



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 16-04-2020 r.

Adam Bodnar

IV.510.8.2020.AFK/MC

**Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości**

Szanowny Panie Ministrze,

do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi dotyczące nowo wprowadzonej opłaty sądowej w sprawach cywilnych, należnej od wniosku o uzasadnienie orzeczenia. Zgodnie z przepisem art. 25b ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych¹ 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. Przepis ten został wprowadzony ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw² i obowiązuje od dnia 21 sierpnia 2019 r.

Według uzasadnienia rządowego projektu ustawy nowelizującej wprowadzenie stałej opłaty od wniosku o doręczenie orzeczenia z uzasadnieniem w wysokości 100 zł ma spowodować *ograniczenie liczby sporządzanych uzasadnień przy jednoczesnym zachowaniu danej stronom możliwości poznania motywów sądu*.³ Rzeczywiście ustawodawca pozostawia stronom postępowania uprawnienie do poznania motywów rozstrzygnięcia, jednak jest to obecnie obciążone warunkiem fiskalnym.

Ugruntowanym poglądem jest, że koszty *per se* nie ograniczają prawa dostępu do sądu w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.⁴ ani art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵ – ale tylko pod warunkiem, że

¹ T.j. Dz. U. 2019, poz. 785 ze zm.; dalej "u.k.s.c."

² Dz. U. 2019, poz. 1469; dalej "ustawa nowelizująca".

³ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Druk nr 3137), s. 200.

⁴ Dz. U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm.

⁵ Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

zachowana zostaje równowaga między interesem publicznym (pobieranie kosztów sądowych), a interesem prywatnym (dochodzenie roszczeń i obrona praw w postępowaniu sądowym)⁶. Innymi słowy funkcja fiskalna kosztów postępowania nie powinna odgrywać dominującego znaczenia⁷.

Koszty sądowe mogą natomiast ograniczać prawo do sądu, gdy stanowią barierę ekonomiczną lub gdy są wynikiem ustanowienia i zastosowania nieprawidłowych zasad – co powoduje ich nadmierne wygórowanie⁸.

Rzecznik Praw Obywatelskich powziął poważne wątpliwości co do słuszności wprowadzenia opłaty stałej w wysokości 100 zł od wniosku o sporządzenie uzasadnienia od każdego orzeczenia lub zarządzenia w sprawie. Niezależnie bowiem od oceny trafności tego rozwiązania w stosunku do orzeczeń co do istoty sprawy – które samo w sobie można uznać za dyskusyjne – zastrzeżenia budzi konieczność wnoszenia takiej opłaty od wniosku o uzasadnienie każdego rozstrzygnięcia, także tego wnoszonego w kwestiach wпадkowych. Występuje tu kilka grup problemów.

1. Po pierwsze, niekonsekwencja ustawodawcy jest szczególnie widoczna w przypadku orzeczeń w takich przedmiotach, jak np.: odmowy zwolnienia od kosztów sądowych czy odmowy ustanowienia pełnomocnika z urzędu. Zgodnie bowiem z przepisem art. 95 ust. 2 pkt 1), 3) i 4) u.k.s.c. nie pobiera się opłat od środka zaskarżenia od orzeczenia w przedmiocie odmowy zwolnienia od kosztów sądowych oraz odmowy ustanowienia pełnomocnika z urzędu. Ustawodawca więc przyjął, że droga odwoławcza w tym zakresie jest bezpłatna, co jest słuszne, gdyż z tych możliwości pomocy (zwolnienia od kosztów i ustanowienia pełnomocnika z urzędu) korzystają osoby niezamożne. Jednakże etapem poprzedzającym drogę odwoławczą jest złożenie wniosku o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia (z pewnymi wyjątkami, zob. punkt 5.), który to wniosek podlega opłacie. W istocie więc postępowanie odwoławcze przestaje być nieodpłatne. Przyjęte rozwiązanie jest najbardziej dotkliwe dla osób ubogich. Osoby te często nie będą mogły w ogóle dowiedzieć się o motywach odmowy zwolnienia od kosztów i skorzystać z możliwości odwołania się, chyba że złożą kolejny wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych, co zdaje się przeczyć zasadzie ekonomiki procesowej.

