



KANCELARIA SENATU

**BIURO KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ**

BKS/DPK-134-32474/16 MR

Warszawa, dnia 16 czerwca 2016 r.

**P9-28/16**

Nr: 32474	Data wpływu 26 kwietnia 2016 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 14 czerwca 2016 r.

## **KOSZTY SĄDOWE W POSTĘPOWANIU CYWILNYM**

**TEMAT**

**ZWOLNIENIE OD KOSZTÓW SĄDOWYCH**

**WNOSZĄCY PETYCJE:** petycja indywidualna

Stanisław S.

**PRZEDMIOT PETYCJI:**

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany art. 96 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych poprzez rozszerzenie katalogu podmiotów, które nie mają obowiązku uiszczenia kosztów sądowych o podmioty, dochodzące naprawienia szkody wynikłej z wydania wadliwej decyzji ostatecznej.

**UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:**

Zdaniem wnioskodawcy konieczne jest wprowadzenie zmian w art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1025 ze zm.) poprzez całkowite zwolnienie od kosztów sądowych podmiotów, dochodzących naprawienia szkody wynikłej z wydania wadliwej decyzji ostatecznej w postępowaniu administracyjnym na zasadzie art. 417<sup>1</sup> § 2 kodeksu cywilnego.

Autor petycji podnosi, że skoro ustawodawca zapewnił zwolnienie od kosztów stronie wnoszącej o uznanie postanowień umownych za niedozwolone (art. 96 ust. 1 pkt 3 ustawy), to na zasadzie analogii zwolnienie od kosztów należy się stronie wnoszącej pozew o zapłatę odszkodowania z tytułu poniesionej szkody przez błędne wydanie decyzji administracyjnej. Wnioskodawca powołał się na konkretną decyzję administracyjną, wydaną na gruncie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.) oraz uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r.<sup>1</sup>, odnoszącą się do uchylonego ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) art. 160 k.p.a., który przyznawał stronie roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, chyba że ponosi ona winę za powstanie okoliczności wymienionych w tym przepisie, jeżeli poniosła ona szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji.

W petycji podkreślono, że art. 417<sup>1</sup> k.c. został wprowadzony do systemu prawnego w zasadzie w miejsce uchylonego art. 160 k.p.a. i ma pełnić identyczną funkcję. Dalej wskazano, że sądy powszechne – choć nie są do tego przygotowane – powinny na zasadzie

---

<sup>1</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., sygn.. akt III CZP 112/10, Lex nr 751460, w której Sąd Najwyższy przyjął, że: „1. Do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej ostateczną decyzją administracyjną wydaną przed dniem 1 września 2004 r., której nieważność lub wydanie z naruszeniem art. 156 § 1 k.p.a. stwierdzono po tym dniu, ma zastosowanie art. 160 § 1, 2, 3 i 6 k.p.a.

2. Jeżeli ostateczna wadliwa decyzja administracyjna została wydana przed dniem wejścia w życie Konstytucji, odszkodowanie przysługujące na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. nie obejmuje korzyści utraconych wskutek jej wydania, choćby ich utrata nastąpiła po wejściu w życie Konstytucji”.

analogii zwalniać stronę od ponoszenia kosztów sądowych w przypadku dochodzenia przez nią odszkodowania za wydanie wadliwej decyzji ostatecznej, stosując przy tym art. 96 ust. 1 pkt 3 ustawy.

**STAN PRAWNY:**

**Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych** (Dz. U. z 2014 r. poz. 1025 ze zm.), dalej jako: „ustawa”, w art. 96 ust. 1 taksatywnie wymienia krąg podmiotów które nie mają obowiązku uiszczenia kosztów sądowych, są to:

- strona dochodząca ustalenia ojcostwa lub macierzyństwa oraz roszczeń z tym związanych;
- strona dochodząca roszczeń alimentacyjnych oraz strona pozwana w sprawie o obniżenie alimentów;
- strona wnosząca o uznanie postanowień umownych za niedozwolone;
- pracownik wnoszący powództwo lub strona wnosząca odwołanie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, z zastrzeżeniem art. 35 i 36;
- kurator wyznaczony przez sąd orzekający lub sąd opiekuńczy dla danej sprawy;
- prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka i Rzecznik Praw Pacjenta;
- powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów w sprawach dotyczących praktyk ograniczających konkurencję oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów;
- inspektor pracy oraz związki zawodowe w sprawach z zakresu prawa pracy;
- strona w sprawach związanych z ochroną zdrowia psychicznego;
- osoba ubezwłasnowolniona w sprawach o uchylenie lub zmianę ubezwłasnowolnienia;
- strona, która została zwolniona od kosztów sądowych przez sąd - w zakresie przyznanego jej zwolnienia;
- powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów w sprawach dotyczących ochrony indywidualnych interesów konsumenta;
- strona dochodząca naprawienia szkód spowodowanych ruchem zakładu górniczego, o których mowa w dziale VIII ustawy – Prawo geologiczne i górnicze.

