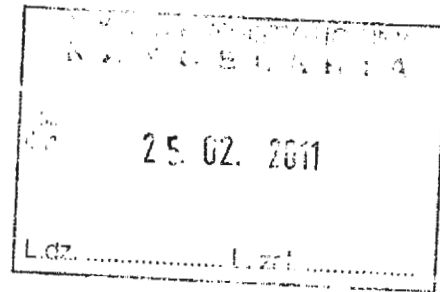




Warszawa, dnia 24 lutego 2011 r.

PG VIII TK 121/10
(P 28/10)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego dla miasta stołecznego Warszawy w Warszawie Sąd Gospodarczy – Wydział VIII Gospodarczy:

- czy przepis art. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 234, poz. 1571) w części, w której uchyla ona przepis art. 130² § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.), jest zgodny z art. 7 i art. 121 ust. 2 w związku z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej
- na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

przepis art. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 234, poz. 1571) w części, w której uchyla on przepis art. 130² § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43,

poz. 296 ze zm.), jest niezgodny z art. 7 i art. 121 ust. 2 w związku z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy dla miasta stołecznego Warszawy w Warszawie Sąd Gospodarczy, wyrokiem z dnia maja 2010 r., w sprawie o sygnaturze , uwzględnił powództwo spółki E wytoczone w dniu 2 lipca 2009 r., zasądzając na jej rzecz kwotę pieniężną. W dniu 31 maja 2010 r. pełnomocnik pozwanej (radca prawny) wniósł od tego wyroku apelację, określając wartość przedmiotu zaskarżenia na kwotę 2 660 zł. Od tego pisma procesowego uiszczono opłatę w wysokości 54 zł. Zdaniem Sądu, apelacja nie została prawidłowo opłacona. Zgodnie bowiem z art. 13 i art. 3 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398 ze zm.), opłata od apelacji – w sprawach majątkowych – jest stosunkowa i wynosi 5 % wartości przedmiotu zaskarżenia, jednak nie mniej niż 30 złotych i nie więcej niż 100 000 złotych. Prawidłowo obliczona opłata od apelacji, wniesionej w rozpoznawanej przez Sąd sprawie, stanowi zatem 5 % wartości zaskarżenia i wynosi 133 zł.

Sąd wstępnie zauważył, iż konieczność uruchomienia procedury sanacyjnej, w rozpoznawanej sprawie, jest skutkiem zmiany stanu prawnego w zakresie regulacji art. 130² k.p.c., dokonanej ustawą z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 234, poz. 1571; dalej: ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r.). Przepis § 3 artykułu 130² k.p.c. określał m.in. rygor związany z wniesieniem nieopłaconej apelacji przez profesjonalnego pełnomocnika, stanowiąc,

że w przypadku braku fiskalnego środka odwoławczego, wyłączona jest możliwość konwalidowania tego braku, a skutkiem procesowym wniesienia nieopłaconej apelacji jest jej odrzucenie. Zgodnie zaś z art. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r., przepisy §§ 3 – 4 w artykule 130² k.p.c. zostały uchylone z dniem 1 lipca 2009 r., to jest po upływie 6 miesięcy od dnia jej ogłoszenia (art. 9 ustawy nowelizującej). Na mocy normy intertemporalnej, ustanowionej w art. 8 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r., przepisy tej ustawy stosuje się do postępowań wszczętych po dniu jej wejścia w życie, zatem do sprawy, na tle której sformułowano pytanie prawne.

