

**Data publikacji: 08-08-2013**



**SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII KADENCJA**

---

Warszawa, dnia 8 sierpnia 2013 r.

**Druk nr 425**

---

**KOMISJA  
USTAWODAWCZA**

**Pan  
Bogdan BORUSEWICZ  
MARSZAŁEK SENATU  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

**o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.**

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Andrzej Matusiewicz.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej  
(-) Piotr Zientarski

## 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. e i f otrzymują brzmienie:

- „e) 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,
- f) 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.”.

**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 była 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. Jednocześnie w projekcie zawarta jest propozycja zmiany regulacji, która nie została wprawdzie poddana kognicji Trybunału (a tym samym nie mogła stanowić przedmiotu kontroli w sprawie SK 30/09), niemniej może rodzić analogiczne wątpliwości jak art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f. Dotyczy to mianowicie art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. e u.k.s.c., wedle którego sąd z urzędu zwraca stronie całą uiszczoną opłatę od apelacji, zażalenia, skargi kasacyjnej w razie uwzględnienia środka zaskarżenia z powodu oczywistego naruszenia prawa i stwierdzenia tego naruszenia przez sąd odwoławczy lub Sąd Najwyższy.

W opinii projektodawcy, nowelizacja art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. e i 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. e i f u.k.s.c. mają 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 – regulacje z art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. e i f u.k.s.c. muszą być traktowane jako *lex specialis*, albowiem na gruncie tych przepisów, 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 sądu bądź referendarza (art. 520 § 1 k.p.c.). Krótko mówiąc – istotą analizowanych regulacji jest to, aby docelowo żadna ze stron (uczestników postępowania) nie poniosła finansowych konsekwencji oczywistego naruszenia prawa przez sąd (referendarza sądowego).

Płynie stąd wniosek, że wskazania płynące z orzeczenia Trybunału nie powinny być odczytywane rozszerzająco. Jedynie 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 apelacji, zażalenia, skargi kasacyjnej albo skargi na orzeczenie referendarza powinien 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 Konstytucyjnego zaprezentowane w wyroku z dnia 7 marca 2013 r. Podstawowym jego skutkiem będzie wobec tego zastąpienie regulacji, która nie czyni zadość standardom konstytucyjnym, takim, które 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 – pożądanego obrazu państwa umacniającego rządy prawa.

Ustawa może skutkować zwiększeniem wydatków z budżetu państwa (w części 15. „Sądy powszechne” i ewentualnie 04. „Sąd Najwyższy”). Jednak prognozowanie skali tego zjawiska nie jest możliwe, jako że to od ilości wadliwych rozstrzygnięć wydanych przez sądy tudzież 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. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Projektowane rozwiązania nie są objęte prawem Unii Europejskiej.