2. Po drugie, wprowadzona opłata jawi się jako rażąco nieadekwatna i nieproporcjonalna w tych wszystkich sytuacjach, gdy opłata sądowa od środka zaskarżenia, który miałby być złożony po zapoznaniu się z uzasadnieniem orzeczenia, jest niższa niż 100 zł. Dzieje się tak przede wszystkim wówczas, gdy zastosowanie znajduje opłata podstawowa

⁶ Por. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej „ETPCz”) z dnia 19 czerwca 2001 r., skarga nr 28249/95, Kreuz v. Polska, Lex nr 47549, wyrok ETPCz z dnia 26 lipca 2005 r., skarga nr 39199/98, Podbielski i PPU Polpure v. Polska, Lex nr 154903.

⁷ P. Feliga, Komentarz do art. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (w:) Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz, red. P. Feliga, LEX.

⁸ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07, OTK-A 2008, nr 5, poz. 80, wyrok ETPCz z dnia 2 lutego 2010 r. skarga nr 32740/06, Nieruchomości Sp. z o.o. v. Polska, HUDOC.

w wysokości 30 zł (art. 14 ust. 1 i 3 u.k.s.c.), ale także: w sprawach, w których wartość przedmiotu zaskarżenia nie przekracza 500 zł (art. 13 ust. 1 pkt 1 u.k.s.c.), względnie gdy należna jest opłata częściowa (art. 19 u.k.s.c.)⁹. Co więcej, istnieją też sytuacje, w których sam środek zaskarżenia w całości jest wolny od opłat na podstawie przepisu szczególnego, jak we wspomnianych wyżej sprawach dotyczących pomocy prawnej. Nie podlegają opłacie także zażalenie na postanowienie sądu dotyczące wysokości opłaty albo wysokości wydatków, a także niektóre środki zaskarżenia wnoszone w sprawach nieletnich czy w elektronicznym postępowaniu upominawczym (por. art. 95 ust. 2-4 u.k.s.c.). Doprowadza to do sytuacji, w której cała procedura odwoławcza miałaby podlegać niższej opłacie aniżeli sporządzenie i doręczenie uzasadnienia, które obecnie jest warunkiem *sine qua non* uruchomienia tej procedury (z zastrzeżeniem pewnych wyjątków – por. pkt 5.). Uniknąć opłaty można jedynie składając kolejny wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych, w zakresie opłaty od wniosku o uzasadnienie orzeczenia – co nie jest rozwiązaniem racjonalnym i jedynie wydłuża postępowanie. Należy jednocześnie pamiętać, że zgodnie z przepisem art. 25b ust. 2 u.k.s.c. w przypadku wniesienia środka zaskarżenia opłatę uiszczoną od wniosku o doręczenie orzeczenia albo zarządzenia z uzasadnieniem zalicza się na poczet opłaty od środka zaskarżenia. Jednakże ewentualna nadwyżka nie podlega zwrotowi.

3. Jako szczególnie niesprawiedliwą należy postrzegać zaś sytuację, w której dochodzi do faktycznego obciążenia obowiązkiem fiskalnym tych środków zaskarżenia, które są oczywiście uzasadnione, zatem wnoszone w sytuacji oczywistego czy rażącego błędu sądu (bądź także niektórych środków uwzględnionych w całości). Ustawa o kosztach nakazuje w takich sytuacjach zwrot opłaty od takiego środka zaskarżenia, z urzędu, i to w całości (art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. c) – g) oraz art. 99 u.k.s.c.). Zestawienie tej zasady z regulacją art. 25b ust. 2 zd. 1 u.k.s.c. zdaje się prowadzić do wniosku, że w razie uwzględnienia oczywiście zasadnego środka zaskarżenia sąd musiałby zwrócić opłatę od wniosku o uzasadnienie (zaliczoną na poczet opłaty od środka zaskarżenia), według reguł z art. 79 bądź art. 99 u.k.s.c. Niemniej jednak we wszystkich tych sytuacjach, gdy opłata od uzasadnienia jest wyższa niż opłata od środka zaskarżenia (bądź środek zaskarżenia jest w ogóle z opłaty zwolniony), owa nadwyżka zawsze przepada na rzecz Skarbu Państwa ze względu na szczególny przepis art. 25b ust. 2 zd. 2 u.k.s.c. Jest to konstrukcja niesłuszna i systemowo niespójna.