W stanie prawnym obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r., sąd winien odrzucić nieopłaconą apelację bez wezwania do uzupełnienia braku fiskalnego. W zgodzie zaś z aktualnym stanem prawnym, przewodniczący – wobec tego, że apelacja nie została prawidłowo opłacona — zobowiązany jest wezwać stronę (również reprezentowaną przez profesjonalnego pełnomocnika) do jej uiszczenia w terminie tygodnia, pod rygorem odrzucenia apelacji. Sąd pytający powziął jednak wątpliwość co do konstytucyjności ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r., nowelizującej Kodeks postępowania cywilnego, w zakresie jej przepisu art. 1 pkt 3 lit. a, którego normatywną treścią jest m.in. derogacja art. 130² § 3 k.p.c. Wątpliwość ta jest wynikiem analizy procesu legislacyjnego, dokonanej przez Sąd, którego przebieg nie był – zdaniem Pytającego – zgodny z normami konstytucyjnymi, określającymi tryb ustawodawczy.

Sąd podkreślił, że rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, który skierowano do Sejmu, określany był jako mający na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej w zakresie przepisów dotyczących międzynarodowego postępowania cywilnego. Jednak, wbrew tym założeniom, zawierał on również inne treści, w tym przewidujące nowelizację szeregu przepisów k.p.c., niezwiązanych

jednak z regulacjami dotyczącymi międzynarodowego postępowania cywilnego. Do grupy tych przepisów należał również art. 130² § 3 k.p.c., któremu nowe brzmienie nadawał art. 1 pkt 3 lit a projektu, przy czym zmiana ta miała –wedle intencji projektodawcy – charakter wyłącznie redakcyjny. Podczas prac legislacyjnych w Sejmie, proponowana treść przepisu art. 1 ust. 3 lit a ustawy nie uległa zmianie. Po przesłaniu uchwalonej przez Sejm ustawy do Senatu, Senat przyjął uchwałę, zgodnie z którą do tekstu uchwalonej ustawy wprowadza się poprawkę, której najistotniejszym postanowieniem było uchylenie § 3 w art. 130² k.p.c. Sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka, rozpatrując stanowisko Senatu, wniosła o odrzucenie proponowanej poprawki, jednak, na posiedzeniu plenarnym w dniu 5 grudnia 2008 r., Sejm poprawkę Senatu przyjął.

Zdaniem Sądu, przedstawiony przebieg prac legislacyjnych nad ustawą z dnia 5 grudnia 2008 r., wskazuje, że w jego toku naruszono art. 7 i art. 121 ust. 2 w związku z art. 118 ust. 1 Konstytucji RP. Analizując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, którego przedmiotem był zakres kompetencji Senatu, wynikający z art. 121 ust. 2 Konstytucji, oraz problematyka poprawek do ustaw, Sąd doszedł do przekonania, że poprawka Senatu, której efektem jest ostateczne brzmienie art. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r., miała charakter pozorny, gdyż w rzeczywistości była ona, zakończoną powodzeniem, próbą obejścia konstytucyjnej procedury legislacyjnej w zakresie inicjatywy ustawodawczej Senatu.

Sąd podkreślił, że Sejm, w trzech czytaniach rozważał zmianę art. 130² § 3 k.p.c., jednak ich przedmiotem była jedynie korekta nieprawidłowego tekstu ustawy, polegająca na wyeliminowaniu usterki redakcyjnej. W toku prac parlamentarnych, przed przekazaniem ustawy do Senatu, nie rozważano w ogóle jakiegokolwiek zmiany merytorycznej (normatywnej) przepisu art. 130² § 3 k.p.c., w szczególności odstąpienia od przyjętego w nim unormowania, którego istotą

było nałożenie na profesjonalnych pełnomocników obowiązku samodzielnego obliczenia i uiszczenia – przy wniesieniu do sądu określonego w powołanym przepisie pisma – opłaty sądowej, co obwarowano sankcją procesową w postaci odrzucenia pisma, bez możliwości konwalidowania tego braku fiskalnego. Jeśli ustawodawca, po kilku latach obowiązywania przepisu art. 130² § 3 k.p.c., zechciałby odejść od takiego rozwiązania, winien prawidłowo przeprowadzić proces legislacyjny.

Zdaniem Sądu, poprawka Senatu objęła tekst ustawy niebędący przedmiotem projektu, przez co stanowiła całkowite *novum*, albowiem prowadziła do zupełnie innego, niż w obowiązującym stanie prawnym, ukształtowania kwestii związanych z opłacaniem pism procesowych przez zawodowych pełnomocników. Poprawka ta nie została przez Sejm odrzucona, pomimo, że nie zachowano procedury trzech czytań, a Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka rekomendowała jej odrzucenie. Senat, z naruszeniem stosownej procedury legislacyjnej, skorzystał zatem z prawa inicjatywy ustawodawczej, a Sejm uchwalił ustawę, nie poprzedziwszy jej trzykrotnym czytaniem, czym obie Izby naruszyły art. 7 oraz art. 121 ust. 2 w związku z art. 119 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Przed analizą zarzutów, przedstawionych w pytaniu prawnym, należy odnieść się do kwestii zakresu zaskarżenia, w części dotyczącej powołanych wzorców kontroli.

W *petitum* pytania prawnego, jako wzorce kontroli, wskazano przepisy art. 7, art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji. Jednak w uzasadnieniu, w jego części końcowej, wieńczącej wywód, zamiast przepisu art. 118 ust. 1 Konstytucji wskazano przepis art. 119 ust. 1 ustawy zasadniczej, w którym stwierdza się, że „Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach”. Wzorzec ten pozostaje w relacji do zarzutu, iż uchwalenie zaskarżonego

przepisu nastąpiło bez trzykrotnego czytania. Należałoby więc przyjąć, że art. 119 ust. 1 Konstytucji także jest wzorcem jego kontroli, choć pominięty został w *petitum* pytania prawnego.

Odnosząc się do tej nieścisłości należy wskazać, iż zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, uwzględniającym, ugruntowaną w europejskiej kulturze prawnej, zasadę *falsa demonstratio non nocet*, rzeczywisty zakres przedmiotowy wniosku, pytania prawnego czy skargi konstytucyjnej wyznacza cała wyrażająca je treść, a w *petitum* następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie kluczowych w tym względzie wzorców kontroli. Podstawowe znaczenie ma bowiem istota sprawy a nie jej oznaczenie (*vide* – wyrok z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1 i postanowienie z dnia 1 marca 2010 r., sygn. SK 22/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 28). W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zasada *falsa demonstratio non nocet* znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, ale również do norm prawnych stanowiących podstawę kontroli (*vide* – wyrok z dnia 8 lipca 2002 r., sygn. SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51 i postanowienie z dnia 21 lipca 2009 r., sygn. SK 61/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 120). Dlatego też należy uznać, że wzorcami kontroli, przedstawionymi w pytaniu prawnym, są art. 7, art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 oraz art. 121 ust. 2 Konstytucji.

Przed podjęciem analizy zarzutów przedstawionych w pytaniu prawnym, nieco uwagi należy poświęcić regulacji, która, na mocy ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, została usunięta z porządku prawnego – przepisowi art. 130² § 3 k.p.c.

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398, z późn. zm.) unormowała w jednym akcie

prawnym niemal wszystkie zagadnienia dotyczące materii kosztów sądowych w sprawach cywilnych (opłat i wydatków), wprowadzając jednocześnie zmiany w szeregu ustawach, również w Kodeksie postępowania cywilnego, do którego przeniesiono m.in. regulacje dotyczące skutków procesowych nieuiszczenia należnej opłaty, zwrotu lub odrzucenia pisma z tej przyczyny, a także uzupełniono przepisy dotyczące poszczególnych środków zaskarżenia (w tym art. 370 – odnoszący się do apelacji), poszerzając katalog przesłanek obligujących sąd do ich odrzucenia – dodając przesłankę ich „nieopłacenia”. Kodeks postępowania cywilnego, w brzmieniu nadanym ustawą o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, podtrzymał dotychczasową zasadę, iż nieuiszczenie należnej opłaty nie wywołuje negatywnych i nieodwracalnych skutków dla strony wnoszącej pismo, gdyż w takim wypadku uruchamiana jest procedura sanacyjna, zmierzająca do uiszczenia przez wnoszącego pismo należnej opłaty. Zgodnie z art. 130 § 1 k.p.c., jeżeli pismo z tego powodu nie może otrzymać prawidłowego biegu, przewodniczący wzywa stronę – pod rygorem zwrócenia pisma – do jego opłacenia w terminie tygodniowym.

