalej także jako: ustawa o kosztach) w zakresie, w jakim stanowi, że w postępowaniu uproszczonym pobiera się od apelacji opłatę stałą, liczoną jak od pozwu od wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu umowy, niezależnie od wartości przedmiotu zaskarżenia w apelacji.

2.2. Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji przewiduje, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Według ugruntowanego poglądu wyrażanego w orzecznictwie konstytucyjnym, prawo do sądu ma nie tylko aspekt pozytywny (obejmujący dyrektywy konstruowania wymiaru sprawiedliwości w taki sposób, by zapewnione było jego efektywne funkcjonowanie i by przy tym spełnione były wymogi instytucjonalne i proceduralne płynące

z art. 45 ust. 1), lecz również negatywny wymiar, objęty treścią art. 77 ust. 2 Konstytucji, a wyrażający się w zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania drogi sądowej. Niemniej postanowienia ustawy zasadniczej nie wykluczają całkowicie ustanawiania w aktach niższego rzędu pewnych ograniczeń w zakresie prawa do sądu, pod warunkiem jednak, że ograniczenia te nie będą skutkować zamknięciem dostępu do sądu w sprawach naruszeń konstytucyjnych wolności i praw oraz że będą się mieścić w granicach wyznaczonych postanowieniem art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu swego rozstrzygnięcia, norma prawna, wywodzona z art. 18 ust. 2 w związku z art. 28 ustawy o kosztach, statuuje w istocie ograniczenie prawa do sądu, którego waga i doniosłość mogą być różne w zależności od okoliczności konkretnej sprawy. Wymienione przepisy przesądzają bowiem o tym, że w postępowaniu uproszczonym opłata od apelacji będzie równa opłacie stałej uiszczanej od pozwu (czyli ustalonej przez odniesienie do wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu umowy) i to bez względu na to, jak wysoka jest w danym wypadku wartość przedmiotu zaskarżenia. W konsekwencji, przy stosunkowo niewielkiej wartości przedmiotu zaskarżenia, może się zatem zdarzyć, iż opłata od apelacji będzie nadmiernym obciążeniem finansowym (zwłaszcza w przypadku spraw zaliczonych do kategorii z art. 28 pkt 4, a mianowicie tych, w których wartość przedmiotu sporu albo też wartość przedmiotu umowy przekracza próg 7.500 złotych). Opisywana bariera ekonomiczna może – zdaniem Trybunału – ujemnie rzutować na dostęp do sądu w fazie odwoławczej, a tym samym także ograniczać prawo do ostatecznego wyroku sądowego.

Rozwiązanie to wypada niekorzystnie również w zestawieniu z konstrukcją przyjętą w zwykłym trybie postępowania, gdzie o wysokości opłaty od apelacji decyduje już wartość przedmiotu zaskarżenia (art. 13 ustawy o kosztach) i gdzie *de facto* opłata ta limitowana jest interesem faktycznym skarżącego. Ponadto Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że wedle intencji projektodawcy przedstawionych w uzasadnieniu projektu ustawy o kosztach, nowe uregulowania w dziedzinie kosztów sądowych miały w praktyce doprowadzić nade wszystko do zmniejszenia się ciężarów finansowych związanych z dochodzeniem roszczeń na drodze sądowej (wyraz przekonania, że zbytni fiskalizm nie służy dobru wymiaru sprawiedliwości i do tego oczywiście ogranicza dostęp do sądu), zaś efekt taki chciano uzyskać m.in. dzięki: obniżeniu opłat stosunkowych, wprowadzeniu w znacznie szerszym zakresie opłat stałych, które to *per saldo* miałyby być niższe niż wspomniane opłaty stosunkowe, jak również ustaleniu możliwie niskich opłat stałych w postępowaniu uproszczonym. Tymczasem sposób obliczania opłaty na gruncie art. 28 ustawy o kosztach sprawia, że „[...] realizacja celu

założonego przez projektodawcę możliwa jest tylko w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. Stawki opłaty od pozwu w tym postępowaniu są stosunkowo niskie i łatwe do określenia. Przyjęcie jednak za podstawę obliczania opłaty od apelacji «wartości przedmiotu sporu» lub «wartości przedmiotu umowy», niezależnie od wartości przedmiotu zaskarżenia, powoduje, że w odniesieniu do faktycznego interesu skarżącego, w niektórych wypadkach, następuje gwałtowny wzrost jej wysokości.” Możliwa jest nawet sytuacja tego typu, że wysokość opłaty będzie równa lub nawet wyższa od wartości przedmiotu zaskarżenia. Ostatecznie więc zostaje osiągnięty efekt przeciwny do zamierzonego. Co więcej: w skrajnych przypadkach, gdzie opłata należna od apelacji przewyższa wartość przedmiotu zaskarżenia, dochodzi wręcz do podważenia sensu dochodzenia przez stronę swoich racji (przynajmniej z ekonomicznego punktu widzenia), natomiast przyznane ustawą prawo wywiedzenia środka zaskarżenia staje się w rzeczywistości iluzoryczne.

