



**SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
IX KADENCJA**

---

Warszawa, dnia 12 czerwca 2019 r.

**Druk nr 1207**

---

**KOMISJA  
USTAWODAWCZA**

**Pan  
Stanisław KARCZEWSKI  
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 – Kodeks postępowania cywilnego.**

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Zbigniew Cichoń.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej  
(-) Stanisław Gogacz

**U S T A W A**

z dnia

**o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, z późn. zm.<sup>1)</sup>) w art. 98 w § 2 skreśla się zdanie drugie.

**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 2018 r. poz. 1467, 1499, 1544, 1629, 1637, 1693, 2385 i 2432 oraz z 2019 r. poz. 55 i 60.

## UZASADNIENIE

### **1. Cel projektowanej ustawy**

Projektowana ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego ma na celu uwzględnienie uwag zawartych w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2018 r. (sygn. akt S 7/18). W postanowieniu tym Trybunał zasygnalizował istnienie uchybienia w prawie w zakresie różnicowania zasad zwrotu kosztów przejazdu do sądu w postępowaniu cywilnym, którego usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Pełny tekst wskazanego orzeczenia wraz z uzasadnieniem ukazał się w OTK ZU A z 2018 r. poz. 81.

### **2. Przedmiot i istota wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego**

W sprawie SK 25/16 kognicji Trybunału zostały poddane rozwiązania dotyczące zasad zwrotu tzw. kosztów procesu, czyli kosztów niezbędnych do celowego dochodzenia praw i celowej obrony. Ostatecznie sąd konstytucyjny nie podzielił argumentacji skarżącego co do tego, że regulacja zawarta w art. 98 § 2 zd. 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, z późn. zm.; dalej jako k.p.c.) narusza gwarancje wywodzone z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji i w tym zakresie wydał afirmatywne rozstrzygnięcie. Natomiast zarzut uchybienia zasadzie równości nie został przez TK rozpoznany merytorycznie z powodu niepowiązania go z odpowiednimi wzorcami kontroli (w tej części postępowanie zostało umorzone). Ponieważ jednak wątpliwości, które zgłosił w tej mierze autor skargi konstytucyjnej, uznane zostały za trafne zarówno przez Sejm, jak i Rzecznika Praw Obywatelskich, będących uczestnikami postępowania, Trybunał zdecydował się na wydanie postanowienia sygnalizacyjnego w trybie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, z późn. zm.).

Trybunał zwrócił uwagę na to, że art. 98 § 2 zd. 2 i art. 98 § 3 k.p.c. uzależniają zasady zwrotu kosztów przejazdu do sądu stronie wygrywającej postępowanie cywilne od sposobu działania strony w tym postępowaniu – strona reprezentowana przez profesjonalnego

pełnomocnika, może otrzymać zwrot całości realnie poniesionych kosztów procesu (koszty przejazdu do sądu są bowiem powszechnie uznawane w orzecznictwie sądowym za „jeden z typowych wydatków” ponoszonych przez adwokata reprezentującego stronę w rozumieniu art. 98 § 3 k.p.c.), z kolei strona, która działa samodzielnie bądź też z pełnomocnikiem nieprofesjonalnym, stosownie do art. 98 § 2 zd. 2 k.p.c. może otrzymać zwrot kosztów do wysokości „wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego”, a więc w praktyce – w maksymalnej kwocie odpowiadającej sześciokrotności stawki minimalnej w danej sprawie, gdyż według przepisów odrębnych jest to górna granica wynagrodzenia, jakie może zostać przyznane adwokatowi.

Zdaniem TK, nie można wprawdzie *a priori* wykluczyć istnienia ustawowego limitu zwrotu kosztów przejazdu do sądu, niemniej kryterium obrane przez ustawodawcę na gruncie powołanych wyżej przepisów nie jest racjonalne.

Po pierwsze, współczesne postępowanie cywilne – jak podkreślił Trybunał – „jest postępowaniem kontrydiktoryjnym (...), którego wynik jest w dużej mierze uzależniony od efektywności działania strony i jej dbałości o własne interesy. Wobec tego strona dla skutecznej obrony swoich praw musi w zasadzie zawsze być reprezentowana na rozprawach (posiedzeniach) albo osobiście (...), albo przez pełnomocnika”. W obydwu przypadkach strona ponosi związane z tym koszty, a ich zwrot, w razie wygrania sprawy, pełni funkcję rekompensującą i to bez względu na to, czy w konkretnym stanie faktycznym koszty wiązały się z działaniem samej strony czy też jej pełnomocnika.