Wprowadzony do Kodeksu postępowania cywilnego, ustawą o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, art. 130² przewidywał kilka wyjątków od tej zasady. Brak uiszczenia opłaty równocześnie z wniesieniem pisma przez profesjonalnego pełnomocnika lub przedsiębiorcę (w postępowaniu w sprawach gospodarczych) stanowił podstawę do zwrotu pisma (art. 130² § 1 i 4 zdanie drugie k.p.c.) albo jego odrzucenia (art. 130² § 3 i 4 zdanie pierwsze k.p.c.). W odniesieniu do art. 130² § 3 k.p.c. należy wskazać, że rozwiązanie w nim przyjęte było zasadniczo powtórzeniem regulacji uprzednio zawartej w art. 17 zdanie drugie ustawy o kosztach sądowych z 1967 r. Nie stanowiło więc – w sensie jakościowym – *novum* w polskim ustawodawstwie. Odnotować trzeba jedynie, że unormowanie to rozszerzyło zasadę smoopłacenia i samoobliczenia opłat sądowych przez profesjonalnego pełnomocnika pod względem

podmiotowym, rozciągając jej stosowanie na rzecznika patentowego, oraz pod względem przedmiotowym, obejmując działaniem tej zasady – oprócz opłat w wysokości stałej – także opłaty stosunkowe.

Omawiana regulacja była przedmiotem postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Wyrokiem z dnia 20 grudnia 2007 r., w sprawie P 39/06, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 130² § 4 k.p.c. zdanie pierwsze w związku z art. 494 § 1 k.p.c., w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, w zakresie, w jakim w postępowaniu w sprawach gospodarczych przewidują, że sąd odrzuca nieopłacone zarzuty od nakazu zapłaty, wniesione przez przedsiębiorcę niereprezentowanego przez adwokata lub radcę prawnego, bez uprzedniego wezwania do uiszczenia należnej zapłaty, są niezgodne z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie są niezgodne z art. 176 ust. 1 Konstytucji (OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 161). Ze względu na tryb kontroli konstytucyjności (pytanie prawne zadane w konkretnej sprawie), i wynikające z tego związanie Trybunału Konstytucyjnego granicami wyznaczonymi przez inicjatora postępowania, orzeczenie o niekonstytucyjności art. 130² § 4 k.p.c. dotyczyło jednego zakresu jego stosowania, mimo że te same względy konstytucyjne przemawiałyby za podobnym rozstrzygnięciem w stosunku do całości normowania art. 130² § 4 k.p.c. (*vide* – OTK ZU nr 11/A/2007, *ibidem*).

W postanowieniu z dnia 9 stycznia 2008 r., sygn. S 1/08, korzystając z instytucji „sygnalizacji” (art. 4 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym), Trybunał Konstytucyjny przedstawił Sejmowi RP uwagi dotyczące niezbędności działań ustawodawczych, zmierzających do zmiany istniejącego stanu prawnego dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie dotyczącym odrzucenia nieopłaconego pisma procesowego,