Trybunał przypomniał, że „[...] koszty sądowe są tradycyjnie uznanym instrumentem polityki państwa służącym do regulowania relacji stron stosunków procesowych oraz – w szerszym ujęciu – stymulowania decyzji jednostek co do sposobu prowadzenia swoich interesów i doboru środków ich ochrony. Koszty postępowania służą osiągnięciu należytej sprawności organizacyjnej i orzeczniczej sądów oraz selekcji roszczeń szykanujących i oczywiście niezasadnych od roszczeń uzasadnionych, ukierunkowanych na ochronę praw i wolności jednostki. Koszty sądowe spełniają zatem liczne funkcje: społeczne, fiskalne, a także służebne wobec wymiaru sprawiedliwości [...]”. Aczkolwiek, aby koszty postępowania prawidłowo służyły założonym funkcjom, „[...] kryteria ich kształtowania muszą być tak dobrane, by miały wpływ na zachowania społeczne podmiotu wnoszącego pozew lub apelację. Warunki te są spełnione w postępowaniu w pierwszej instancji, albowiem nawiązują do interesu powoda, przez co wpływają na jego wybór co do tego, czy żądać rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu sądowym, czy też nie. Nie jest za to możliwa prawidłowa realizacja tej funkcji w postępowaniu apelacyjnym. Potraktowanie opłaty wynikającej z art. 18 ust. 2 w związku z art. 28 ustawy o kosztach jako opłaty stałej, bez uwzględnienia interesu podmiotu wnoszącego apelację, w powiązaniu za to z interesem strony przeciwnej (jeśli to właśnie strona przeciwna wniosła pozew), powoduje, że koszty te pełnią w istocie funkcję negatywną, ograniczając prawo dostępu do sądu w sposób, który nie jest uzasadniony żadną z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.”

Zważywszy przy tym, iż zasadniczym celem przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji opłat było ułatwienie sposobu ich obliczania (co zresztą miało być skorelowane z założeniami trybu uproszczonego, czyli przyspieszeniem rozpoznawania stosunkowo drobnych i raczej

nieskomplikowanych spraw), Trybunał Konstytucyjny podkreślił dodatkowo, że „[...] szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych. [...] sprawy objęte postępowaniem uproszczonym, «nieskomplikowane» i «drobne» z punktu widzenia ogółu procesów toczących się przed sądami, mają doniosłe znaczenie dla ogromnej większości obywateli, których sprawy te dotyczą. Zarówno ze względu na przedmiotowe ujęcie tego trybu rozpoznawania (roszczenia związane z najmem lokali, z umowami o pracę), jak i na podniesioną ostatnio do 10.000 złotych wartość przedmiotu sporu, sprawy te w odbiorze społecznym mają opinię istotnych i bynajmniej nie stanowią marginesu działania wymiaru sprawiedliwości.”

W związku z powyższym Trybunał doszedł do przekonania, że regulacja z art. 18 ust. 2 w związku z art. 28 ustawy o kosztach poważnie ogranicza prawo do sądu w drugiej instancji w postępowaniu uproszczonym, przy czym ograniczenie to nie może być uznane za zgodne z Konstytucją, ponieważ nie czyni zadość wymogowi konieczności, a w świetle wyliczenia zawartego w art. 31 ust. 3 Konstytucji nie posiada również merytorycznego uzasadnienia. Tym samym przedmiotowe rozwiązanie narusza także prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, poręczone mocą art. 78 Konstytucji.

2.3. Orzeczenie wywołało skutki prawne z dniem publikacji (24 grudnia 2008 r.) – Trybunał Konstytucyjny nie zdecydował się na odsunięcie w czasie terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego unormowania.

Technika orzecznicza zastosowana w tym wypadku przez sąd konstytucyjny (tzw. wyrok zakresowy) spowodowała, że z systemu prawnego wyeliminowana została norma prawna, której źródło stanowiły zaskarżone przepisy. W treści ustawy o kosztach pozostawione zostały jednak jednostki redakcyjne, które były podstawą rekonstrukcji owej normy. Artykuły 18 ust. 2 oraz 28 ustawy o kosztach obowiązują więc nadal, ale wyłącznie w zakresie, w jakim Trybunał nie stwierdził ich niekonstytucyjności.