Po pierwsze, wydaje się ona klócić w oczywisty sposób z rozwiązaniem przewidzianym w art. 79 ust. 3 u.k.s.c. (*nota bene* również dodanym omawianą ustawą nowelizującą z 2019 r.). Zgodnie z tym ostatnim przepisem, „Opłatę zwracaną na podstawie ust. 1 pkt 1 lit. a, b i h, pkt 2 oraz pkt 3 lit. a. c i d obniża się o kwotę równą opłacie minimalnej”. *Ratio legis* tej zasady wydaje się oczywista: zwracając opłatę Skarb Państwa może wprowadzić ‘potrącić’ pewną minimalną kwotę na swoją rzecz (z reguły opłatę podstawową – art. 14 ust. 3 u.k.s.c.), jako swoisty ryczałt za konieczność podjęcia przez sąd pewnych czynności, choćby o

⁹ Niższe opłaty przewidziane są także w postępowaniu egzekucyjnym (art. 25 ust. 1, art. 72 ust. 1 u.k.s.c., niemniej jednak wniesienie o uzasadnienie rozstrzygnięcia nie jest warunkiem dopuszczalności skargi (por. pkt 5.)

minimalnym nakładzie. Takie ‘potrącenie’ jest jednak niedopuszczalne przy zwrocie opłaty na podstawie art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. c) – g) u.k.s.c. – a zatem właśnie w tych przypadkach, gdy opłatę wniesiono w celu wyeliminowania kwalifikowanego, rażącego czy oczywistego błędu sądu, a sam środek zaskarżenia okazał się oczywiście uzasadniony. Klarowna więc wydaje się zasada, że w przypadkach oczywistego błędu sądu strona dochodząca swoich praw w ostatecznym rozrachunku nie może ponieść z tego tytułu żadnych dodatkowych opłat; wszelkie fiskalne ‘potrącenia’ są niedozwolone. Tymczasem regulacja art. 25b ust. 2 zd. 2 u.k.s.c. zasadę tę łamie: nawet w razie wydania orzeczenia oczywiście błędnego sąd wprowadzi zwróci opłatę od środka zaskarżenia, ale pozostawi sobie różnicę pomiędzy wysokością opłaty od wniosku o uzasadnienie a wysokością opłaty od środka zaskarżenia. Może się więc zdarzyć, że nawet środek zaskarżenia oczywiście uzasadniony będzie i tak podlegał opłacie 100 zł, która nie zostanie stronie zwrócona – a to z tego powodu, że będzie to (niepodlegająca zwrotowi) opłata od wniosku o uzasadnienie, a nie od zażalenia (które zresztą w konkretnej sytuacji może być w ogóle zwolnione z jakiegokolwiek opłaty).

Wydaje się też, że takie swoiste ‘potrącenie’ nadwyżki opłaty za uzasadnienie nawet oczywiście wadliwego orzeczenia – stanowiącego zatem przejaw judykacyjnego bezprawia – pozostaje w sprzeczności z celem regulacji art. 77 ust. 1 Konstytucji. W razie oczywistego i rażącego naruszenia prawa jednostki przez władzę publiczną, w tym wypadku sądowniczą, poniesione przez obywatela koszty powinny zostać pokryte przez Skarb Państwa, a nie przez dotkniętą tym bezprawiem jednostkę. Trudno też aksjologicznie uzasadnić powody, dla których obywatel otrzymuje w całości zwrot opłaty od środka zaskarżenia od orzeczenia rażąco niezgodnego z prawem (którą to oczywistą wadliwość potwierdził sąd w postępowaniu odwoławczym), natomiast mimo wszystko ponosi część (bądź całość) kosztów uzasadnienia tak wadliwego orzeczenia, naruszającego jego prawa.

