



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich
RPO-445104-IV/03/BB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0 22 827 64 53

Warszawa, 29.05.2007 r.

Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości
WARSZAWA

Szanowny Panie Ministrze

We wrześniu 2003 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do ówczesnego Ministra Sprawiedliwości Grzegorza Kurczuka z wnioskiem o rozważenie zmian legislacyjnych w regulacji kosztów postępowania sądowego. Ścisłej rzecz ujmując, Rzecznik wskazywał na potrzebę wprowadzenia możliwości żądania odsetek od kosztów postępowania, które nie zostały opłacone w terminie.

Otóż na tle regulacji zawartej w przepisach procedury cywilnej ugruntowany jest pogląd, iż prawomocne orzeczenie o kosztach postępowania ostatecznie i całościowo rozstrzyga o należnościach związanych z prowadzeniem procesu. Sąd Najwyższy w swym orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, iż odrębność trybu dla orzekania o kosztach postępowania wyłącza możliwość jakiegokolwiek roszczenia o koszty w oderwaniu od procesowych przesłanek. W orzeczeniu z dnia 10 lutego 1995 r. (III CZP 8/95, publ. OSNC z 1995 r., nr 6, poz. 88) Sąd Najwyższy wyłączył możliwość późniejszej waloryzacji prawomocnego orzeczenia o kosztach. Odrębne przepisy proceduralne służą temu, by kompleksowo, ostatecznie i definitywnie rozstrzygnąć o wyłożonych przez strony kosztach. Sąd Najwyższy przyznał,

iż nie sposób negować cywilnoprawnego charakteru należności z tytułu kosztów; przecież stosuje się do nich niektóre przepisy kodeksu cywilnego. W rachubę wchodzi np. art. 125, 376, 406, 498, a niekiedy nawet art. 405 i nast. lub też art. 415 kc. Wszystkie podane wyżej przepisy nie odnoszą się jednak do określenia wysokości zobowiązania.

Sąd podkreślił, iż wyłącznie prawnoprosesowa podstawa orzekania w zakresie kosztów sprawia, że w doktrynie roszczenie o ich zwrot traktuje się jako roszczenie pozostające do zasadniczego roszczenia procesowego w stosunku akcesoryjności formalnej, a nie akcesoryjności materialnej. Regulacja kosztów procesu jest instytucją prawną swoistą, o charakterze odrębnym i samodzielny. Szczególne ujęcie normatywne tej instytucji nie pozwala na "uzupełnienie" jej przepisami prawa materialnego, odnoszącymi się do kwestii analogicznych do tych, które zostały rozwiązane przez ustawodawcę przepisami procedury. A do takich kwestii należy określenie wysokości kosztów. W tym bowiem zakresie regulacja zawarta w kodeksie postępowania cywilnego cechuje się kompleksowością i zupełnością. Do jakiegokolwiek waloryzacji wskazanych sum nie może więc dojść, gdyż brak do tego odpowiedniej podstawy w przepisach procesowych.

Sąd Najwyższy wypowiedział się także w kwestii możliwości zasądzania odsetek od kwoty kosztów. W uchwale z dnia 31 stycznia 1996 r. (III CZP 1/96, publ. OSNC z 1996 r., nr 4, poz. 57) przyjęto, iż art. 481 § 1 kodeksu cywilnego nie ma zastosowania do zobowiązań pieniężnych z prawomocnego rozstrzygnięcia o kosztach procesu cywilnego.

Sąd Najwyższy ponownie odwołał się do zupełności, koncentracji i unifikacji rozstrzygnięcia o kosztach - z tych właśnie względów w art. 109 kodeksu postępowania cywilnego przewidziana jest prekluzja roszczenia o zwrot kosztów. Orzeczenie o kosztach procesu w ramach danej sprawy jest ostateczne, i to bez względu na to, czy po jego uprawomocnieniu pojawiła się nowa okoliczność, jak np. fakt, iż dłużnik dopuszcza się opóźnienia w realizacji tego orzeczenia.

Gdyby ustawodawca w omawianej sytuacji zamierzał nałożyć na dłużnika obowiązek płacenia odsetek, musiałby dać temu stosowny wyraz, czego jednak zaniechał.

Racje ekonomiczne, a mianowicie zasada odpłatności za korzystanie z cudzego kapitału oraz bodźcowe oddziaływanie oprocentowania na dłużnika, nie są wystarczającą podstawą uwzględnienia żądań odsetkowych; podstawą taką mogłoby stać się wyraźne unormowanie tej kwestii, jakiego brak (wyrok z dnia 12 grudnia 1996 r. I CKU 40/96, publ. OSNC z 1997 r., nr 5, poz. 52).

Można jedynie wspomnieć, że stanowisko odmienne przyjął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99: polski ustawodawca "nie ograniczył stosowania przepisów o odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania do zobowiązań wynikających z umów. Przyjmuje się powszechnie, że odpowiedzialność ta obejmuje zobowiązania wynikające z czynności jedno - i dwustronnych, z aktów administracyjnych, z czynów niedozwolonych, z bezpodstawnego wzbogacenia, z *negotiorum gestio* oraz z innych zdarzeń, z którymi ustawa łączy powstanie zobowiązania. Niewykonanie lub nienależyte wykonanie istniejącego zobowiązania, niezależnie od jego źródła, pociąga za sobą skutki wskazane w Kodeksie cywilnym. W odniesieniu do zobowiązań pieniężnych może to być - obok sankcji ogólnych - obowiązek płacenia odsetek. (...) Najważniejszym przepisem ustawowym, przewidującym obowiązek płacenia odsetek, jest właśnie przepis wprowadzający sankcję nienależytego wykonania zobowiązania pieniężnego, a mianowicie art. 481 kc, który stanowi: Jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia; Obowiązek ten powstaje niezależnie od źródła, z którego zobowiązanie zapłaty wynika."

