

RCL.DPiO 5604-26/13

ANALIZA

WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 7 MARCA 2013 R., SYGN AKT SK 30/09.

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. **Metryka orzeczenia:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2013 r., sygn. akt SK 30/09. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 5 kwietnia 2013 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej pod poz. 429.

2. **Sentencja orzeczenia:**

Art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, z późn. zm.) w zakresie, w jakim w postępowaniu nieprocesowym wszczętym z urzędu nie przewiduje zwrotu opłaty od skargi na postanowienie referendarza sądowego uwzględnionej z innego powodu niż oczywiste naruszenie prawa, **jest niezgodny** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i nie jest niezgodny z art. 77 ust. 1 oraz art. 176 Konstytucji.

3. **Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:**

Norma wynikająca z art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, zwanej dalej „ustawą o kosztach”, w zakresie, w jakim w postępowaniu nieprocesowym wszczętym z urzędu nie przewiduje zwrotu opłaty od skargi na postanowienie referendarza sądowego uwzględnionej z innego powodu niż oczywiste naruszenie prawa, utraciła moc obowiązującą z dniem wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, tj. z dniem 5 kwietnia 2013 r.

4. **Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):**

Koszty sądowe stanowią element składowy kosztów postępowania cywilnego. W art. 2 ust. 1 ustawy o kosztach ustawodawca podzielił koszty sądowe na opłaty sądowe (do których zaliczył następnie: opłaty i opłaty kancelaryjne) oraz wydatki.

Obowiązek uiszczenia opłaty w postępowaniu cywilnym ciąży na stronie wnoszącej do sądu pismo podlegające opłacie i jest warunkiem koniecznym do nadania biegu sprawie jako całości (lub jej określonej części) [art. 2 ust. 2 ustawy o kosztach oraz art. 126² § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.), zwanej dalej „k.p.c.”]. Opłatę kancelaryjną strona uiszcza natomiast składając do sądu wnioski o wydanie na podstawie akt: odpisu, wypisu, zaświadczenia, wyciągu, innego dokumentu oraz kopii, a nadto wnioski o wydanie odpisu księgi wieczystej (art. 3 ust. 3 ustawy o kosztach). Z kolei wydatkami są koszty pokrywające należności powstałe w związku z przeprowadzeniem czynności w postępowaniu cywilnym. I to strona, która wnosi o podjęcie czynności połączonej z wydatkami, obowiązana jest uiścić zaliczkę na ich pokrycie w wysokości i terminie oznaczonym przez sąd (art. 130⁴ § 1 k.p.c.).

Przepisy ustawy o kosztach określają w sposób kompleksowy zasady i tryb pobierania scharakteryzowanych w powyższy sposób kosztów sądowych, wysokość opłat sądowych, zasady zwalniania od kosztów sądowych i inne kwestie z nimi związane, w tym również m.in. zagadnienie zwrotu uiszczonych opłat. Jedną z takich regulacji jest przepis art. 79, który przewiduje, że w przypadku wystąpienia okoliczności w nim wskazanych, sąd z urzędu zwraca (w całości lub w części) opłatę uiszczoną przez stronę. Przypadkiem skutkującym zwrotem całości uiszczonej opłaty jest m.in. stwierdzenie przez sąd oczywistego naruszenia prawa przy rozpoznawaniu skargi na orzeczenie referendarza sądowego (art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o kosztach).

Institucja referendarza sądowego do polskiego systemu prawa wprowadzona została przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o zmianie ustaw – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz ustawy o prokuraturze (Dz. U. Nr 117, poz. 752). Obecnie zgodnie z art. 47¹ k.p.c. referendarz sądowy może wykonywać czynności w postępowaniu cywilnym w wypadkach wskazanych w ustawie. W zakresie powierzonych mu czynności referendarz sądowy ma kompetencje sądu, chyba że ustawa stanowi inaczej. Początkowo zakres zadań powierzonych referendarzom sądowym ograniczał się do czynności w postępowaniu nieprocesowym, związanych z prowadzeniem ksiąg wieczystych i rejestrów sądowych. Stopniowo jednak rozszerzano zakres czynności, do wykonywania których upoważniony jest referendarz sądowy (również na postępowanie procesowe i egzekucyjne) i w obecnym stanie prawnym do