4. Wskazać także należy, że wprowadzenie opłaty stałej w wysokości 100 zł od wniosku o doręczenie każdego orzeczenia niekończącego postępowania w sprawie wraz z uzasadnieniem nie jest uzasadnione ani adekwatne do nakładu pracy sędziego. Często uzasadnienia te są zwięzłe i ograniczają się do zacytowania podstawy prawnej i krótkiego przytoczenia faktów, na których oparł się sąd.

Istotne jest także, iż – w odróżnieniu od orzeczeń co do istoty sprawy – różnego rodzaju postanowienia bądź zarządzenia w sprawach incydentalnych sąd (przewodniczący) może w toku postępowania wydawać wielokrotnie. W danym postępowaniu może być więc ich znaczna liczba; wiele z nich jest też zaskarżalnych (por. katalogi z art. 394 – 394² k.p.c.). Biorąc pod uwagę, że – odmiennie niż przed nowelizacją – doręczenie orzeczenia wraz z uzasadnieniem jest obecnie warunkiem koniecznym do wniesienia środka zaskarżenia, nie tylko wobec orzeczenia co do istoty sprawy (co wynika z art. 369 § 1 k.p.c. oraz uchylecia § 2 tego przepisu), ale także w kwestiach wpadkowych (tak znowelizowany art. 394 § 2 k.p.c.), rezultatem kwestionowanego rozwiązania jest znaczny wzrost opłat fiskalnych nakładanych na strony dochodzące swoich konstytucyjnych praw – prawa do uzyskania efektywnej

sądowej ochrony, w tym prawa do wniesienia środka zaskarżenia (art. 45 ust. 1, art. 78 Konstytucji).

5. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wprowadzenie omawianej opłaty spowodowało zachwianie równowagi między interesem finansowym państwa, a prawem jednostki do dochodzenia ochrony praw na drodze sądowej. Podkreślenia wymaga, że koszty sądowe nie powinny być nadmierne i nie powinny stanowić nieuzasadnionego ograniczenia prawa do wnoszenia środków procesowych, aby nie powodować naruszenia samego prawa dostępu do sądu. Niewątpliwie rezygnacja z kontynuowania sprawy z uwagi na obciążenia kosztowe może być skutkiem istnienia w systemie prawnym regulacji godzącej w prawo do sądu¹⁰. Za taką właśnie można postrzegać regulację, która w każdej sprawie wпадkowej warunkiem niezbędnym do wniesienia zażalenia, nawet niepodlegającego opłacie bądź opłacanego niewielką kwotą, czyni złożenie odrębnego wniosku o doręczenie uzasadnienia postanowienia oraz jego opłacenie kwotą 100 zł. Przy czym nawet jeżeli błąd sądu uzasadniający wniesienie środka zaskarżenia był oczywisty, opłata ta nie zawsze będzie podlegać zwrotowi. Rozwiązanie takie dodatkowo budzi też wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady lojalnego traktowania obywateli przez demokratyczne państwo prawne (art. 2 Konstytucji). *De lege lata* opłata 100 zł nie jest więc wnoszona jedynie po to, by strona zapoznała się z uzasadnieniem rozstrzygnięcia w jej sprawie, ale przede wszystkim stanowi dodatkowy warunek wniesienia środka zaskarżenia.

Trudno też znaleźć konstytucyjnie uzasadnione *ratio* takiej konstrukcji, którą ustawodawca raz stosuje, w innych zaś, zdawałoby się podobnych, sytuacjach – już nie. Otóż wniosek o doręczenie uzasadnienia każdego postanowienia sądu (i wniesienie opłaty 100 zł) jest – co do zasady – warunkiem dopuszczalności jego zaskarżenia (art. 357 § 1 i § 2¹ k.p.c. oraz art. 394 § 2 k.p.c., stosowany odpowiednio w przypadku zażaleń niedewolutywnych – art. 394^{1a} § 2, art. 394² § 2 k.p.c. oraz tych wnoszonych do Sądu Najwyższego – art. 394¹ § 3 k.p.c.).