Opłatę stosunkową pobiera się w sprawach o prawa majątkowe, wynosi ona 5% wartości przedmiotu sporu lub przedmiotu zaskarżenia, jednak nie mniej niż 30 zł i nie więcej niż 100 000 zł (art. 13 ustawy).

Opłatę stałą w postępowaniu nieprocesowym w kwocie 40 zł pobiera się od apelacji, zażalenia, skargi kasacyjnej, skargi o wznowienie postępowania i skargi o stwierdzenie

niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w sprawie, w której postępowanie nieprocesowe zostało wszczęte z urzędu (art. 23 ustawy).

**Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny** (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.), dalej jako: „k.c.”, w art. 417<sup>1</sup> § 1 stanowi, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

Paragraf 2 omawianego przepisu stanowi, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

Ustawa w art. 417<sup>1</sup> § 3 wprowadziła uprawnienie do żądania naprawienia szkody wyrządzonej przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, dopiero po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

W § 4 przywołanego przepisu wskazano, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody.

Regulacja art. 417<sup>1</sup> k.c. została dodana ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. (Dz. U. Nr 162, poz. 1692), która weszła w życie 1 września 2004 r. Zmianie uległa jedynie treść § 2 omawianego przepisu, który w brzmieniu pierwotny stanowił, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

Obecne brzmienie art. 417<sup>1</sup> § 2 wprowadzono ustawą z dnia 22 lipca 2010 r. (Dz. U. Nr 155, poz. 1037), która weszła w życie 25 września 2010 r.

**PRACE LEGISLACYJNE:**

Brak.

**DZIAŁANIA POWIĄZANE:**

Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji pracowała nad petycją indywidualną w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zwolnienia z kosztów sądowych przy wznowieniu postępowania w wypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją przepisu, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie (P9-05/16). Na posiedzeniu komisji 17 lutego i 15 marca 2016 r. senatorowie podzielili zasadność postulatu petycji i przyjęli projekt ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (druk senacki nr 122).

**INFORMACJE DODATKOWE:**

Nowelizacja Kodeksu cywilnego ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) wprowadziła art. 417<sup>1</sup> k.c., zawierający ogólną regulację prawnej odpowiedzialności władzy publicznej za szkodę wyrządzoną wskutek podejmowania oraz zaniechania dokonania czynności konwencjonalnych o charakterze władcym (akt normatywny, orzeczenie, decyzja). Przywołany przepis ma charakter szczególny wobec art. 417 k.c., w konsekwencji dla określenia odpowiedzialności odszkodowawczej na podstawie art. 417<sup>1</sup> k.c., obok zdarzenia sprawczego, konieczne jest ustalenie pozostałych przesłanek odpowiedzialności deliktowej, a więc szkody i związku przyczynowego; znajdują zastosowanie ogólne reguły dotyczące kompensaty szkody w mieniu (majątkowej) i na osobie (majątkowej i niemajątkowej) oraz koncepcji związku przyczynowego – w szczególności ujęte w art. 361–363 i 444–448 k.c.<sup>2</sup> Artykuł 417<sup>1</sup> § 2 k.c. nie określa odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną wykonywaniem orzeczeń lub decyzji w sposób sprzeczny z prawem, wówczas zastosowanie może znaleźć art. 417 k.c.

