

Warszawa, 27 lipca 2021 r.

Franciszek Skawiński

*działający na rzecz*

Rozum i Godność Człowieka Limited Sp. J.

ul. Zamoyskiego 43 lok. U4/315

03-801 Warszawa

**Pan**

**Aleksander Pocij**

**Przewodniczący**

**Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji**

**Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Przewodniczący,

w oparciu o art. 60 ust. 2a uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M. P. z 2018 r. poz. 846 ze zm.) jako załącznik do niniejszego pisma przedkładam opinię wraz z propozycjami poprawek dotyczącą ustawy z dnia 23 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (**druk senacki nr 467**).

Jednocześnie zwracam się z uprzejmą prośbą o opublikowanie załączonej opinii na stronie internetowej Senatu przed posiedzeniem Komisji wyznaczonym na dzień 3 sierpnia 2021 r.

Łączę wyrazy najgłębszego szacunku,

Franciszek Skawiński

(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)

Numer wpisu do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową (Polska): 508

Numer identyfikacyjny w Rejestrze służącym przejrzystości (UE): 303290942238-94

Numer telefonu: +48 22 350 63 77

Numer faksu: +48 22 247 26 87

# OPINIA

w przedmiocie ustawy z dnia 23 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych wraz z propozycją rozwiązań prawnych

## I. Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszej opinii jest projekt ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych uchwalona przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 23 lipca 2021 r., której nadano numer druku senackiego 467

Zasadniczym celem ustawy jest dostosowanie obowiązujących przepisów prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2020 r. o sygnaturze P 19/16 (OTK ZU A/2020 poz. 12). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 104a ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 755 ze zm. – dalej jako u.k.s.c.) w zakresie, w jakim w elektronicznym postępowaniu upominawczym wyłącza możliwość uzyskania przez stronę pozwaną zwolnienia od kosztów sądowych, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Opiniowana ustawa w brzmieniu na dzień sporządzenia niniejszej opinii zakłada zwolnienie stron elektronicznego postępowania upominawczego z ponoszenia wydatków oraz przerzucenie ich na Skarb Państwa.

## II. Uwagi ogólne

Niewątpliwie pozytywnie ocenić należy chęć dostosowania przepisów u.k.s.c. do wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Ustawa skupia się jednak wyłącznie na zapewnieniu zgodności z Konstytucją przepisów prawa według stanu na dzień wystąpienia przez Sąd Okręgowy w Lublinie z zapytaniem prawnym, które było podstawą orzekania przez Trybunał Konstytucyjny we wspomnianej powyżej sprawie P 19/16 i zdaje się całkowicie pomijać wprowadzone od tego czasu zmiany, w szczególności zmiany wprowadzone ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1469 ze zm. – dalej jako Ustawa nowelizująca), przez co jedynie częściowo dostosowuje system prawny do przedmiotowego wyroku.

Wspomniana Ustawa nowelizująca nie tylko rozszerzyła zakres problemu zgodności z Konstytucją braku możliwości uzyskania zwolnienia od kosztów w elektronicznym postępowaniu upominawczym przez stronę pozwaną, ale również spowodowała możliwość powstania podobnego problemu również w zakresie strony powodowej, przede wszystkim ze względu na wprowadzenie opłaty od wniosku o doręczenie orzeczenia albo zarządzenia z

uzasadnieniem. Choć drugie z wymienionych zagadnień nie było przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wciąż może, a wręcz powinno być, uregulowane w opiniowanej ustawie.

### **III. Uwagi szczegółowe**

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że zgodnie z art. 2 ust. 1 u.k.s.c. koszty sądowe obejmują opłaty i wydatki. W standardowych postępowaniach sądowych stosunkowo często występuje potrzeba poniesienia kosztów w obydwu kategoriach.

Elektroniczne postępowanie upominawcze wyróżniało się jednak tym, że jedyną opłatą była opłata sądowa od pozwu wnoszona przez powoda za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego wskazane postępowanie. Ze względu na charakterystykę elektronicznego postępowania upominawczego podlegającymi opłacie pismami wnoszonymi w toku postępowania mogły być wyłącznie skarga na orzeczenie referendarza lub zażalenie, jednak pisma te zostały zwolnione z opłaty przez art. 95 ust. 4 u.k.s.c. Charakterystyka postępowania powodowała również zasadniczy brak możliwości wystąpienia konieczności poniesienia wydatków, które związane są przede wszystkim z przeprowadzaniem dowodów, a w elektronicznym postępowaniu upominawczym podejmowana była wyłącznie decyzja o wydaniu nakazy zapłaty w oparciu o pozew bez załączników. W przypadku stwierdzenia braku podstaw do wydania nakazu zapłaty lub wniesienia sprzeciwu przez stronę pozwaną sprawa była przekazywana do sądu właściwości ogólnej.