Po drugie, nie sposób wykazać bezpośredniego związku przyczynowo-skutkowego między sposobem reprezentacji strony oraz powstaniem i wysokością kosztów sądowych w postaci kosztów przejazdu do sądu. „Koszty te wynikają przede wszystkim z odległości między siedzibą lub miejscem zamieszkania strony (pełnomocnika) a siedzibą sądu, liczby rozpraw, wybranego środka lokomocji, właściwego obliczenia i wykazania rzeczywistej wysokości poniesionych wydatków itd. Dla większości tych czynników profesjonalizm pełnomocnika jest zupełnie bez znaczenia”. Trybunał nie zgodził się przy tym z twierdzeniem, że korzystanie z pomocy profesjonalnego pełnomocnika może mieć wpływ na liczbę rozpraw (tzn. ją zmniejszać), jako że także w stosunku do strony działającej samodzielnie lub wraz z pełnomocnikiem nie wykonującym zawodu adwokata bądź radcy prawnego przepisy statuuje pewne obowiązki lub przyznają sądowi pewne instrumenty, które mają zapobiegać przewlekłości postępowania.

Po trzecie, „niezależnie od sposobu działania strony w postępowaniu, kwoty przedstawione do rozliczenia podlegają ocenie sądu z punktu widzenia celowości – sąd może badać zarówno, czy w ogóle zaliczenie kosztów przejazdu w danym dniu do kosztów postępowania było uzasadnione (np. gdy nie było rozprawy ani żadnych innych czynności procesowych wymagających obecności strony lub jej pełnomocnika), jak i czy rzetelnie i rozsądnie określono ich wysokość”. Co więcej: orzekając o kosztach postępowania, sąd może zastosować jeden z przewidzianych ustawą wyjątków od zasady odpowiedzialności za wynik procesu. „Kodeksowe przesłanki rozliczenia kosztów postępowania na zasadzie zawinienia (...) i słuszności (...) stanowią instrument ochrony strony przegrywającej postępowanie bez względu na to, czy przeciwnik procesowy działał sam, czy z pomocą profesjonalnego pełnomocnika”. W opinii TK zastanawiające jest, dlaczego tylko w sytuacji, gdy strona działa przez profesjonalnego pełnomocnika powyższe odstępstwa mają być wystarczające, zaś w przypadku działania przez stronę osobiście lub z nieprofesjonalnym pełnomocnikiem potrzebne jest jeszcze określenie górnego limitu zwrotu kosztów przejazdu.

Po czwarte, badane rozwiązanie jest w przekonaniu Trybunału obiektywnie nieracjonalne. „Z punktu widzenia strony przegrywającej postępowanie, najwięcej wątpliwości budzi uzależnienie zakresu jej odpowiedzialności (ograniczonego lub nieograniczonego) za koszty przejazdu do sądu strony przeciwnej od okoliczności, na które nie ma ona wpływu (tego, czy strona przeciwna zaangażowała do sprawy adwokata lub radcę prawnego, czy też nie)”. Natomiast „[z] punktu widzenia strony wygrywającej postępowanie, zastrzeżenia budzi w szczególności brak gwarancji odzyskania całości realnie poniesionych kosztów podróży do sądu, gdy stroną tą jest pozwany niekorzystający z profesjonalnego zastępstwa procesowego (...). [P]odmiot ten nie zainicjował postępowania, lecz został do niego zaangażowany wbrew swojej woli decyzją powoda i – z racji wspomnianej kontrydiktoryjności procedury cywilnej – musiał jeździć na rozprawy, aby sprawy nie przegrać. Jeżeli w takiej sprawie nie odzyskuje on całości poniesionych na podróże kosztów, to pośrednio finansuje on przegraną strony przeciwnej, która uzyskuje pewnego rodzaju zwolnienie od kosztów sądowych (w zakresie przekraczającym limit kosztów podlegających refundacji) bez względu na swoją sytuację osobistą”.

W świetle powyższego TK skonstatował, że „dalsze utrzymywanie w systemie prawnym różnych zasad rozliczania kosztów przejazdu do sądu w zależności od korzystania

z profesjonalnego zastępstwa procesowego świadczy o niespójności systemu prawnego i wymaga interwencji ustawodawcy”.