Jednak pogląd ten, wypowiedziany przez Trybunał *obiter dicta* głównego rozstrzygnięcia dotyczącego art. 1 kpc, nie wpłynął na powszechnie przyjętą przez sądy cywilne wąską wykładnię art. 481 kc.

Dla pełnego zobrazowania poglądów orzecznictwa należy wspomnieć także o uchwałie Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 1996 r. (III CZP 22/96, publ. M. Prawn. z 1996 r., nr 8, poz. 290), w której wyrażono stanowisko, iż opóźnienie w wypłacie wynagrodzenia biegłemu stanowi zdarzenie cywilnoprawne, rodzące roszczenie o odsetki. Stwarza bowiem stan, w którym sąd będący dłużnikiem, używa pieniędzy biegłego, a odsetki są długiem ubocznym jako wynagrodzenie za używanie cudzych pieniędzy. Tym samym wypełniona zostaje hipoteza art. 481 § 1 kc. Jednak ten - odosobniony - pogląd nie wpłynął na praktykę orzecniczą sądów powszechnych, o czym świadczą skargi wpływające do Rzecznika Praw Obywatelskich. W skargach tych relacjonowane są sytuacje procesowe, w których sądy odmawiają zasądzenia odsetek od kosztów postępowania - uznając, że takie roszczenie nie znajduje oparcia w przepisach prawa materialnego.

Tymczasem w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, tak ukształtowaną (obecnie stabilną) linię orzecniczą trudno uznać za zgodną z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, który gwarantuje równą ochronę praw majątkowych, niezależnie od ich źródła. Regulacja konsty-

tucyjna nie ogranicza się do roszczeń przewidzianych w normach prawa cywilnego. Różnice pomiędzy pojęciami użytymi w art. 21 i art. 64 Konstytucji mogą świadczyć o intencji jej twórców, by postanowieniom art. 64 nadać znaczenie szerokie, wykraczające poza powtarzanie pojęć prawa cywilnego (L. Garlicki *Komentarz do art. 64 Konstytucji*, teza 7 w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej - Komentarz pod red. L. Garlickiego*, t. III, Warszawa 2003 r.). W wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r. (sprawa K 33/02) Trybunał Konstytucyjny nawiązał do szerokiej koncepcji mienia, przyjętej przez art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności: nie może być ono ograniczone do definicji tego prawa występujących w płaszczyźnie klasycznych ujęć prawa cywilnego. Jest to koncepcja autonomiczna, obejmująca szeroki zakres różnorodnych interesów majątkowych o określonej wartości ekonomicznej. Gwarancją konstytucyjną są bowiem objęte takie prawa podmiotowe, które mają realizować określony interes majątkowy. Trybunał podkreślił, iż regulacja konstytucyjna nie może być interpretowana w ten sposób, iż dotyczy praw majątkowych wynikających jedynie ze stosunków cywilnoprawnych. Ochronie podlegają bowiem wszelkie prawa majątkowe (w tym tzw. publiczne prawa majątkowe).

Jednym ze środków ochrony praw majątkowych jest właśnie roszczenie o odsetki, którego główną rolą jest waloryzacja należności, zapewniająca wyrównanie uszczerbku doznanego przez niemożność korzystania z przysługującego świadczenia.

Prawomocnie zasądzone kwoty z tytułu kosztów postępowania nie pełnią odrębnej społeczno - gospodarczej funkcji od innych należności istniejących w obrocie prawnym. Co także istotne, należności z tytułu zasądzonych kosztów stanowią główne źródło utrzymania wielu adwokatów i radców prawnych.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, niemożność żądania odsetek od zasądzonych kosztów postępowania, w powiązaniu z częstą przewlekłością egzekucji, powoduje, że słuszne interesy majątkowe obywateli nie są należycie chronione. Jediną możliwością „przełamania” obowiązującej wykładni regulacji kosztów jest wprowadzenie stosownej zmiany ustawowej, przewidującej roszczenie o odsetki na gruncie prawa procesowego.

Stanowisko Ministra Sprawiedliwości, zaprezentowane w pismach z dnia 24 października i 10 grudnia 2003 r. (sygn. P.II.4308/571/03), było w zasadzie zbieżne ze stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich. W korespondencji tej poinformowano, że Minister Sprawiedliwości rozważa możliwość podjęcia prac legislacyjnych, zmierzających do wprowadzenia w systemie prawa odsetek za opóźnienie w zapłacie kosztów postępowania. Roz-

wiązanie takie wydaje się być dostatecznie uzasadnione, lecz jedynie w wypadku przyjęcia jednolitej regulacji. Obowiązek zapłaty odsetek za opóźnienie w zapłacie kosztów powinien zostać wprowadzony we wszystkich rodzajach postępowań sądowych (cywilnym, karnym i sądowno - administracyjnym). Cytując ową korespondencję: „(...) podjęcie inicjatywy legislacyjnej powinny jednak poprzedzić zarówno dokładne rozpoznanie zakresu niezbędnych zmian, jak i analiza ewentualnych skutków finansowych takiej regulacji.”

Jednak Rzecznik Praw Obywatelskich nie został poinformowany o wynikach owej analizy; do dnia dzisiejszego nie nastąpiła także zmiana przepisów ustawowych, dotyczących tego aspektu kosztów postępowania sądowego.

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147), uprzejmie proszę Pana Ministra o ponowne rozważenie przedstawionych zagadnień; o ile stanowisko Ministra co do celowości zmian ustawowych nie uległo zmianie, proszę o poinformowanie o obecnym etapie prac legislacyjnych nad regulacją roszczenia o odsetki w prawie procesowym.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich