



Warszawa, 4 kwietnia 2018 r.

## **Opinia do ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych**

**(druk nr 769)**

### **I. Cel i przedmiot ustawy**

Przedłożona Senatowi ustawa ma na celu wprowadzenie na gruncie ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych nowych przesłanek zwolnienia *ex lege* od obowiązku uiszczania opłat od pozwu w postępowaniu cywilnym. Bezpośrednimi beneficjentami omawianej nowelizacji będą:

- 1) kombatanci oraz ich zstępni dochodzący ochrony dóbr osobistych, jeżeli ich roszczenia mają związek z „patriotycznymi tradycjami zmagania Narodu Polskiego z okupantami, nazizmem i komunizmem”; na analogicznych zasadach ze zwolnienia korzystać będą również osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, lecz posiadające zdolność prawną, pod warunkiem że ochrona patriotycznych tradycji zmagania Narodu Polskiego z okupantami, nazizmem i komunizmem należy do ich celów statutowych;
- 2) podmioty dochodzące roszczeń majątkowych z tytułu zbrodni ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości, zbrodni wojennej lub zbrodni agresji;
- 3) organizacje pozarządowe jako podmioty uprawnione do wytaczania powództw o ochronę dobrego imienia Rzeczypospolitej Polskiej lub Narodu Polskiego stosownie do art. 53o ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu; z opiniowanej ustawy wynika ponadto, iż zwolniony z obowiązku uiszczenia opłaty ma być sam Instytut Pamięci Narodowej, jeżeli na podstawie art. 53p wyżej powołanej ustawy wystąpi z pozwem o ochronę dobrego imienia Rzeczypospolitej Polskiej lub Narodu Polskiego.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Projekt ustawy został złożony przez posłów (druk sejmowy nr 2160 z dnia 3 listopada 2017 r.). W dniu 20 grudnia 2017 r. przedstawiciel wnioskodawców złożył autopoprawkę rozszerzającą zakres przedmiotowy proponowanej ustawy na pozwy obejmujące „roszczenia majątkowe dochodzone na rzecz ofiar zbrodni ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości, zbrodni wojennej lub zbrodni agresji”.

Pierwsze czytanie projektu odbyło się na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w dniu 6 lutego 2018 r. W dniu 19 marca 2018 r., w trakcie kolejnego posiedzenia Komisji, zostały zgłoszone poprawki, przy czym większość członków Komisji opowiedziała się za nadaniem nowego brzmienia art. 1, a tym samym – uregulowaniem w odrębnych jednostkach redakcyjnych zwolnienia od opłat sądowych w sprawach związanych z ochroną dóbr osobistych (ust. 1b) oraz dobrego imienia Rzeczypospolitej Polskiej lub Narodu Polskiego (ust. 1d). Utrzymana została także podstawa zwolnienia od opłat od pozwu w przypadku roszczeń wynikających ze zbrodni ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości, zbrodni wojennej lub zbrodni agresji, z tym, że ze względu na uwagi zgłoszone przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej zmieniona została redakcja przepisu regulującego tę kwestię (ust. 1c). Sprawozdanie z prac Komisji ukazało się w druku sejmowym nr 2340.

W drugim czytaniu zgłoszono wniosek o odrzucenie projektu ustawy. Wniosek ten nie uzyskał poparcia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (druk nr 2340-A).

Ostatecznie Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu rekomendowanym przez Komisję.

## **III. Uwagi szczegółowe**

1. Odnosząc się do norm zawartych w art. 1 opiniowanej ustawy, wypada w pierwszej kolejności przypomnieć, że koszty sądowe, w tym opłaty od pism inicjujących postępowanie, są „tradycyjnie uznanym instrumentem polityki państwa służącym do regulowania relacji stron stosunków procesowych oraz – w szerszym ujęciu – stymulowania decyzji jednostek co do sposobu prowadzenia swoich interesów i doboru środków ich ochrony. Koszty postępowania służą osiągnięciu należytej sprawności organizacyjnej i orzecniczej sądów oraz selekcji roszczeń szyskanujących i oczywiście niezasadnych od roszczeń uzasadnionych, służących ochronie praw i wolności jednostki. Koszty sądowe spełniają liczne funkcje: społeczne, fiskalne, a także służebne wobec wymiaru sprawiedliwości (...). Funkcja społeczna oznacza wpływ, jaki koszty postępowania wywierają na życie społeczne w sensie pozytywnym (ograniczenie pieniactwa,

