



Warszawa, dnia 20 grudnia 2013 r.

MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

DPrC-I-4192-5/13

dot. BPS/KU-034/497/1/13

Pan

Piotr Zientarski

Przewodniczący

Komisji Ustawodawczej

Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

panu Piotr Zientarski!

W nawiązaniu do pisma z dnia 3 grudnia 2013 r., nr BPS/KU-034/497/1/13, przy którym przedłożono do zaopiniowania *senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (druk senacki nr 497)*, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Powyższy projekt obejmuje nowelizację art. 96 ust. 1 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.”, zawierającego katalog podmiotów zwolnionych w całości od kosztów sądowych.

W projektowanym art. 1 proponuje się rozszerzenie katalogu podmiotów wymienionych w tym przepisie o stronę wnoszącą skargę o wznowienie postępowania na podstawie art. 401¹ lub art. 403 § 4 Kodeksu postępowania cywilnego.

W uzasadnieniu projektu wskazano, że proponowana zmiana stanowi realizację postulatu zawartego w indywidualnej petycji (P8-04/13) skierowanej do Marszałka Senatu. W ocenie autora petycji wprowadzenie ustawowego zwolnienia od kosztów sądowych w przypadku zgłoszenia żądania wznowienia postępowania w związku z orzeczeniem o niekonstytucyjności podstawy prawnej wyroku lub postanowienia uzasadnione jest potrzebą zapewnienia efektywnej ochrony jednostki przed bezprawiem legislacyjnym. Skoro prawodawca uchwalił wadliwe przepisy i potrzeba wznowienia postępowania jest tego konsekwencją, to wymóg ponoszenia

kosztów przez podmiot występujący ze skargą o wznowienie postępowania narusza zasady współżycia społecznego i demokratycznego państwa prawa.

Jak wynika z uzasadnienia projektu, wprowadzenie wyżej opisanej zmiany uzasadnia m.in. fakt, że art. 190 ust. 4 Konstytucji zapewnia prawo do wznowienia postępowania w przypadku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe. Prawo to powinno być zaś tak uregulowane na poziomie poszczególnych procedur, aby istniała realna możliwość wzruszenia rozstrzygnięcia z uwzględnieniem normy prawnej, która następnie została derogowana z systemu prawa jako sprzeczna z normami hierarchicznie wyższymi. Tymczasem 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.

Zaproponowane w projekcie rozwiązanie budzi wątpliwości co do jego zasadności, a przytoczona argumentacja dla wprowadzenia postulowanej zmiany nie wydaje się trafna.

Zauważyć bowiem należy, że uregulowane w przepisach art. 399 i następnich ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.), zwanej dalej: „k.p.c.”, wznowienie postępowania jest szczególnym rodzajem postępowania sądowego, łączącym cechy procedury uruchamianej wniesieniem środka zaskarżenia i pisma wszczynającego postępowanie w sprawie, umożliwiającym ponowne rozpoznanie sprawy zakończonej, co do zasady, prawomocnym wyrokiem (orzeczeniem co do istoty sprawy w postępowaniu nieprocesowym).

Charakter prawny skargi o wznowienie postępowania pozostaje sporny w doktrynie i judykaturze. Z teoretycznego punktu widzenia za właściwe uznać należy stanowisko, że skarga jest od strony formalnej postacią powództwa (art. 409 *in principio* k.p.c.), zmodyfikowaną na potrzeby realizacji celów wznowienia postępowania, jednak funkcjonalnie odgrywa rolę środka zaskarżenia o charakterze nadzwyczajnym. Zmierza bowiem do zmiany albo uchylenia zaskarżonego prawomocnego orzeczenia (art. 409 *in fine* i art. 412 § 2 k.p.c.).

Wniesienie skargi powoduje, że po ustaleniu dopuszczalności wznowienia sprawa, która została prawomocnie zakończona, rozpoznawana jest ponownie

w granicach zakreślonych podstawą wznowienia (art. 412 § 1 k.p.c.). W wyniku wniesienia skargi postępowanie toczy się w tej instancji, w której orzekł poprzednio sąd właściwy do wznowienia (art. 405 k.p.c.). Postępowanie ze skargi o wznowienie postępowania nie jest nowym postępowaniem, lecz dalszym ciągiem rozpoznawania sprawy prawomocnie już rozstrzygniętej.