kompetencji referendarzy należą m.in. dokonywanie wpisów w księgach wieczystych i dokonywanie czynności w postępowaniu rejestrowym (z wyjątkiem prowadzenia rozprawy) (art. 509¹ § 1 i 2 k.p.c.), wydawanie nakazów zapłaty w postępowaniu upominawczym oraz w elektronicznym postępowaniu upominawczym (art. 353¹ § 2 k.p.c.), wydawanie europejskich nakazów zapłaty (art. 505¹⁶ § 2 k.p.c.), orzekanie o obciążających strony kosztach procesu przez ich szczegółowe obliczenie według zasad określonych przez sąd (art. 108 § 1 k.p.c.), orzekanie o ustanowieniu albo odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego (art. 123 § 2 k.p.c.), orzekanie o zwolnieniu od kosztów sądowych (art. 118 ustawy o kosztach), nadawanie (z pewnymi wyjątkami) klauzuli wykonalności tytułom egzekucyjnym (art. 781 § 1¹ k.p.c.), stwierdzanie wykonalności europejskich nakazów zapłaty (art. 795⁶ § 2 k.p.c.), wydawanie zaświadczeń dotyczących orzeczeń wydanych w europejskim postępowaniu w sprawie drobnych roszczeń (art. 795⁸ § 2 k.p.c.).

Skarga na orzeczenie referendarza sądowego regulowana jest natomiast w art. 398²² k.p.c. Przepis ten stanowi, że na orzeczenia referendarza sądowego co do istoty sprawy oraz na orzeczenia kończące postępowanie, jak również na orzeczenia, o których mowa w art. 394 § 1 pkt 1, 2, 4² i 5-9 k.p.c., przysługuje skarga, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Nie podlegają zatem zaskarżeniu zarządzenia oraz postanowienia referendarza sądowego niekończące postępowania i niedotyczące rozstrzygnięć wskazanych w cytowanym wyżej art. 394 k.p.c. Mogą być one kwestionowane na dalszym etapie postępowania w skardze na zapadłe orzeczenie podlegające już zaskarżeniu. Natomiast skargę na orzeczenie referendarza sądowego, od którego k.p.c. przewiduje taki rodzaj środka zaskarżenia rozpoznaje sąd, w którym wydano zaskarżone orzeczenie, jako sąd pierwszej instancji.

Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o kosztach skarga na orzeczenia referendarza sądowego podlega opłacie w wysokości opłaty od wniosku o wydanie tego orzeczenia, nie więcej jednak niż 100 złotych. Zgodnie z zakwestionowanym przez Trybunał Konstytucyjny przepisem, w przypadku uwzględnienia przez sąd skargi z powodu oczywistego naruszenia prawa i jednoczesnego stwierdzenia tego naruszenia, sąd ma obowiązek z urzędu orzec zwrot pobranej opłaty. Obowiązek jej zwrotu powstaje z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia sądu.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji stanowi o prawie każdego obywatela do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał już

wielokrotnie, że na powyższe prawo składają się cztery elementarne gwarancje, tj. prawo do sądu (rozumiane jako prawo uruchomienia procedury przed sądem), prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności, prawo do wyroku sądowego (rozumiane jako prawo jednostki do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sądowego), a także prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających zawisłe przed nimi sprawy. W analizowanym wyroku Trybunał uznał, że w ramach tak ogólnie sformułowanego prawa mieszczą się w rzeczywistości następujące uprawnienia: prawo do sądu jako prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości, czyli merytorycznego rozstrzygnięcia w zakresie praw jednostki, oraz prawo do sądowej kontroli aktów godzących w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności jednostki.

