



Podsekretarz Stanu

DL-I-070-56/16/2

160715-00218

*S.
do zwrot. petycji
KPCPP*

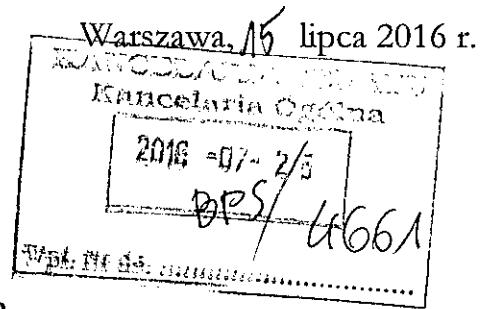
*4661 25.07.16
03*

Jurek Ruci Przewodniczący

W odpowiedzi na pismo z dnia 24 czerwca 2016 r., znak BPS/KPCPP-060-P9-28/16, zawierające prośbę o przedstawienie opinii w sprawie petycji dotyczącej poszerzenia zakresu podmiotowych zwolnień od kosztów sądowych w sprawach cywilnych (P9-28/16), uprzejmie przedstawiam, co następuje.

I. W petycji proponuje się wprowadzenie w art. 96 ust. 1 *ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 623)*, zwanej dalej „u.k.s.c.”, regulacji przyznającej zwolnienie od obowiązku uiszczenia kosztów sądowych stronie dochodzącej roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem wadliwej ostatecznej decyzji administracyjnej.

W uzasadnieniu powyższej propozycji wskazano, że zgodnie z art. 96 ust. 1 pkt 3 u.k.s.c., ustawowym zwolnieniem od kosztów sądowych objęto m.in stronę wnoszącą o uznanie postanowień umownych za niedozwolone. Analogiczna regulacja powinna zostać wprowadzona wobec strony dochodzącej naprawienia szkody wynikłej z wydania wadliwej ostatecznej decyzji administracyjnej. Wynika to stąd, że Sąd Najwyższy, w uchwale z dnia 31 marca 2011 r., sygn. akt III CZP 112/10 (OSNC 2011/7-8/75), stwierdził, iż decyzja ta „stanowi czyn niedozwolony”.



Pan

Michał Seweryński

Przewodniczący

Komisji Praw Człowieka,

Praworządności i Petycji

Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

II. Odnosząc się do powyższych kwestii należy wskazać, że pomiędzy roszczeniami o uznanie postanowień umownych za niedozwolone a roszczeniami o naprawienie szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej nie zachodzi podobieństwo.

Prawnomaterialną podstawą roszczeń o uznanie postanowień umownych za niedozwolone są przepisy art. 385¹–385³ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380, z późn. zm.), zwanej dalej „k.c.”, odnoszące się do tzw. abuzywnych postanowień umownych. Przepisy te wprowadzają zakaz stosowania niedozwolonych postanowień umownych (klauzul niedozwolonych) w obrocie konsumenckim, który jest sankcjonowany brakiem mocy wiążącej tych klauzul. Zgodnie z tymi przepisami, postanowienia umowy zawieranej z konsumentem niezgodnione indywidualnie nie wiążą go, jeżeli kształtują jego prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszając jego interesy (niedozwolone postanowienia umowne) – zob. art. 385¹ § 1 k.c. Uzupełnieniem tej klauzuli generalnej jest lista niedozwolonych postanowień umownych (klauzul abuzywnych), zamieszczona w art. 385³ k.c.

Z kolei prawnomaterialną podstawę roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej stanowi art. 417 k.c., który określa zasady odpowiedzialności odszkodowawczej (odpowiedzialność deliktowa) za szkodę, do której doszło wskutek zdarzeń nazywanych czynami niedozwolonymi (deliktami). Zgodnie ze wskazanym przepisem, za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa (§ 1). Jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa (§ 2).

Kwalifikacja odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej, jako odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych, nie była i nie jest sporna w doktrynie i w orzecznictwie. Takie też stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uzasadnieniu powołanej w petycji uchwały z dnia 31 marca 2011 r., sygn. akt III CZP 112/10.

III. Odnosząc się do przedstawionej w petycji propozycji poszerzenia zakresu ustawowego zwolnienia od kosztów sądowych, należy przede wszystkim zaznaczyć, że rezygnacja z zasady odpłatności postępowań sądowych wymaga wyważenia wielu sprzecznych interesów różnych podmiotów, a ponadto uwzględnienia ochrony interesu publicznego.