Przy akceptacji poglądu, że skarga o wznowienie postępowania stanowi nadzwyczajny środek zaskarżenia, wymaga podkreślenia nie tylko jej szczególny charakter, ale również wyjątkowość. Wskazuje na to już brzmienie art. 399 § 1 k.p.c., gdzie zastrzeżono, że skarga może być wniesiona jedynie od ściśle określonych orzeczeń i w oparciu o ograniczone ustawowo podstawy. Są one wyraźnie i wyczerpująco wyliczone w k.p.c.

Przepis art. 401¹ k.p.c. dopuszcza wznowienie postępowania w wypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie. Art. 401¹ k.p.c. ma więc zastosowanie do tych orzeczeń, dla których podstawą wydania był akt normatywny zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny. Przepis ten stanowi jedną z norm służących realizacji art. 190 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którym orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą aktu normatywnego, na którego podstawie zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonym w przepisach właściwych dla danego postępowania. Sytuacja, w której Trybunał Konstytucyjny uznał akt normatywny (jego część), na podstawie którego zostało wydane orzeczenie sądowe, za sprzeczny z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą, nakazuje uznać ten akt (zawarty w nim przepis), co do zasady, za niesłuszny. Stanowi to podstawowe uzasadnienie dla dopuszczalności wznowienia postępowania z tzw. przyczyn restytucyjnych. Stwierdzenie, że przepis niekonstytucyjny stanowił podstawę zaskarżonego orzeczenia, odnosi się jednocześnie do jego wpływu na zaskarżony wyrok.

Podstawa wznowienia ustanowiona w art. 401¹ k.p.c. ma charakter szczególny i jest uzasadniona przyjęciem przez ustawodawcę określonego rozwiązania w zakresie skutków wyroków Trybunału Konstytucyjnego.

Konstrukcyjnie podstawa ta zbliża się jednak do podstaw restytucyjnych określonych w art. 403 k.p.c. W rezultacie, zarówno w orzecznictwie, jak

i w judykaturze przyjmuje się, że podstawa ta nie prowadzi do obligatoryjnego uchylecia lub zmiany zaskarżonego prawomocnego orzeczenia. Sąd musi więc zbadać, czy – przy założeniu, że nie obowiązuje przepis, który wcześniej przyjął za podstawę rozstrzygnięcia, a który Trybunał uznał za niezgodny z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą – rozstrzygnięcie sprawy byłoby takie samo, czy też jednak inne. Nie jest więc wykluczone, że sąd ponownie dojdzie do wniosku, iż rozstrzygnięcie danej sprawy powinno być takie samo jak poprzednio wydane na podstawie przepisu zakwestionowanego przez Trybunał Konstytucyjny.

Skarga o wznowienie postępowania – niezależnie od podstawy, na której została oparta – podlega opłacie sądowej w takiej samej wysokości jak pozew i wnioski o wszczęcie postępowania nieprocesowego, co wynika z art. 18 ust. 2 u.k.s.c.

Wskazana wyżej ustawa przyjmuje jako regułę, iż każda inicjatywa danego podmiotu polegająca na wniesieniu do sądu pisma wszczynającego określone postępowanie łączy się z obowiązkiem uiszczenia opłaty (por. art. 2 ust. 2 i art. 10 u.k.s.c.). Konstrukcja taka wypływa z faktu, że – co do zasady – świadczenie przez państwo swoistej usługi publicznej, jaką jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, jest odpłatne. Tak więc opłata ma charakter zryczałtowanego ekwiwalentu za udzielenie przez państwo w konkretnej sprawie tego rodzaju usługi. Usługa ta, mająca z mocy art. 175 ust. 1 Konstytucji charakter monopolu państwowego, jest ze swej istoty niewymierna (nie obejmuje kosztów faktycznego utrzymania i funkcjonowania sądów), stąd możliwość szerokiego posługiwania się formą opłat stałych.