Niemniej wystąpienie z projektem ustawy nowelizującej ustawę o kosztach jest wskazane co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, przemawiają za tym względy pewności i transparentności prawa. Pamiętać bowiem trzeba, że art. 130² § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.; dalej jako: k.p.c.) nakłada na profesjonalnych pełnomocników procesowych, tzn. adwokatów, radców prawnych, rzeczników patentowych, obowiązek samoobliczenia i uiszczenia stosownej opłaty w przypadku, gdy apelacja bądź inny środek zaskarżenia, o którym mowa w tym przepisie, podlegają opłacie w wysokości stałej lub stosunkowej obliczonej od wskazanej

przez stronę wartości przedmiotu zaskarżenia. Jednocześnie powołany art. 130² § 3 k.p.c. przewiduje rygor odrzucenia nienależycie opłaconego środka zaskarżenia bez przeprowadzenia postępowania naprawczego w oparciu o dyspozycję art. 130 § 1 k.p.c. Niewątpliwe jest przy tym, że w stanie prawnym ukształtowanym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego obowiązek samoobliczenia będzie aktualny w razie zaskarżenia rozstrzygnięcia zapadłego w postępowaniu uproszczonym. Skoro zatem procedura łączy tak daleko idące konsekwencje z uiszczeniem opłaty od apelacji w wysokości innej, a ściślej rzecz biorąc – niższej niż wymagana, pożądane jest, ażeby przepisy możliwie jasno określały, jak opłata ta powinna być liczona. Wprawdzie omawiane uregulowania adresowane są wyłącznie do podmiotów fachowych (zawodowo zajmujących się świadczeniem pomocy prawnej i co się z tym wiąże – posiadających odpowiednią wiedzę oraz doświadczenie), tyle że konsekwencje ich ewentualnych uchybień, w tym tak poważne jak odrzucenie środka zaskarżenia, obciążają zawsze reprezentowaną stronę.

Po drugie, Trybunał zaznaczył, iż jego orzeczenie wywołuje ten skutek, że do opłaty od apelacji w postępowaniu uproszczonym mają być stosowane te przepisy ustawy o kosztach, które determinują wysokość opłat w postępowaniu zwykłym, w szczególności zaś art. 13, uzależniający wysokość opłaty od wartości przedmiotu zaskarżenia. Utrzymanie takiego rozwiązania doprowadziłoby w niektórych wypadkach do podwyższenia opłat od apelacji w porównaniu z tymi, jakie skarżący obowiązani byłiby uiścić w myśl zakwestionowanego art. 18 ust. 2 w związku z art. 28 ustawy o kosztach. Ten wzrost wysokości opłat jest widoczny zwłaszcza w przypadku spraw „granicznych”, a mianowicie tam, gdzie wartość przedmiotu zaskarżenia odpowiada maksymalnej wartości przedmiotu sporu czy też wartości przedmiotu umowy, przyjętej dla danego progu. Poza tym zrównanie opłat pobieranych od apelacji w postępowaniu zwykłym i uproszczonym z pewnością odbiega od wyżej wzmiankowanych założeń przyświecających wprowadzeniu regulacji szczególnej dla tego drugiego trybu i ostatecznie – na etapie po wydaniu rozstrzygnięcia przez sąd pierwszej instancji – niweluje odmiennność tych postępowań pod względem fiskalnym.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Mając na uwadze konieczność wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2008 r., kierując się brzmieniem sentencji wyroku oraz motywami jego uzasadnienia, proponuje się, aby zmiana ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych

w sprawach cywilnych polegała na uzupełnieniu dotychczasowego brzmienia art. 28 o wyraźne wskazanie, że punktem odniesienia dla obliczenia opłaty od apelacji w postępowaniu uproszczonym jest wartość przedmiotu zaskarżenia. W ten sposób w wymienionym trybie (w fazie postępowania odwoławczego) przywrócona zostanie opłata rosnąca progresywnie.

Ponadto zasadne jest zamieszczenie w projekcie ustawy nowelizującej przepisu przejściowego, formułującego regułę działania prawa nowego w tych sprawach, w których apelacje zostaną wniesione po wejściu ustawy w życie.

4. Konsultacje

W pismach Ministra Sprawiedliwości, Krajowej Rady Sądownictwa, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Izby Radców Prawnych poparto projekt lub nie zgłoszono doń uwag.

Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA zaproponowało zmianę redakcyjną w nowelizowanym art. 28 we wprowadzeniu do wyliczenia, a ponadto zaproponowało oznaczenie dotychczasowej jego treści jako ust. 1 i dodanie ust. 2 o treści „W sprawie podlegającej rozpoznaniu w postępowaniu uproszczonym od zażalenia pobiera się opłatę stałą w kwocie 30 zł”. Ta ostatnia propozycja, jako wykraczająca poza wykonanie wyroku TK, nie została uwzględniona.

5. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.



URZĄD
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ STANU

Mikołaj Dowgielewicz

Min.MD/*243*09/DP/ma

Warszawa, dnia *8* czerwca 2009 r.

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

W odniesieniu do *projektu ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych* (druk senacki nr 539 S; pismo z dnia 29.05.2009 r., nr BPS/KU-034/539 S/09) uprzejmie informuję, że przedmiot ww. regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Z poważaniem,

Z up. Sekretarza Komitetu
Integracji Europejskiej
Maciej Szpunar
PODSEKRETARZ STANU
Maciej Szpunar

.....
Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu
.....