Koszty sądowe są tradycyjnie uznanym instrumentem polityki państwa służącym do regulowania relacji stron stosunków procesowych oraz stymulowania decyzji jednostek co do sposobu prowadzenia swoich interesów i doboru środków ich ochrony. Koszty postępowania służą również osiągnięciu należytej sprawności organizacyjnej i orzeczniczej sądów oraz selekcji roszczeń, tj. oddzielenia roszczeń oczywiście niezasadnych od roszczeń uzasadnionych, służących ochronie praw i wolności jednostki.

Koszty sądowe pełnią również ważną funkcję fiskalną, zapewniając uzyskanie częściowego przynajmniej zwrotu kosztów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Funkcja ta wyraża się w tym, że wpływy z kosztów sądowych zasilają budżet państwa i stanowią one swoisty ekwiwalent (zapłatę) za realizowaną przez państwo usługę polegającą na wymierzaniu sprawiedliwości

Ponadto, koszty sądowe pełnią funkcję społeczną, polegającą na wywieraniu przez nie wpływu na kształt stosunków społecznych w aspekcie pozytywnym (np. ograniczenie pieniactwa lub szykanowania przeciwnika, minimalizacja zachęt do ochrony fikcyjnych interesów i chęci niesłusznego wzbogacenia się kosztem przeciwnika), ale również w aspekcie negatywnym, przede wszystkim poprzez utrudnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Standard konstytucyjny nie wymaga nieodpłatności postępowania sądowego, realizowanej w drodze przejęcia przez Skarb Państwa ekonomicznego ciężaru prowadzonego przez strony postępowania. W rezultacie może on obciążać kosztami postępowania, w szczególności kosztami sądowymi, jego strony (uczestników), przewidując równocześnie – co jest uzasadnione określonymi względami aksjologicznymi i funkcjonalnymi – zasady wzajemnych rozliczeń z tego tytułu (zob. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81; z 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103 i z 16 czerwca 2008 r., sygn. P 37/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 80, z 15 maja 2012 r., sygn. P 11/10).

W tym kontekście należy wskazać, że obowiązująca obecnie odpłatność postępowania w sprawach o naprawienie szkód wyrządzonych przy wykonywaniu władzy publicznej (w tym czynami niedozwolonymi polegającymi na wydaniu niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej) realizuje w sposób wyważony omówione wyżej funkcje fiskalne i społeczne kosztów sądowych. W petycji nie przytoczono zaś argumentów, które uzasadniałyby słuszność bądź celowość odstąpienia od obowiązującego rozwiązania. Z tego względu nie wydaje się, aby istniała potrzeba wprowadzania zmian w tym zakresie.

Niezależnie od powyższego, przeciwko propozycji zamieszczonej w petycji przemawiają względy systemowe. Jej uwzględnienie różnicowałoby bowiem sytuację podmiotów domagających się naprawienia szkody wyrządzonej wydaniem wadliwej ostatecznej decyzji administracyjnej i podmiotów domagających się naprawienia innego rodzaju szkód wyrządzonych przy wykonywaniu władzy publicznej, a także podmiotów domagających się naprawienia innych szkód z tytułu czynów niedozwolonych.

Należy również zaznaczyć, że ochronę strony obowiązanej do ponoszenia kosztów sądowych zapewniają te przepisy u.k.s.c., w których przewidziano instytucję zwolnienia od kosztów sądowych na mocy orzeczenia sądu lub referendarza sądowego (art. 102–104 u.k.s.c.). Regulacje te pozwalają

na uwzględnienie indywidualnych okoliczności dotyczących strony i konkretnej sprawy (art. 109 ust. 2 u.k.s.c.).

Ochrona strony obowiązanej do ponoszenia kosztów sądowych jest też realizowana przez przepisy dotyczące zwrotu kosztów procesu – zob. art. 98 i nast. ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.). Co do zasady bowiem, strona przegrywająca sprawę jest zobligowana do zwrotu kosztów poniesionych przez stronę wygrywającą.

z zwrócić

PODSEKRETARZ STANU
w Ministerstwie Sprawiedliwości

Marcin Wierchoł