szukanowania przeciwnika, minimalizacja zachęt do ochrony fikcyjnych interesów i chęci niesłusznego wzbogacenia się kosztem przeciwnika etc.), jak i negatywnym (np. utrudnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zaburzenia funkcjonowania zasady faktycznej równości uczestników postępowania). Funkcje fiskalne polegają na uzyskaniu częściowego przynajmniej zwrotu kosztów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (...). Funkcje służebne wobec wymiaru sprawiedliwości przejawiają się przede wszystkim wpływem kosztów na zachowania stron w trakcie procesu” (tak Trybunał Konstytucyjny w licznych orzeczeniach, m.in. w wyroku z dnia 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05 czy też w wyroku z dnia 16 grudnia 2008 r., sygn. akt P 17/07).

Co do zasady ustawodawca korzysta ze znacznej swobody w zakresie kształtowania zasad ponoszenia kosztów sądowych, a zwłaszcza przy określaniu ich wysokości, niemniej musi też mieć na uwadze standardy konstytucyjne takie jak prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz zasada równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Dążenie do realizacji funkcji fiskalnej nie może bowiem prowadzić do ustalenia kosztów sądowych na zbyt wysokim poziomie, który byłby równoznaczny z istotnym ograniczeniem lub wręcz zamknięciem dostępu do sądu. Z kolei chęć ugruntowania pewnych postaw społecznych nie powinna prowadzić do przyjmowania regulacji, które byłyby źródłem np. nieuzasadnionego uprzywilejowania dla określonego kręgu podmiotów.

W przypadku ustawy wprowadzającej częściowe zwolnienie od kosztów sądowych (tj. od opłat od pozwu) znaczenia nabiera niewątpliwie tylko to drugie zastrzeżenie. Z tego też powodu warto zwrócić uwagę na postanowienie ust. 1b dodawanego w art. 95 nowelizowanej ustawy. Zgodnie z jego brzmieniem, osobami ustawowo zwolnionymi od opłat od pozwu zawierającego roszczenia związane z zagrożeniem albo naruszeniem dóbr osobistych mają być, oprócz samych kombatantów, również ich zstępni. Powstaje zatem pytanie: jakimi argumentami kierowano się wyróżniając tę kategorię osób?

Jeżeli chodzi o dochodzenie ochrony dobra osobistego, jakim jest „poczucie tożsamości narodowej”, lub innych dóbr jemu podobnych, trudno przyjąć, by legitymacja zstępnego osoby, która – stosownie do definicji z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego – brała udział w wojnach, działaniach zbrojnych i powstaniach narodowych, wchodząc w skład formacji wojskowych lub organizacji walczących o suwerenność i niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej, była w jakikolwiek sposób „lepsz” (silniejsza) niż

osoby, która wśród swoich wstępnych nie ma kombatantów, czy choćby nawet osoby, która także może się powołać na określoną więź z kombatantem, niezwiązaną jednak z relacją pokrewieństwa, lecz wynikającą z powinowactwa lub mającą jedynie szczególny charakter emocjonalny.