Reguła ta jednak zdaje się nie dotyczyć skargi na orzeczenie referendarza. Wynika to z odmiennej redakcji art. 398²² § 2 k.p.c., wyłączającej tu stosowanie przepisów ogólnych o postanowieniach sądu i zażaleniach¹¹.

Z kolei w postępowaniu egzekucyjnym jako zasadę obecnie przyjęto – odmiennie niż w postępowaniu rozpoznawczym – iż zaskarżalne postanowienia uzasadniane są z urzędu (art. 766¹ k.p.c.). W doktrynie wyrażany jest pogląd, że z przepisu tego wynika, że organ egzekucyjny ma zatem zawsze obowiązek doręczenia z urzędu orzeczenia – i to wraz z

¹⁰ Por. wyrok ETPCz z dnia 26 lipca 2005 r., skarga nr 71731/01, Kniat v. Polska, HUDOC; wyrok ETPCz z dnia 26 lipca 2005 r., skarga nr 39199/98, Podbielski i i PPU „Polpure” v. Polska, LEX nr 154903.

¹¹ Tak też zdaje się wynikać z Uzasadnienia projektu nowelizacji k.p.c., Sejm VIII kadencji, Druk Sejmowy Nr 3137, pkt 28 Uzasadnienia.

uzasadnieniem¹². Mimo to niekiedy przepis szczególny wprost stanowi, że wniosek o uzasadnienie (i jego opłacenie) nie jest niezbędny do wniesienia zażalenia, jak np. od orzeczenia w przedmiocie nadania klauzuli wykonalności (art. 795 § 2 zd. 3 k.p.c.). Również nie jest to warunek wniesienia skargi na czynność komornika, co wynika z treści art. 767 § 4 i § 5 k.p.c., ani, jak wskazano wyżej, skargi na orzeczenie referendarza (art. 398²² § 2 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.). Wydaje się też, że z uwagi na treść art. 766¹ k.p.c., reguły te należy stosować również do (zaskarżalnych) postanowień sądu. Gdyby bowiem przyjąć inaczej, prowadziłoby to do sytuacji, w której w jednej i tej samej sprawie egzekucyjnej strona by musiała – bądź nie – wnieść osobno o doręczenie uzasadnienia (i wniosek ten opłacić) w zależności od tego, czy *in casu* ‘takie samo’ orzeczenie wydał sąd, czy też referendarz. Reasumując, w postępowaniu egzekucyjnym wniosek o doręczenie uzasadnienia (a zatem i obowiązek uiszczenia opłaty w wysokości 100 zł) ma charakter jedynie fakultatywny i nie warunkuje dopuszczalności wniesienia środka zaskarżenia.

Już choćby pobieżne przytoczenie powyższych regulacji wydaje się uzasadniać stwierdzenie, że nowa konstrukcja procesowa wymagałaby jeszcze pewnych refleksji pod kątem dochowania konstytucyjnych wymogów proporcjonalności ograniczania konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji), tj. przydatności, racjonalności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* zastosowanych tu ograniczeń prawa do sądu i prawa do zaskarżenia rozstrzygnięcia wydanego w pierwszej instancji. Przykładowo, o ile w literaturze wskazuje się, że uzasadnianie z urzędu orzeczeń w postępowaniu egzekucyjnym ma sprzyjać przyspieszeniu postępowania¹³, diametralnie odmienne stanowisko zajmuje projektodawca nowelizacji, podnosząc, iż to właśnie obarczenie sądów nadmiernie uciążliwym obowiązkiem uzasadniania swoich rozstrzygnięć przyczynia się do przewlekłości.