wniesionego przez przedsiębiorcę niereprezentowanego przez adwokata lub radcę prawnego, bez uprzedniego wezwania do uiszczenia należnej zapłaty (OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 9). W uzasadnieniu tego postanowienia podkreślono, że „[n]iepodobna (...) nie dostrzegać, że także inne sytuacje, w jakich znajduje zastosowanie zdekonstytucjonalizowany przepis, są dotknięte podobną wadliwością jak ta, którą stwierdził Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do odrzucenia – bez uprzedniego wezwania – nieopłaconych zarzutów wobec nakazu zapłaty, wniesionego przez przedsiębiorcę niereprezentowanego przez adwokata lub radcę prawnego. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego powoduje zatem nierówność w ramach podmiotów, wobec których znajduje zastosowanie art. 130² § 4 k.p.c. Fakt ten jest przedmiotem sygnalizacji skierowanej do Sejmu RP, ponieważ ten organ jest władny przywrócić konstytucyjność całości normowania” (*ibidem*). W dalszej części uzasadnienia Trybunał Konstytucyjny wskazał ponadto, iż „[p]odjęcie przez ustawodawcę prac legislacyjnych nad art. 130² § 4 k.p.c., w sygnalizowanym wyżej zakresie, powinno stać się okazją do krytycznej oceny redakcji art. 130² § 3 k.p.c., który konieczny jest do zrekonstruowania treści normy art. 130² § 4 k.p.c. Artykuł 130² § 3 k.p.c. brzmi jak następuje: «Sąd odrzuca bez wezwania o uiszczenie opłaty pismo wniesione przez adwokata, radcę prawnego lub rzecznika patentowego środki odwoławcze lub środki zaskarżenia (apelację, zażalenie, skargę kasacyjną, skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, sprzeciw od wyroku zaocznego, zarzuty od nakazu zapłaty, skargę na orzeczenie referendarza sądowego) podlegające opłacie w wysokości stałej lub stosunkowej obliczonej od wskazanej przez stronę wartości przedmiotu zaskarżenia». Niejasne sformułowanie przez ustawodawcę tego zdania utrudnia zrozumienie przepisu i rekonstrukcję normy [co stało się zresztą przyczyną trudności stosowania tego przepisu]. Należy zaznaczyć, że sygnalizowana usterka nie występowała w pierwotnym projekcie nowelizacji tego przepisu, zawartym w druku sejmowym nr 2582/IV” (*ibidem, op. cit.*).

Z kolei, w wyroku z dnia 26 czerwca 2008 r., w sprawie o sygn. SK 20/07, Trybunał Konstytucyjny uznał przepis art. 130² § 4 zdanie pierwsze k.p.c., we wszystkich pozostałych zakresach stosowania, za niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji (OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 86).

W dniu 10 września 2008 r. do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wpłynął rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw wraz z projektem aktu wykonawczego (druk sejmowy VI kadencji, nr 949). Jak wynika z uzasadnienia projektu, jego głównymi celami były: reforma zawartej w części czwartej Kodeksu postępowania cywilnego regulacji międzynarodowego postępowania cywilnego (międzynarodowego prawa postępowania cywilnego) oraz wprowadzenie do prawa polskiego, w tym przede wszystkim do Kodeksu postępowania cywilnego, przepisów uzupełniających i wykonujących regulacje rozporządzenia (WE) nr 1896/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r.) i rozporządzenia (WE) nr 861/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. (*vide – Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw*, druk sejmowy IV kadencji, nr 949, s. 1). W projekcie, poza blokiem przepisów regulujących międzynarodowe postępowanie cywilne, zamieszczono również przepisy nowelizujące inne unormowania procedury cywilnej, powiązane z międzynarodowym postępowaniem cywilnym, a także przepisy zmieniające uregulowania zawarte w innych ustawach, których brzmienie należało dostosować do nowej regulacji w zakresie międzynarodowego postępowania cywilnego. Projekt rządowy przewidywał ponadto nowelizację szeregu przepisów k.p.c. niezwiązanych z zasadniczymi, wskazanymi wyżej, celami projektowanej regulacji. Do tej grupy należy zaskarżony przepis art. 1 pkt 3 ustawy. W rządowym projekcie ustawy miał on następujące brzmienie:

w art. 130²:

a) § 3 otrzymuje brzmienie:

„§ 3. Sąd odrzuca bez wezwania o uiszczenie opłaty wniesione przez adwokata, radcę prawnego lub rzecznika patentowego środki odwoławcze lub środki zaskarżenia (apelację, zażalenie, skargę kasacyjną, skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, sprzeciw od wyroku zaocznego, zarzuty od nakazu zapłaty, skargę na orzeczenie referendarza sądowego) podlegające opłacie w wysokości stałej lub stosunkowej obliczonej od wskazanej przez stronę wartości przedmiotu zaskarżenia.”,

b) uchyla się § 4;”.