Jak się wydaje, wprowadzenie unormowania faworyzującego w stosunku do zstępnych kombatantów nie ma wystarczającego uzasadnienia również w przypadku dobra osobistego rozumianego jako kult pamięci o zmarłym. W orzecznictwie i literaturze przyjmuje się, że domaganie się udzielenia ochrony w sytuacji, gdy czyjaś wypowiedź tudzież inne działanie godzi w cześć (reputację, dobre imię, honor) zmarłego, jest roszczeniem powiązaniem z „własnym” dobrem osobistym powoda, zaś jego podstawę stanowi stosunek bliskości określony przede wszystkim, ale nie wyłącznie, przez więzi rodzinne łączące daną osobę ze zmarłym. Ochrona z tytułu naruszenia kultu pamięci o osobie zmarłej (przykładowo z racji przypisania takiej osobie pewnych cech, które uwłaczają jej dobremu imieniu) może zostać więc przyznana zarówno małżonkowi osoby zmarłej oraz jej krewnym, jak i osobie, która powołuje się na wieloletnią przyjaźń ze zmarłym. Podobnie ochrona w odniesieniu do dobra osobistego ujmowanego jako tradycja rodzinna (dziedzictwo, spuścizna, utożsamianie się z dokonaniem i wartościami reprezentowanymi przez przodków) nie jest przynależna tylko zstępny, lecz także innym członkom rodziny i stanowi pochodną poczucia więzi rodzinnych.

Na marginesie można ponadto nadmienić, że powołana już ustawa o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, w zakresie uprawnień przyznanych tym aktem normatywnym też nie wyodrębnia kategorii zstępnych (np. w art. 12 ust. 1a jest mowa ogólnie o członkach rodzin pozostałych po kombatantach, natomiast w art. 19 ust. 4, art. 19d oraz art. 20 ust. 3 szczególne uprawnienia przyznano pozostałym po kombatantach wdowom lub wdowcom mającym status emeryta, rencisty, inwalidy itd.).

W świetle powyższego, wobec braku przekonujących racji, które przemawiałyby za uprzywilejowaniem zstępnych kombatantów na gruncie art. 1 ustawy, ust. 1b, należałoby rozważyć wniesienie poprawki eliminującej wyrazy „lub jego zstepnego”.

#### **Propozycja poprawki:**

– w art. 1, w ust. 1b skreśla się wyrazy „lub jego zstepnego”.

2. Niezależnie od przedstawionych uwag warto zaznaczyć, że osobami zwolnionymi od obowiązku uiszczania opłat od pozwu będą wyłącznie kombatanci w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, podczas gdy mocą tej ustawy uznano szczególne zasługi dla Polski (por. jej preambułę) również osób, które prowadziły działalność uznaną – w myśl art. 2 – za równorzędną działalności kombatanckiej. Wśród nich są m.in. osoby, które pełniły funkcje cywilne we władzach powstań narodowych oraz w administracji podziemnego Państwa Polskiego w okresie wojny 1939–1945, a także w podziemnych niepodległościowych organizacjach cywilnych w latach 1945–1956 (pkt 1), brały udział w okresie do 31 grudnia 1945 r. w walkach o zachowanie suwerenności i niepodległości Państwa Polskiego w zmilitaryzowanych służbach państwowych (pkt 2) czy też uczestniczyły w latach 1914–1945 w walkach o polskość i wolność narodową Śląska, Wielkopolski, Ziemi Lubuskiej, Gdańska, Pomorza i Ziemi Kaszubskiej oraz Warmii i Mazur, a także innych ziem zagarniętych przez zaborców (pkt 5). Co więcej: przepisy wymienionej ustawy stosuje się również do osób, które podlegały represjom wojennym i okresu powojennego, w tym osób, które przebywały w hitlerowskich więzieniach, obozach koncentracyjnych i ośrodkach zagłady lub innych miejscach odosobnienia o podobnym charakterze (art. 4). Wyżej wymienieni są w ustawie określeni mianem „innych osób uprawnionych” (takiego wyraźnego rozróżnienia na kombatantów oraz osoby wskazane w art. 2 i art. 4 dokonano art. 10).

W związku z tym rodzi się wątpliwość, czy odesłanie do art. 1 ust. 1 ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego nie jest zbyt wąskie i czy w konsekwencji nie spotka się z zarzutem lepszego potraktowania pewnej grupy osób należących do znacznie szerszej kategorii, w stosunku do której ustawodawca wyraził „głęboki szacunek” i którą chciał otoczyć „szczególną troską i opieką ze strony instytucji państwowych, samorządów terytorialnych i organizacji społecznych”.

*Ekspert ds. legislacji*

*Katarzyna Konieczko*