6. Należy także zwrócić uwagę na zupełnie odmienną rolę uzasadnienia wyroku czy postanowienia, która jest eksplikowana w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, niż jak by to wynikało z uzasadnienia ustawy nowelizującej. Zdawać by się mogło, że ustawodawca przypisuje uzasadnieniom jedynie rolę wstępu, czy warunku *sine qua non* zaskarżenia orzeczenia. Jednocześnie uwypukla obciążenie wynikające z ich sporządzania i podkreśla, że wprowadzenie opłaty stałej spowoduje spadek wnioskowania o sporządzenie uzasadnienia. Wprost jest o tym mowa w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej: *Dodatkową oszczędność czasu i pracy powinno przynieść wprowadzenie opłaty od wniosku o*

¹² W terminie tygodniowym od wydania postanowienia, na podstawie stosowanego odpowiednio art. 357 § 3 k.p.c., tak m.in. O. Marcewicz, *Komentarz do art. 766¹*, teza 5 [w:] A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do wybranych przepisów nowelizacji 2019*, System Informacji Prawnej LEX, 2019. Stosowanie w postępowaniu egzekucyjnym – poprzez art. 13 § 2 k.p.a. – regulacji z art. 331 § 2 k.p.c. byłoby więc oczywiście niedopuszczalne; odnosi się ona wyłącznie do wyroków, a nie postanowień, uregulowanych w tym zakresie odmiennie.

¹³ T. Partyk, *Komentarz do art. 766¹*, teza 1 [w:] O.M. Piaskowska, *Komentarz do niektórych zmian Kodeksu postępowania cywilnego.*; System Informacji Prawnej LEX, 2019.

uzasadnienie postanowienia. Oplata taka powstrzymywałaby strony od żądania uzasadnienia postanowienia z powodów pozaprocesowych¹⁴.

Ponadto uzasadnienie projektu wskazuje, że z punktu widzenia sprawności postępowania wysiłek poświęcony na sporządzenie uzasadnienia postanowienia okazuje się celowy tylko wtedy, gdy zostanie użyty do jego zaskarżenia, natomiast w przypadku tej liczby postanowień, które zaskarżone nie zostaną, zostaje zmarnowany¹⁵. Nie można zgodzić się, że proces sporządzenia uzasadnienia orzeczenia, które nie zostanie zaskarżone, jest nadaremny, a czas temu poświęcony – zmarnowany. Takie stanowisko stanowi regres w stosunku do orzecznictwa konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny dostrzega oczywiście konieczność wypracowania kompromisu między sprawnością (efektywnością) postępowania, a legitymizującym walorem uzasadnień. Nie może ująć jednak uwagę, że *uzasadnianie orzeczeń sądowych jest decydującym komponentem prawa do rzetelnego sądu jako konstytucyjnie chronionego prawa jednostki¹⁶*. Uzasadnienie orzeczenia pełni szereg funkcji: *sprzysiania samokontroli organu orzekającego, wyjaśniająco-interpretacyjną (w tym dokumentacyjną i ułatwiającą realizację orzeczenia), kontrolną zewnętrzną, umożliwiającą akceptację orzeczenia w skali indywidualnej i jego legitymizację społeczną (funkcja wychowawcza, głos w dyskursie społecznym). Wszystkie te funkcje uzasadnienia są zakotwiczone w konstytucyjnych zasadach i wartościach, aby wskazać tylko zasadę państwa prawa, godność ludzką, skuteczne prawo do sądu¹⁷.*

Uzasadnienie orzeczenia nie jest więc jedynie wstępem do umożliwienia kontroli zewnętrznej. Służy także indywidualnej akceptacji orzeczenia i umacnia poczucie zaufania społecznego. *Uzasadnienie orzeczenia jest niezbędne nie tylko do zapewnienia wymiarowi sprawiedliwości transparentności i poddania go społecznej kontroli, ale także w celu umożliwienia stronom zapoznania się z jego motywami w kontekście ewentualnego środka odwoławczego. Konieczność uzasadnienia orzeczenia leży również w interesie skarżącego, który może sprawdzić, czy i w jaki sposób jego argumenty zostały wzięte pod rozwagę i ocenione przez sąd, oraz w interesie społeczeństwa, które zapozna się z motywami orzeczenia wydanego w jego imieniu (por. wyrok z 1 lipca 2003 r. w sprawie 37801/97 Suominen przeciwko Finlandii, pkt 36-37, wyrok z 22 lutego 2007 r. w sprawie 1509/02 Tatishvili przeciwko Rosji, pkt 58)¹⁸.*

