



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII KADENCJA**

Warszawa, dnia 15 listopada 2013 r.

Druk nr 497

**KOMISJA PRAW CZŁOWIEKA,
PRAWORZĄDNOŚCI I PETYCJI**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 90d ust. 1 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji 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 Michał Seweryński.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
(-) Michał Seweryński

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.¹⁾) w art. 96 w ust. 1 w pkt 12 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 13 w brzmieniu:

„13) strona wnosząca skargę o wznowienie postępowania na podstawie art. 401¹ lub art. 403 § 4 Kodeksu postępowania cywilnego.”.

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

¹⁾ 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 rozszerzenie katalogu wyjątków od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych. Istotą regulacji zawartej w art. 1 projektu jest objęcie ustawowym zwolnieniem we wspomnianym zakresie także skargi o wznowienie postępowania, w sytuacji gdy przyczyną wznowienia ma być okoliczność przewidziana w art. 401¹ lub art. 403 § 4 Kodeksu postępowania cywilnego (dalej: k.p.c.), tzn. stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową bądź też ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie lub uznanie za niekonstytucyjny aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane postanowienie, które to wprawdzie nie było orzeczeniem kończącym postępowanie w sprawie, lecz miało wpływ na treść wyroku i w związku z rozstrzygnięciem Trybunału zostało uchylone albo zmienione.

Projekt stanowi realizację postulatu zawartego w indywidualnej petycji (P8-04/13) skierowanej do Marszałka Senatu. Jak podniósł autor przedmiotowej 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 wznowienie jest tego konsekwencją, to wymóg ponoszenia kosztów przez podmiot występujący ze skargą o wznowienie postępowania narusza zasady współżycia społecznego i zasadę demokratycznego państwa prawnego. Nie zmienia tego nawet fakt, że w ostatecznym rozrachunku kosztami sądowymi może zostać obciążony przeciwnik procesowy (inny uczestnik postępowania), gdyż w niektórych wypadkach, np. w razie upadłości drugiej strony, wyegzekwowanie należnych kosztów nie będzie możliwe. Również sposób ukształtowania instytucji zwolnienia od kosztów nie daje osobie występującej ze skargą o wznowienie pewności, że jej aktywność nie będzie wiązała się z obowiązkiem uiszczenia kosztów sądowych. Zdaniem piszącego, można się też doszukać analogii między żądaniem wznowienia postępowania opartym na podstawie z art. 401¹ k.p.c. a roszczeniem o uznanie określonych postanowień umownych za niedozwolone, przy czym zgłoszenie tego ostatniego nie pociąga za sobą konieczności pokrycia kosztów

sądowych z racji zwolnienia zagwarantowanego na mocy art. 96 ust. 1 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (dalej: u.k.s.c. lub ustawa).

2. Różnice między obowiązującym a projektowanym stanem prawnym

Zgodnie z aktualnym stanem prawnym, do uiszczenia kosztów sądowych obowiązana jest strona, która wnosi do sądu pismo podlegające opłacie lub powodujące wydatki, chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 2 ust. 2 u.k.s.c.). Stosownie do art. 3 ust. 2 u.k.s.c., pismem podlegającym opłacie jest m.in. skarga o wznowienie postępowania (pkt 8 lit. a), od której w sprawach o prawa majątkowe pobierana jest – co do zasady – opłata stosunkowa wynosząca 5% wartości przedmiotu zaskarżenia, jednak nie mniejsza niż 30 zł i nie większa niż 100.000 zł (art. 13 ust. 1 u.k.s.c.). Z kolei w sprawach o prawa niemajątkowe oraz w tych sprawach o prawa majątkowe, które zostały wyraźnie wskazane w ustawie, pobierana jest opłata stała w wysokości określonej w przepisach działu 3 i 4 u.k.s.c. Opłata od skargi o wznowienie jest w tych przypadkach równa opłacie należnej od pozwu lub wniosku wszczynającego postępowanie w sprawie (art. 18 ust. 2 u.k.s.c.). Opłatę stałą od skargi o wznowienie pobiera się ponadto w sprawach, w których postępowanie nieprocesowe zostało wszczęte z urzędu. W myśl art. 23 u.k.s.c., opłata wynosi wówczas 40 zł. Należy także podkreślić, że wedle art. 2 ust. 1 u.k.s.c. koszty sądowe obejmują zarówno opłaty, jak i wydatki, do których można zaliczyć w szczególności przysługujący świadkom zwrot kosztów podróży i noclegu oraz utraconych zarobków lub dochodów (art. 5 ust. 1 pkt 2 u.k.s.c.), wynagrodzenie oraz zwrot kosztów poniesionych przez biegłych, tłumaczy bądź kuratorów ustanowionych dla strony w danej sprawie (art. 5 ust. 1 pkt 3 u.k.s.c.), koszty przeprowadzenia innych dowodów (art. 5 ust. 1 pkt 5 u.k.s.c.).

