

KW 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

2013-08-30



Pan Przewodniczący

Senackiej Komisji Ustawodawczej

Piotr Zientarski

Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” przesyła stanowisko przygotowane przez Zespołu 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. 401¹ 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 zażeń 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 stwierdzania 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, zażenia, 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).

2022.05.25 SSP (uszk.)
D.S. P. (uszk.)