Bardzo istotną funkcją uzasadnienia jest funkcja informacyjna, której celem jest przekonanie strony o słuszności wydanego rozstrzygnięcia. Obecnie nie przekonuje strony

¹⁴ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3137), pkt 60, s. 177.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Postanowienie TK z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt SK 48/04, OTK-A 2005, nr 4 poz. 45. Pogląd następnie przytaczany przez TK także m.in. w wyroku z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05, OTK-A 2006, nr 1, poz.2; wyroku z dnia 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 79.

¹⁷ Postanowienie TK z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt SK 48/04, OTK-A 2005, nr 4 poz. 45.

¹⁸ Wyrok TK z dnia 22 października 2013 r., sygn. akt SK 14/11, OTK-A 2013, nr 7, poz. 101.

postępowania proste stwierdzenie, że rozstrzygnięcie jest „słuszne”, „sprawiedliwe”, ponieważ „jest zgodne z prawem”. Uzasadnienie powinno przekonywać albo co najmniej wykazywać podjęcie wysiłku w tym kierunku. Uzasadnienie jest elementem obywatelskiego dyskursu, a jego zaniechanie może być odbierane jako arogancja władzy¹⁹.

Prawidłowo sporządzone uzasadnienie może więc odwieść stronę od zaskarżania orzeczenia. I właśnie w tym powinno się upatrywać ekonomikę procesową – że sprawa nie będzie kolejny raz badana przez sąd (czy to wyższej instancji, czy w ramach zażalenia „poziomego”). W tym kontekście szczególnie dziwi twierdzenie, że *w ponad 70% spraw, w których sędzia napisał uzasadnienie wyroku, nie wniesiono apelacji. Może to świadczyć, że po otrzymaniu pisemnego uzasadnienia strona dała się przekonać i odstąpiła od skarżenia wyroku – jednak z procesowego punktu widzenia w tych 70% spraw praca włożona w sporządzenie uzasadnienia została zmarnowana*²⁰. Nie można bowiem czynić zarzutu z faktu, że uzasadnienia dobrze sprawują swoją funkcję i przekonują o słuszności orzeczenia, na co wskazują statystyki przytaczane w uzasadnieniu projektu. Szczególnie w tym aspekcie widoczne jest, że rząd będący autorem projektu, jak i ustawodawca kładą nacisk głównie na funkcję procesową uzasadnienia – zaskarżenie orzeczenia. A jak to zostało wyżej wskazane funkcje pozaprosowe uzasadnienia są równie istotne, o ile nie istotniejsze. Nie przekonuje także stwierdzenie, że *by napisać uzasadnienie w ustawowym terminie 14 dni, sędzia musi się odrywać od innych, obiektywnie pilniejszych i ważniejszych spraw. Walnie przyczynia się to do przedłużania się postępowań sądowych, na co z kolei - i słusznie - utyskują obywatele*²¹. Sporządzenie uzasadnienia nie zawsze bowiem wiąże się z dużym nakładem pracy sędziego (o czym mowa w pkt 4. wystąpienia), a ekonomiki procesowej można poszukiwać w innych rozwiązaniach.

7. W uzasadnieniu ustawy nowelizującej wskazane jest także, że *z praktyki orzeczniczej wiadomo, że wnioski o sporządzenie uzasadnień orzeczeń kończących postępowanie coraz częściej składają strony, które w ogóle nie zainteresowały się treścią tego orzeczenia, traktując ten tryb jako drogę uzyskania pierwszej wiadomości o wyniku sprawy. Jest to jaskrawe nadużycie uprawnień procesowych - jednak od strony formalnej takie zachowanie strony pozostaje dozwolone*²². Z orzecznictwa konstytucyjnego nie wynika jednak, aby takie zachowanie było jaskrawym nadużyciem uprawnień procesowych. Ponadto zauważyć należy, że ustawą nowelizującą wprowadzono do k.p.c. art. 4¹. Zgodnie z tym przepisem z uprawnienia przewidzianego w przepisach postępowania stronom i uczestnikom postępowania nie wolno czynić użytku niezgodnego z celem, dla którego je ustanowiono (nadużycie prawa procesowego). Sąd został wyposażony w środki dyscyplinujące stronę nadużywającą prawa procesowego (art. 226² k.p.c.). Jeżeli więc w toku procesu Sąd uznałby, że strona nadużywa prawa procesowego, może zastosować przewidziane prawem sankcje.