Art. 96 ust. 1 u.k.s.c. przewiduje, że pewne podmioty (wymienione w pkt 1–12) nie mają obowiązku uiszczania kosztów sądowych. To zwolnienie od kosztów dotyczy:

- strony dochodzącej ustalenia ojcostwa lub macierzyństwa oraz roszczeń z tym związanych;
- strony dochodzącej roszczeń alimentacyjnych oraz strony pozwanej w sprawie o obniżenie alimentów;
- strony wnoszącej o uznanie postanowień umownych za niedozwolone;
- pracownika wnoszącego powództwo oraz strony wnoszącej odwołanie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych (aczkolwiek od niektórych pism strony te obowiązane są uiścić opłatę podstawową w wysokości 30 zł, a nawet opłatę stosunkową na zasadach ogólnych,

- jeżeli wartość przedmiotu sporu przewyższa 50.000 zł – por. art. 35 i art. 36 u.k.s.c.);
- kuratora wyznaczonego przez sąd orzekający lub sąd opiekuńczy dla danej sprawy;
 - prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i Rzecznika Praw Pacjenta;
 - powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów w sprawach dotyczących praktyk ograniczających konkurencję oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów;
 - inspektora pracy oraz związków zawodowych w sprawach z zakresu prawa pracy;
 - strony w sprawach związanych z ochroną zdrowia psychicznego;
 - osoby ubezwłasnowolnionej w sprawach o uchylenie lub zmianę ubezwłasnowolnienia;
 - strony, która została zwolniona od kosztów sądowych przez sąd – w zakresie przyznanego jej zwolnienia;
 - powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów w sprawach dotyczących ochrony indywidualnych interesów konsumenta;
 - strony dochodzącej naprawienia szkód spowodowanych ruchem zakładu górniczego, o których mowa w dziale VIII ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze.

Warto w tym miejscu zauważyć, że większość wyliczonych powyżej przypadków zwolnienia od kosztów sądowych ma umocowanie konstytucyjne (zob. chociażby art. 47, art. 71 ust. 1 i art. 72 Konstytucji poręczające ochronę życia rodzinnego, zasadę dobra rodziny oraz ochronę praw dziecka, czy też art. 76 Konstytucji wyrażający standard w postaci ochrony konsumenta).

W tym więc kontekście nie bez znaczenia jest na pewno to, że art. 190 ust. 4 Konstytucji stanowi, iż orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, daje prawo do wznowienia postępowania. Co ważne: prawo to – jak wielokrotnie wywodził sąd konstytucyjny – powinno być tak uregulowane na poziomie poszczególnych procedur, aby istniała realna możliwość wzruszenia rozstrzygnięcia wydanego z uwzględnieniem normy prawnej, która następnie została derogowana z systemu prawa jako sprzeczna z normami hierarchicznie wyższymi. Jednocześnie nie wolno jednak zapominać, że 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. W takim wypadku, na gruncie obowiązujących przepisów, skarżący może jedynie ubiegać się o zwolnienie go od

kosztów przez sąd (art. 100 ust. 2, art. 101–103 u.k.s.c.). Przy okazji wypada też nadmienić, że według poglądu ugruntowanego w orzecznictwie, zwolnienie od kosztów sądowych przyznane stronie na wcześniejszym etapie postępowania i wywołujące w tymże postępowaniu skutek określony w art. 96 ust. 1 pkt 10 ustawy nie obejmuje już postępowania ze skargi o wznowienie (tak w szczególności Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 26 listopada 2009 r., sygn. akt III CZ 50/09).