### **3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym**

Art. 98 § 2 k.p.c. w obowiązującym brzmieniu przesądza, że do niezbędnych kosztów procesu prowadzonego przez stronę osobiście lub przez pełnomocnika, który nie jest adwokatem, radcą prawnym lub rzecznikiem patentowym, należą poniesione przez tę stronę koszty sądowe, koszty przejazdów do sądu samej strony tudzież jej pełnomocnika oraz równowartość zarobku utraconego wskutek stawiennictwa w sądzie. Jednak suma kosztów przejazdów i równowartość utraconego zarobku, o czym stanowi zd. 2 omawianego przepisu, nie może przekraczać wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego. Analogicznego ograniczenia nie przewiduje art. 98 § 3 k.p.c., ponieważ zgodnie z jego dyspozycją do niezbędnych kosztów procesu strony reprezentowanej przez profesjonalnego pełnomocnika zalicza się wynagrodzenie, z tym że nie wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach i wydatki jednego adwokata, koszty sądowe oraz koszty nakazane przez sąd osobistego stawiennictwa strony.

Zmiana stanu normatywnego zaproponowana w art. 1 projektowanej ustawy sprowadza się do skreślenia zd. 2 w art. 98 § 2 k.p.c., w związku z czym odpadnie limit kosztów procesu, jakie mogą być przyznane stronie, która wygrała sprawę, a która działała w postępowaniu samodzielnie lub wraz z pełnomocnikiem nie będącym profesjonalnym zastępcą procesowym. Tym samym sąd, orzekając o kosztach procesu, będzie mógł zasądzić na rzecz takiej strony pełny zwrot kosztów poniesionych w związku z koniecznością dojazdu do sądu, jak również równowartość zarobku utraconego wskutek stawiennictwa w sądzie. Jednocześnie sposób obliczania kosztów należnych stronie, która w postępowaniu była reprezentowana przez adwokata, radcę prawnego lub rzecznika patentowego, nie ulegnie zmianie (art. 98 § 3 k.p.c.). W dalszym ciągu też szczegółowe kwestie związane z określeniem wysokości kosztów sądowych, zasad zwrotu utraconego zarobku lub dochodu oraz kosztów stawiennictwa strony w sądzie, a także stawek wynagrodzenia adwokata, radcy prawnego i rzecznika patentowego regulowane będą na gruncie odrębnych aktów normatywnych (por. art. 98 § 4 k.p.c.), a mianowicie: ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie, rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października

2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie opłat za czynności rzeczników patentowych.

W projekcie nie wprowadzono żadnego nowego mechanizmu ograniczającego kwotę zwracanych kosztów procesu, w tym zwłaszcza kosztów przejazdu do sądu. Mimo bowiem dopuszczenia tego typu rozwiązań przez TK, autorzy projektu kierowali się postulatem zgłoszonym w zdaniu odrębnym do postanowienia z dnia 11 grudnia 2018 r. Otóż, autor owego *votum separatum* podkreślił, że zasygnalizowana ustawodawcy konieczność usunięcia nieuzasadnionego zróżnicowania zasad ustalania niezbędnych kosztów procesu „nie powinna być (...) zrozumiana jako przyzwolenie na jeszcze dalej idące limitowanie zwrotu kosztów dojazdów do sądu, a więc kosztów poniesionych w związku z realizacją prawa do osobistego udziału w czynnościach sądowych, prawa do wysłuchania przez sąd oraz prawa do przedstawiania argumentów i dowodów uzasadniających twierdzenia strony (prawa do obrony), będących elementami konstytucyjnego prawa do sądu”.

Proponuje się, aby nowe zasady orzekania o wysokości należnych kosztów procesu weszły w życie jak najszybciej, a zatem po upływie standardowego, 14-dniowego terminu spoczywania ustawy (art. 2).

#### **4. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

<b>Tytuł projektu:</b> <i>Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego</i>	<b>Data sporządzenia:</b> 15 maja 2019 r.
<b>Przedstawiciel wnioskodawcy:</b> senator Zbigniew Cichoń	<b>Źródło:</b> postanowienie TK
<b>Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym:</b> Katarzyna Konieczko, ekspert ds. legislacji, tel. 22 694 9557 Marian Fałek, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9097	<b>Nr druku:</b> 1207

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Trybunał Konstytucyjny (TK) w postanowieniu z dnia 11 grudnia 2018 r. (sygn. akt S 7/18) zasygnalizował istnienie uchybienia w prawie w zakresie różnicowania zasad zwrotu kosztów przejazdu do sądu w postępowaniu cywilnym, którego usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. TK zwrócił uwagę, że przepisy prawa (art. 98 § 2 zd. 2 i art. 98 § 3 k.p.c.) uzależniają zasady zwrotu kosztów przejazdu do sądu stronie wygrywającej postępowanie cywilne od sposobu działania strony w tym postępowaniu. Strona reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, może otrzymać zwrot całości realnie poniesionych kosztów procesu, a strona, która działała samodzielnie bądź też z pełnomocnikiem nieprofesjonalnym, może otrzymać zwrot kosztów do wysokości „wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego”. W związku z tym zachodzi konieczność interwencji ustawodawcy, aby rozwiązać problem związany z różnymi zasadami rozliczania kosztów.