¹⁹ E. Łętowska, Pozaprosowe znaczenie uzasadnienia sądowego, Państwo i Prawo 1997, nr 5, s. 9.

²⁰ Uzasadnienie..., pkt 70, s. 200.

²¹ Tamże, pkt 65, s. 187.

²² Tamże, pkt 70, s. 200.

Jednocześnie trudno Rzecznikowi Praw Obywatelskich przyznać, że mogłoby to mieć miejsce w wypadku żądania sporządzenia uzasadnienia orzeczenia.

Oczywistym jest, że wprowadzenie opłaty przełoży się wprost na mniejszą ilość sporządzanych uzasadnień, jednak w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich decyzja o zaniechaniu żądania sporządzenia uzasadnienia powinna wynikać z wewnętrznej decyzji strony, a nie fiskalnego przymusu.

Uzasadnienie ustawy nowelizującej wskazuje, że w postępowaniach sądownoadministracyjnych również funkcjonuje opłata od wniosku o sporządzenie uzasadnienia²³. Nie można jednak tego rozwiązania przenosić bezpośrednio na grunt postępowania cywilnego. Wskazać bowiem należy, że postępowanie sądownoadministracyjne jest niejako kontynuacją postępowania administracyjnego, gdzie zwykle dana sprawa była już rozpoznawana przez dwa organy administracyjne, a zadaniem sądu administracyjnego jest ocena legalności ich działań. Ponadto postępowania sądownoadministracyjne zwykle kończą się na pierwszym posiedzeniu, a skala wydawanych postanowień wpadkowych jest nieporównywalnie mniejsza. W takiej sytuacji strona zwykle jest w stanie ponieść jednorazowy koszt wniosku o sporządzenie uzasadnienia. Te standardy w żaden sposób nie przystają do postępowania cywilnego, gdzie sprawy trwają latami, a w toku procesu wydawanych jest wiele postanowień wpadkowych.

W uzasadnieniu projektu podnosi się także, że wprowadzenie przedmiotowej opłaty jest przywróceniem opłaty istniejącej na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy o kosztach sądowych²⁴. Wskazać jednak należy, że była to opłata ponad 3 razy niższa niż obecnie. Rzecznik Praw Obywatelskich poddaje w wątpliwość, czy wzrost ten wynika z procesu inflacji w Polsce.

Reasumując, Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że wprowadzenie opłaty od wniosku o uzasadnienie od każdego rodzaju postanowienia i zarządzenia ogranicza prawa strony w postępowaniu sądowym, w tym konstytucyjne i konwencyjne prawo do sądu. Skutki wprowadzenia przedmiotowej opłaty są szczególnie odczuwalne w obecnym stanie zagrożenia epidemicznego w Polsce, gdyż należy liczyć się z tym, że obywatele, nie chcąc naruszać rezerw finansowych, mogą rezygnować z prawa do zaskarżenia orzeczenia.

Przedstawiając powyższe uwagi na podstawie przepisu art. 16 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich²⁵ proszę o rozważenie zasadności podjęcia kroków legislacyjnych mających na celu wyeliminowanie opłaty stałej w kwocie 100 zł od wniosku o doręczenie orzeczenia albo zarządzenia z uzasadnieniem, ewentualnie o

²³ Tamże, s. 201.

²⁴ Ustawa z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, t.j. Dz. U. 2002, nr 9, poz. 88 ze zm., nieob.

²⁵ T.j. Dz. U. 2020, poz. 627.

jej przedmiotowe ograniczenie. Będę wdzięczny za poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o stanowisku Pana Ministra w tej kwestii.

Łączę wyrazy szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/