Projektowana ustawa zakłada uzupełnienie przytoczonego wcześniej katalogu o kolejną kategorię podmiotów zwolnionych od kosztów sądowych, a mianowicie: strony występujące ze skargą o wznowienie postępowania na podstawie art. 401¹ lub art. 403 § 4 k.p.c. Tylko zatem w przypadku tych dwóch przesłanek wznowienia ze strony *ex lege* zdjęty byłby ciężar ponoszenia kosztów, podczas gdy w pozostałych postępowaniach ze skargi o wznowienie postępowania obowiązywać będą jak dotychczas zasady ogólne, tj. obowiązek ponoszenia kosztów sądowych, w tym opłat, o ile oczywiście ustawa nie stanowi inaczej lub o ile sąd nie postanowi o zwolnieniu skarżącego.

3. Skutki projektowanej ustawy

Projekt ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych może rodzić skutki finansowe dla budżetu państwa zarówno w sferze dochodów, jak i wydatków. Niemniej – wobec niezbyt dużej ilości wyroków Trybunału Konstytucyjnego skutkujących derogacją normy prawnej z porządku prawnego, a zarazem mogących uzasadniać wznowienie, o którym mowa w art. 401¹ k.p.c. – szacuje się, iż wyżej wspomniany wpływ projektowanego rozwiązania na finanse państwa (jeżeli w ogóle wystąpi) będzie nieznaczny.

Informacji o możliwej skali tego zjawiska dostarczają dane przedłożone przez Ministra Sprawiedliwości. Otóż, z pisma datowanego na 22 lipca 2013 r. wynika, że w następstwie wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w latach 2010–2012 doszło do wznowienia 960 postępowań cywilnych: w roku 2010 było ich zaledwie 23, w 2011 – 113, a w roku kolejnym – 824.

Za przedstawioną konkluzją co do skutków finansowych projektu dodatkowo przemawia fakt, że w procesie cywilnym obowiązuje zasada odpowiedzialności za wynik postępowania (art. 98 § 1 k.p.c.). Innymi słowy, zasadniczo to na stronie przegrywającej ciężar obowiązek pokrycia kosztów wywołanych danym postępowaniem. Odnosi się to także do tych kosztów sądowych, których druga strona nie miała obowiązku uiścić i które tymczasowo wyłożył za

nią Skarb Państwa (por. art. 100 ust. 1 i art. 113 ust. 1 u.k.s.c.). W analizowanym zakresie znaczenie może mieć również regulacja z art. 113 ust. 2 u.k.s.c., która pozwala na ściąganie kosztów nieobciążających przeciwnika z roszczenia zasądzonego na rzecz tej strony, której czynność spowodowała ich powstanie.

Trzeba poza tym pamiętać, że nie każde orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego otwiera drogę do wznowienia postępowania. Przykładem mogą być nade wszystko wyroki o pominięciu prawodawczym oraz wyroki, w których Trybunał zawarł klauzulę odraczającą, a prawodawca przed upływem wskazanego w niej terminu dokonał zmiany stanu prawnego.

Projektowana ustawa nie wpłynie za to z pewnością na dochody i wydatki pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, w tym budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Odnosząc się natomiast do skutków prawnych oraz społecznych, pozostaje jeszcze raz zaznaczyć, że uchwalenie proponowanej ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych przyczyni się do urzeczywistnienia gwarancji zawartej w art. 190 ust. 4 Konstytucji, a także do wzmocnienia zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

4. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.