Mając powyższe na względzie należy odrzucić, jako zbyt daleko idącą, propozycję wprowadzenia zwolnienia od kosztów sądowych w każdym przypadku, gdy jako podstawę wznowienia wskazano art. 401¹ lub art. 403 § 4 k.p.c., dopuszczający możliwość wznowienia postępowania także wówczas, jeżeli 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.

Choć bowiem art. 190 ust. 4 Konstytucji wiąże podstawę dopuszczalności wznowienia postępowania z wyrokiem Trybunału o niezgodności aktu

normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, to ocena tego, czy dany przepis rzeczywiście stanowił podstawę takiego rozstrzygnięcia w sprawie lub czy w ogóle mógł stanowić podstawę do wydania jakichkolwiek rozstrzygnięć, należy do sfery stosowania prawa. Rozstrzygnięcie o możliwości wznowienia postępowania należy zatem do odpowiednich organów stosowania prawa, w tym przede wszystkim sądów. Jak już zaś wyżej wskazano, nie każda skarga oparta na podstawie wznowienia określonej w art. 401¹ lub art. 403 § 4 k.p.c. będzie uwzględniona.

Przyjęcie natomiast, jako zasady, zwolnienia od kosztów sądowych w każdym przypadku wniesienia skargi o wznowienie z powołaniem jako podstawy art. 401¹ k.p.c. może skutkować lawinowym wpływem tego rodzaju spraw do sądu, a także prowadzić do nieuzasadnionego przerzucania kosztów tych postępowań na Skarb Państwa. Zauważyć przy tym należy, że liczba wznowień postępowań sądowych na skutek wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku orzekającego o niezgodności z Konstytucją przepisu stanowiącego podstawę zaskarżonego przez stronę rozstrzygnięcia z roku na rok wzrasta. O ile bowiem w 2010 r. było tych spraw 23, o tyle w roku 2011 było ich już 113, a w roku 2012 r. aż 824.

Mając natomiast na względzie wyrażoną w Konstytucji zasadę zaufania do państwa oraz stanowionego przez niego prawa, można rozważyć wprowadzenie do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych przepisu, który nakładałby na sąd obowiązek zwrotu stronie z urzędu całej uiszczonej opłaty od skargi o wznowienie postępowania opartej na przepisie art. 401¹ lub art. 403 § 4 k.p.c., w razie jej uwzględnienia po ponownym rozpoznaniu sprawy. Taki przepis mógłby zostać wprowadzony na przykład w uzupełnieniu regulacji zawartej w art. 79 ust. 1 pkt 1 u.k.s.c. Przyjęcie takiego rozwiązania pozwoliłoby zachować spójność regulacji zawartych w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Należy bowiem podkreślić, że w powołanym ostatnio przepisie przewidziano obowiązek zwrotu opłaty m.in. w przypadku, gdy uwzględniona została skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Przykład ten jest o tyle znaczący, że w warstwie merytorycznej właściwie niewiele różni się od analizowanej tu propozycji. O ile bowiem skarga o wznowienie postępowania jest reakcją na tzw. bezprawie legislacyjne, o tyle skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest środkiem ochrony przy tzw. bezprawiu judykacyjnym.

Odnosząc się do skutków finansowych wejścia w życie projektowanej ustawy, wskazuję, iż z pewnością spowoduje ona negatywne skutki finansowe dla budżetu państwa. Są one jednak trudne do oszacowania. Ministerstwo Sprawiedliwości nie dysponuje bowiem danymi na temat tego, jakie koszty sądowe zostały poniesione w sprawach ze skargi o wznowienie postępowania na podstawie art. 401¹ lub art. 403 § 4 k.p.c. Trzeba też zauważyć, że wysokość tych kosztów jest różna w poszczególnych sprawach. Jak już bowiem wyżej wskazano, skarga o wznowienie postępowania podlega opłacie sądowej w takiej samej wysokości jak pozew i wniosek o wszczęcie postępowania nieprocesowego. Wysokość kosztów sądowych w poszczególnych sprawach jest zatem zdeterminowana przedmiotem postępowania.

Z wygnani powrotome
z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI
Michał Królikowski
PODSEKRETARZ STANU