Mając na względzie powyższe ustawodawca uznał, iż ze względu na konieczność zapewnienia sprawności elektronicznego postępowania upominawczego zasadnym będzie wyłączenie możliwości ubiegania się przez jakąkolwiek ze stron o zwolnienie od kosztów sądowych. Wniesienie pozwu w elektronicznym postępowaniu upominawczym było bowiem jedynie dodatkową możliwością i każda sprawa mogła zostać również wszczęta poprzez skierowanie pozwu do sądu właściwości ogólnej, a więc konieczność uiszczenia przez powoda opłaty od pozwu w elektronicznym postępowaniu upominawczym w żaden sposób nie stanowiła przeszkody w realizacji konstytucyjnego prawa do sądu. Z kolei w odniesieniu do pozwanego ustawodawca nie dostrzegł żadnej sytuacji wywołującej konieczność poniesienia kosztów sądowych.

Po wejściu w życie Ustawy nowelizującej wprowadzona została jednak nowa kategoria opłat. Zgodnie z art. 25b ust. 1 u.k.s.c. w brzmieniu nadanym Ustawą nowelizującą opłatę stałą w kwocie 100 złotych pobiera się od wniosku o doręczenie orzeczenia albo zarządzenia z uzasadnieniem zgłoszonego w terminie tygodnia od dnia ogłoszenia albo doręczenia tego orzeczenia albo zarządzenia. Zmiana ta była połączona z wprowadzeniem ogólnej zasady

uzasadniania większości rodzajów postanowień wyłącznie na wniosek strony. Ze względu na specyfikę elektronicznego postępowania upominawczego Ustawa nowelizująca wprowadziła jednak wyjątek od przedmiotowej zasady w tymże postępowaniu, przez co zgodnie z art. 505<sup>29</sup> § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm. – dalej jako k.p.c.) postanowienia wydane na posiedzeniu niejawnym w elektronicznym postępowaniu upominawczym, które podlegają zaskarżeniu, uzasadnia się z urzędu. Zgodnie z art. 505<sup>29</sup> § 2 k.p.c. przepis powyższy stosuje się odpowiednio do zarządzeń przewodniczącego.

Przytoczone powyżej przepisy obejmują jednak zasadniczo wyłącznie postanowienia sądu pierwszej instancji, ze względu na wskazanie, iż dotyczą wyłącznie orzeczeń podlegających zaskarżeniu. Zdecydowana większość orzeczeń sądu drugiej instancji, w szczególności postanowienia kończące postępowania, zaskarżeniu jednak nie podlega. Podobny problem występuje z orzeczeniami innego składu sądu pierwszej instancji wydanymi w wyniku rozpoznania zażalenia. W elektronicznym postępowaniu upominawczym brak jest możliwości wniesienia apelacji, gdyż sąd w tymże postępowaniu nie może rozstrzygnąć sprawy orzeczeniem podlegającym zaskarżeniu tym środkiem. Istnieje jednak wiele sytuacji, w których możliwe jest wniesienie zażalenia.

Zgodnie z art. 397 § 2 k.p.c. w postępowaniu toczącym się na skutek zażalenia sąd uzasadnia z urzędu postanowienie kończące to postępowanie, jednakże w sprawach, w których zażalenie oddalono lub zmieniono zaskarżone postanowienie, pisemne uzasadnienie sporządza się wyłącznie na wniosek strony zgłoszony w terminie tygodniowym od dnia doręczenia odpisu postanowienia. Przepis ten obowiązuje również w elektronicznym postępowaniu upominawczym, co koniecznością złożenia oraz opłacenia wniosku o doręczenie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem przez stronę także w tym postępowaniu w odniesieniu do postanowień oddalających zażalenie lub zmieniających zaskarżone postanowienie.

Nie sposób pominąć, że wszystkie wskazane postanowienia, w odniesieniu do których również w elektronicznym postępowaniu upominawczym występuje konieczność złożenia wniosku o odręczenie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem oraz opłacenia tegoż wniosku to postanowienia niezaskarżalne, są to jednak postanowienia rozstrzygające zażalenie strony i w większości przypadków pożądane jest uzyskanie uzasadnienia tego rodzaju postanowienia przez stronę, zwłaszcza w odniesieniu do stron wykazujących się mniejszą znajomością przepisów postępowania. W zwykłym postępowaniu pozwany miałby możliwość ubiegania się o zwolnienie od kosztów sądowych na zasadach ogólnych. Nie jest to jednak możliwe w elektronicznym postępowaniu upominawczym, choć nie wybór tej drogi postępowania nie był

zależny od woli pozwanego, a wyłącznie powoda. Z tego powodu bezpodstawnym jest różnicowanie praw strony pozwanej dotyczących możliwości ubiegania się o zwolnienie od kosztów sądowych w zależności od rodzaju postępowania wybranego przez powoda.