### 2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt.

W celu rozwiązania problemu wynikającego ze różnicowania zasad zwrotu kosztów przejazdu do sądu w postępowaniu cywilnym proponuje się w *ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, z późn. zm.<sup>1</sup>) w art. 98 w § 2 skreślić zdanie drugie. Zaproponowana zmiana stanu normatywnego spowoduje zniesienie limitu kosztów procesu, jakie mogą być przyznane stronie, która wygra sprawę, a która działała w postępowaniu samodzielnie lub wraz z pełnomocnikiem nie będącym profesjonalnym zastępcą procesowym.

Oczekuje się, że po wejściu w życie projektowanej regulacji kwoty zwracane stronie wygrywającej proces będą odpowiadać realnie poniesionym kosztom, nastąpi dostosowanie systemu prawa do postanowienia TK z dnia 11 grudnia 2018 r. (sygn. akt S 7/18), zapewniona zostanie spójność systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

### 3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

### 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
strony postępowania cywilnego: <ul style="list-style-type: none"> <li>strona, która wygra proces, a która działała w postępowaniu samodzielnie lub wraz z pełnomocnikiem nie będącym profesjonalnym zastępcą procesowym</li> <li>strona, która przegra proces</li> </ul>			brak limitu zwracanych kosztów, co oznacza: <ul style="list-style-type: none"> <li>strona wygrywająca proces uzyska pełny zwrot kosztów poniesionych w związku z koniecznością dojazdu do sądu oraz równowartość zarobku utraconego wskutek stawiennictwa w sądzie</li> <li>strona przegrywająca proces, zobowiązana do pokrycia kosztów w wysokości rzeczywiście poniesionych przez stronę, która wygrała proces</li> </ul>

### 5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.

### 6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

(ceny stałe z 2018 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
<b>Dochody ogółem</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Wydatki ogółem</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Saldo ogółem</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Źródła finansowania</b>												

<sup>1</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2018 r. poz. 1467, 1499, 1544, 1629, 1637, 1693, 2385 i 2432 oraz z 2019 r. poz. 55 i 60.



Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projektowana ustawa <u>nie będzie wpływała</u> na dochody i wydatki sektora finansów publicznych.
--	---

### 7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2018 r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	<p>Projektowana ustawa <u>nie będzie wpływała na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość</u>, w tym na funkcjonowanie dużych przedsiębiorstw oraz podmiotów zaliczanych do sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw.</p> <p>Projektowana regulacja będzie oddziaływała na strony postępowania cywilnego. Spowoduje, że nie będzie limitu kosztów procesu, jakie będą mogły być przyznane stronie, która wygra sprawę, a która działała w postępowaniu samodzielnie lub wraz z pełnomocnikiem nie będącym profesjonalnym zastępcą procesowym. Sąd orzekając o kosztach procesu będzie mógł zasądzić na rzecz takiej strony pełny zwrot kosztów poniesionych w związku z koniecznością dojazdu do sądu, jak również równowartość zarobku utraconego wskutek stawiennictwa w sądzie.</p> <p>Z uwagi na zróżnicowanie dochodów oraz miejsce zamieszkania stron procesu prawdopodobna jest sytuacja polegająca na tym, że zniesienie limitu kosztów procesu, jakie mogą być przyznane stronie, która wygra sprawę, może spowodować istotny wzrost tej kwoty, w stosunku do kwoty kosztów, którą strona przegrywająca proces musiałaby zwrócić, gdyby jej wysokość była zasądzona na podstawie obowiązujących przepisów.</p>						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							

### 8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.

Brak wpływu

### 9. Wpływ na rynek pracy.

Brak wpływu.

### 10. Wpływ na pozostałe obszary.

<input type="checkbox"/> środowisko naturalne	<input type="checkbox"/> demografia	<input type="checkbox"/> informatyzacja
<input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny	<input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> zdrowie
<input type="checkbox"/> inne:		

Omówienie wpływu

Brak wpływu

### 11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.

Przepisy projektu będą miały zastosowanie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy.

### 12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Ewaluacja efektów regulacji powinna zostać dokonana po trzech latach obowiązywania zmienionych przepisów.

### 13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).

Brak