Dla zapewnienia podmiotom dostępu do sądu niebagatelne znaczenie ma zasada odpłatności wymiaru sprawiedliwości, a także łącząca się z nią zasada odpowiedzialności za wynik procesu (rozumiana jako obowiązek zwrotu kosztów postępowania stronie wygrywającej). Ostatnia z powyższych zasad traktowana jest z kolei jako element przywołanego już wyżej sprawiedliwego postępowania sądowego. Trybunał w swym orzecznictwie wskazywał, że ustawa nie może ustanawiać nadmiernych ograniczeń dostępu do sądu, przy jednoczesnym obowiązku uwzględnienia usprawiedliwionych interesów ogólnospołecznych mających swe źródło m.in. w sprawnym funkcjonowaniu sądów. Ustawodawca winien również stworzyć odpowiedni system pokrywania kosztów sprawnego funkcjonowania sądów i wprowadzić niezbędne rozwiązania zabezpieczające przed nadużywaniem prawa do sądu poprzez wnoszenie do sądu roszczeń oczywiście bezzasadnych (por. w wyroku z dnia 12 września 2005 r., sygn. akt SK 21/05).

Skarga na orzeczenie referendarza sądowego stanowi środek zaskarżenia, który przysługuje od orzeczeń nieprawomocnych. Jest instrumentem pozwalającym na odwrócenie skutków takiego orzeczenia. W sprawie, na gruncie której zapadło analizowane orzeczenie postępowanie zostało wszczęte z urzędu, natomiast orzeczenie ostatecznie kończące to postępowanie zapadło na skutek wniesienia przez uczestnika postępowania skutecznej skargi na orzeczenie referendarza sądowego. W tej sytuacji najważniejszym, zdaniem Trybunału, sposobem na zwrot poniesionych kosztów sądowych zainteresowanemu uczestnikowi, jest orzeczenie o ich zwrocie przez Skarb Państwa. Tymczasem art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o kosztach przewiduje możliwość zwrotu całości opłaty od uwzględnionej skargi na orzeczenie referendarza sądowego, ale tylko wtedy gdy spełniona zostanie przesłanka, jaką jest stwierdzenie, przez sąd uwzględniający skargę, oczywistego naruszenia prawa przez referendarza. Brak stwierdzenia zaistnienia powyższej przesłanki uniemożliwia zatem

podmiotowi otrzymanie zwrotu opłaty od wniesionej skargi. Sytuacja ta wywołuje stan niepewności uczestnika co do treści późniejszego orzeczenia o kosztach sądowych, mającego przecież przełożenie na jego sytuację finansową. Powyższe może z kolei powstrzymać uczestników postępowania od wnoszenia do sądu skargi na orzeczenie referendarza sądowego. Z uwagi na powyższe Trybunał uznał, że zakwestionowana regulacja narusza prawo do odpowiedniego kształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, a tym samym jest niezgodna z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżona regulacja skutkująca tym, że podmiot, który wniósł skargę na orzeczenie referendarza sądowego, może po jej uwzględnieniu domagać się zwrotu uiszczonych opłat od tej skargi, jedynie w przypadku stwierdzenia przez sąd oczywistego naruszenia przepisów prawa, została uznana przez Trybunał za niezgodną również z art. 2 Konstytucji, a konkretnie z wywodzoną z niego zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie charakteryzował tę zasadę wskazując m.in. że opiera się ona na pewności prawa a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą pociągnąć za sobą (wyrok z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138). Nie może zatem budzić wątpliwości, że przepisy, które w opisany wyżej sposób kształtują sytuację uczestników postępowań sądowych, mogą osłabiać jego zaufanie do państwa oraz podważać szacunek dla prawa.

Trybunał Konstytucyjny orzekł również, że powyższe względy przesadzają dodatkowo o niezgodności zakwestionowanego przepisu ustawy o kosztach z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Zasada proporcjonalności wynikająca z tego wzorca przesądza o tym, że ewentualna ingerencja ustawodawcy w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności możliwa jest tylko wtedy, gdy łącznie spełnione zostaną 3 następujące przesłanki: prawa i wolności ograniczone zostaną przepisami ustawy, z uwagi na istniejącą konieczność ich wprowadzenia oraz istnienie funkcjonalnego związku pomiędzy ograniczeniem konstytucyjnych praw lub wolności a realizacją ujętych w omawianym przepisie wartości. Ograniczenie praw i wolności, które nie spełnia chociaż

jednej ze ww. przesłanek nie może zostać przez ustawodawcę ustanowione. Jedyny wyjątek od powyższego może stanowić szczególny przepis ustawy zasadniczej przewidujący taką możliwość.