Dodatkowo wskazać należy, że brak możliwości ubiegania się o zwolnienie od kosztów sądowych w zakresie opłaty od wniosku o doręczenie orzeczenia z uzasadnieniem dotyczy również strony powodowej. Wprawdzie uiszczenie przez nią opłaty sądowej od pozwu jest obowiązkowe, sytuacja materialna tejże strony może jednak ulec pogorszeniu od momentu wniesienia pozwu, przez co nie będzie ona w stanie uiścić opłaty. Zauważyć też trzeba, że najniższa opłata od pozwu to aktualnie 30 złotych, a opłata od wniosku o doręczenie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem zawsze wynosi 100 złotych, a więc strona powodowa w teorii mogła nigdy nie mieć możliwości poniesienia opłaty w wysokości 100 złotych.

Opiniowana ustawa przewiduje zwolnienie stron elektronicznego postępowania upominawczego wyłącznie z obowiązku ponoszenia wydatków. Wprawdzie to właśnie obowiązek poniesienia wydatków w postaci zaliczki na przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego był powodem wystąpienia przez Sąd Okręgowy w Lublinie z pytaniem prawnym, w samym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak, że niezgodny z Konstytucją jest brak możliwości ubiegania się przez stronę pozwaną o zwolnienie od wszystkich kosztów sądowych, a nie wyłącznie wydatków. Z tego powodu opiniowana ustawa dostosowuje przepisy prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego jedynie częściowo, jak również nie bierze pod uwagę wskazanego problemu dotyczącego ponoszenia kosztów sądowych przez stronę powodową.

Mając na względzie powyższe opiniujący proponuje wprowadzenie obowiązku uzasadnienia z urzędu również postanowień kończących postępowanie w sprawie wywołanej wniesieniem zażalenia wydanych w elektronicznym postępowaniu upominawczym. Jest to w ocenie opiniującego najbardziej celowe z możliwych rozwiązań, gdyż rozszerza jedynie uprzednio wprowadzony przez ustawodawcę obowiązek. Dokładna treść proponowanej poprawki została załączona do niniejszej opinii.

Alternatywne rozwiązanie – zwolnienie wniosku o doręczenie orzeczenia z uzasadnieniem w elektronicznym postępowaniu upominawczym nie wydaje się celowe ze względu na fakt, że w praktyce najprawdopodobniej zdecydowana większość stron będzie składać wnioski o doręczenie odpisu postanowienia z uzasadnieniem w odniesieniu do postanowień o oddaleniu zażalenia, które są dominującym rodzajem postanowień kończących postępowanie wywołane wniesieniem zażalenia w elektronicznym postępowaniu upominawczym, ze względu na chęć poznania przyczyn podjęcia takiego rodzaju

rozstrzygnięcia przez sąd. Zażalenia w elektronicznym postępowaniu upominawczym z reguły nie dotyczą skomplikowanych zagadnień prawnych i rozpoznawane są w składzie jednoosobowym, a dodatkowo, ze względu na konstrukcję systemu teleinformatycznego obsługującego elektroniczne postępowanie upominawcze, niezbędne jest ponowne przedstawianie akt sądowi rozpoznającemu zażalenie po każdym piśmie wniesionym przez stronę. Z tego względu konieczność sporządzenia uzasadnienia z urzędu powinna lepiej wpłynąć na sprawność postępowania i obciążenie sądu niż zwolnienie z opłaty wniosku o sporządzenie uzasadnienia.

#### **IV. Podsumowanie**

Mając na względzie powyższą argumentację podmiot opiniujący proponuje wprowadzenie następujących rozwiązań, zgodnie z załączonymi propozycjami poprawek wprowadzenie obowiązku uzasadniania z urzędu również postanowień kończących postępowanie w sprawie wywołanej wniesieniem zażalenia wydanych w elektronicznym postępowaniu upominawczym,

## PROPOZYCJE POPRAWEK

W oparciu o przedstawione powyżej rozważania proponuje się wprowadzenie do opiniowanego projektu następujących poprawek, które powinny być głosowane łącznie:

- 1) tytuł ustawy otrzymuje brzmienie:

„o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego”

- 2) dotychczasowy art. 2 oznacza się jako art. 3 i dodaje się art. 2 w brzmieniu:

„W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, 1578, 2320, z 2021 r. poz. 11, 1090, 1177) w art. 505<sup>29</sup> spójnik „i” zastępuje się przecinkiem oraz po wyrazach art. 139<sup>1</sup> dodaje się „i art. 397 zdanie drugie”.

- 3) art. 3 otrzymuje brzmienie:

„W sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustaw zmienianych w art. 1 oraz art. 2 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.