Prawomocne orzeczenie i ostateczna decyzja, o których mowa w art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., stanowią akty indywidualne o charakterze władcym. W przywołanym przepisie, ustawodawca – odmiennie niż ma to miejsce na mocy § 1 – uzależnia od przedsądu odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną wydaniem niezgodnego z prawem aktu indywidualnego o charakterze władcym, w tym także, gdy wydanie aktu indywidualnego nastąpiło na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z prawem. Ustalenie, czy prawomocne orzeczenie sądu albo ostateczna decyzja administracyjna jest niezgodna

---

<sup>2</sup> Olejniczak A., *Komentarz do art.417<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego*, [w:] Kidyba A. (red.), Gawlik Z., Janiak A., Koziół G., Olejniczak A., Pyrzyńska A., Sokołowski T., *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania - część ogólna*, Lex 2014 r.; por. Bączyk M., *Odpowiedzialność za utracone korzyści na skutek bezprawnej decyzji administracyjnej* [w:] Nesterowicz M. (red.), *Czyny niedozwolone w prawie polskim i prawie porównawczym*, Warszawa 2012, s. 79–109.

z prawem ze względu na wadliwość podstawy prawnej (art. 417<sup>1</sup> § 2 zd. drugie k.c.), następuje w trybie określonym wyżej dla art. 417<sup>1</sup> k.c. W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, Naczelnym Sądem Administracyjnym lub innymi sądami administracyjnymi, co do zasady, konieczne jest stwierdzenie niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.<sup>3</sup> Jeżeli szkoda jest następstwem niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu albo ostatecznej decyzji administracyjnej, ale z innych przyczyn niż bezprawność podstawy prawnej ich wydania (art. 417<sup>1</sup> § 2 zd. pierwsze k.c.), wówczas sądy są uprawnionymi do orzekania o tej niezgodności z prawem (prejudykat). W przypadku ostatecznych decyzji administracyjnych o bezprawności orzekają sądy administracyjne, a niezgodność z prawem orzeczeń sądów administracyjnych stwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w postępowaniu określonym w art. 285a–285<sup>1</sup> p.p.s.a.<sup>4</sup>

Należy zauważyć, że sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, w której zakres wchodzi m.in. orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne. Sąd administracyjny, uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie, zgodnie z art. 145 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.):

1. uchyla decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli stwierdzi:
  - naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy,
  - naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego,
  - inne naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy;
2. stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 k.p.a. lub w innych przepisach;
3. stwierdza wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w k.p.a. lub w innych przepisach.

Warto również zauważyć, że w przypadku, gdy sąd administracyjny w orzeczeniu uchylili zaskarżoną decyzję, a organ rozpatrując sprawę ponownie umorzy postępowanie, lub stwierdzi nieważność aktu albo ustali przeszkodę prawną uniemożliwiającą stwierdzenie

---

<sup>3</sup> W wyroku z dnia 2 marca 2004 r., sygn. akt SK 53/03, OTK-A 2004, nr 3, poz. 16, Trybunał Konstytucyjny uznał, że Trybunał nie kontroluje samego rozstrzygnięcia sądowego, „lecz tylko jego prawną podstawę”.

<sup>4</sup> Olejniczak A., *Komentarz do art.417<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego*, [w:] Kidyba A. (red.), Gawlik Z., Janiak A., Koziół G., Olejniczak A., Pyrzyńska A., Sokołowski T., *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania - część ogólna*, Lex 2014 r.

nieważności aktu, stronie, która poniosła szkodę, służy odszkodowanie od organu, który wydał decyzję (art. 287 ustawy). Orzeczenie sądu administracyjnego w tym zakresie jest podstawą do żądania odszkodowania przed sądem powszechnym, na mocy art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 28 marca 2007 r. stwierdził, że brak podstaw dla żądania odszkodowania w przypadku orzeczenia nieprawomocnego czy nieostatecznej decyzji, nawet wadliwych, które zostały następnie skorygowane przez instancję odwoławczą; odmienna ocena godziłaby w zasadę instancyjności postępowania, prowadząc do rozbieżnych rozstrzygnięć w toku instancji i w procesie odszkodowawczym.<sup>5</sup> Niemniej jednak, Sąd Najwyższy wyraził nieco odmienny pogląd w kolejnym wyroku stwierdzając, że o odpowiedzialności Skarbu Państwa za wadliwą decyzję nieostateczną można mówić wyjątkowo, jedynie w przypadku gdy narusza ona prawo w sposób rażący.<sup>6</sup>

OPRACOWAŁA

Monika Ruszczyk

DYREKTOR

Anna Pomianowska-Bąk

---

<sup>5</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2007 r., sygn. akt II CSK 523/06, LEX nr 253425.

<sup>6</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt V CSK 176/05, LEX nr 330466.