Uzależnienie zwrotu opłaty od skargi na orzeczenie referendarza sądowego od uwzględnienia tej skargi wyłącznie z powodu oczywistego naruszenia prawa i jednoczesnego stwierdzenia tego naruszenia przez sąd, ma swoje źródło w ustawie, jednakże dopatrzenie się istnienia konieczności, uzasadniającej wprowadzenie i dalsze utrzymywanie w systemie prawnym zakwestionowanej regulacji nastęcza już trudności. Z zakwestionowanej regulacji wynika, że to fiskalny interes państwa, dla którego opłaty sądowe stanowią dochód, stanowi główny cel zakwestionowanego przepisu. Nie może zatem budzić wątpliwości, że zakwestionowany przepis, jako za nadmierny w stosunku do celów, które ma realizować, jest całkowicie niezgodny z będącym wzorcem konstytucyjnym art. 31 ust. 3 Konstytucji.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Przedmiotowy wyrok ma charakter zakresowy i tym samym nie zmienia brzmienia zakwestionowanego przepisu art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o kosztach.

Niemniej konsekwencją orzeczenia niekonstytucyjności przedmiotowego przepisu jest utrata mocy obowiązującej przez wynikającą z niego normę i wyeliminowanie jej z systemu prawa w zakresie w jakim dotyczy uczestników postępowania nieprocesowego wszczętego z urzędu, którzy wnieśli skargę na orzeczenie referendarza sądowego uwzględnioną następnie z innego powodu niż oczywiste naruszenie prawa.

Z uwagi na fakt, iż zakwestionowany przepis stracił domniemanie konstytucyjności w powyższym zakresie z chwilą opublikowania sentencji wyroku w Dzienniku Ustaw, dlatego też od dnia publikacji wyroku organy państwa winny przepis ten stosować w sposób zgodny z Konstytucją.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Uzasadnienie wyroku Trybunału nie zawiera szczegółowych wskazówek natury legislacyjnej.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Trybunał wydając niniejszy wyrok zakresowy stwierdził, że norma prawna wynikająca z zakwestionowanego przepisu jest niezgodna z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi

w przypadku, gdy w postępowaniu nieprocesowym wszczętym z urzędu nie przewiduje zwrotu opłaty od skargi na postanowienie referendarza sądowego, uwzględnionej z innego powodu niż stwierdzone przez sąd oczywiste naruszenie prawa. Zakres skargi konstytucyjnej skutkowało orzeczeniem niekonstytucyjności art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o kosztach jedynie w stosunku do uczestnika postępowania nieprocesowego wszczętego z urzędu, podczas gdy zakwestionowany przepis jest stosowany zarówno w postępowaniu nieprocesowym, jaki i w procesie. Dlatego też wydaje się, że celowym byłoby umożliwienie zastosowania konstytucyjnej regulacji nie tylko w stosunku do uczestników postępowania nieprocesowego. Wobec powyższego koniecznym jest podjęcie działań legislacyjnych mających na celu wykonanie analizowanego wyroku. Działania te mogłyby przykładowo polegać na ustanowieniu ogólnej zasady przewidującej zwrot opłaty w każdym wypadku uwzględnienia skargi na orzeczenie referendarza sądowego, bądź, co wydaje się bardziej właściwe, ponownym określeniu („uzupełnieniu”) przesłanek, których spełnienie będzie skutkowało zwrotem całości uiszczonych opłat od tej skargi.

2. Podmiot wykonujący orzeczenie:

Podmiotem właściwym w zakresie objętym wyrokiem jest Minister Sprawiedliwości.

3. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

W chwili obecnej nie są prowadzone prace legislacyjne mające na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

4. Uwagi:

Należy również zauważyć, że podobną konstrukcją, do tej z zakwestionowanego przepisu, ustawodawca zastosował formułując normę prawną w innych jednostkach redakcyjnych art. 79 ust. 1 pkt 1 ustawy o kosztach. Dlatego też rozważenia wymaga konieczność dokonania ewentualnej analizy przywołanego przepisu, mając na względzie treść analizowanego orzeczenia.

DYREKTOR
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa
B. Wysocka
dr Barbara Trojanowska-Wysocka

Faint, illegible text, likely bleed-through from the reverse side of the page.

RECEIVED
Department of Health
1000 University Avenue
Berkeley, California 94702

Department of Health

1000 University Avenue
Berkeley, California 94702