W uzasadnieniu projektu ustawy, w odniesieniu do proponowanej zmiany w art. 130² k.p.c., wskazano, że „[z] art. 130² § 4 w zw. z art. 130² § 3 k.p.c. wynika daleko idąca sankcja w razie wniesienia przez przedsiębiorcę, w postępowaniu odrębnym, w sprawach gospodarczych, nieopłaconego środka odwoławczego lub środka zaskarżenia. Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 20 grudnia 2007 r. (sygn. akt P 39/06) stwierdził niekonstytucyjność tego rozwiązania. Konsekwencje tego wyroku uwzględnia się w niniejszym projekcie przez uchylenie § 4 w art. 130² (...). Zmiana § 3 w art. 130² k.p.c. polega na korekcie jego nieprawidłowego zapisu przez wykreślenie z tego przepisu wyrazu «pismo»” (*vide – ibidem*, s. 27 – 28).

Analiza treści dwóch powołanych rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego pozwala precyzyjnie zidentyfikować motywy autorów rządowego projektu ustawy, nie tylko w zakresie § 4 art. 130² k.p.c., co wyrażono wprost w uzasadnieniu, ale także w zakresie § 3 tego artykułu. Proponowane w projekcie nowe brzmienie § 3 w art. 130² k.p.c. wyraźnie nawiązuje do kształtu tego przepisu, jaki zawarto w projekcie ustawy o kosztach

sądowych w sprawach cywilnych, o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy IV kadencji, nr 2582), nim – wskutek prac legislacyjnych nad tą ustawą – otrzymał ostatecznie brzmienie, poddane krytyce w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r. Łatwo więc zauważyć, że rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, w zakresie, przewidywanej w art. 1 pkt 3 lit. a zmiany brzmienia art. 130² § 3 k.p.c., jest inspirowany poglądem, wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 9 stycznia 2008 r.

W toku prac nad projektem w Sejmie, zagadnienie zmiany normatywnej, jaką niósł art. 1 pkt 3 lit. a ustawy, nie było przedmiotem dyskusji ani na posiedzeniach Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, ani na posiedzeniu plenarnym, na którym, w dniu 6 listopada 2008 r., uchwalono ustawę, w brzmieniu – jeśli idzie o art. 1 pkt 3 – tożsamym z przedłożeniem rządowym (*vide – Sprawozdanie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw [druk nr 949], druk sejmowy VI kadencji, nr 1219*).

Ustawę przekazano Prezydentowi i Marszałkowi Senatu w dniu 7 listopada 2008 r.

W Senacie ustawa została skierowana do połączonych Komisji Ustawodawczej i Komisji Praw Człowieka i Praworządności, która na posiedzeniu w dniu 13 grudnia 2008 r., uchwaliła wniosek o przyjęcie ustawy bez poprawek.

Na posiedzeniu plenarnym Senatu, w dniu 20 listopada 2008 r., w trakcie debaty nad ustawą, dwóch senatorów przedstawiło wniosek o wprowadzenie poprawki do ustawy, polegającej na nadaniu jej art. 1 pkt 3 następującego brzmienia:

„3) w art. 130²:

a) uchyla się § 3 i 4;

b) § 5 otrzymuje brzmienie:

"§ 5. Przepisu § 1 nie stosuje się, gdy obowiązek uiszczenia opłaty stosunkowej powstał na skutek sprawdzenia przez sąd wskazanej przez stronę wartości przedmiotu sporu lub zaskarżenia.";

Istotą poprawki było uchylenie całego § 3 w art. 130² k.p.c., zaś propozycja nadania nowego brzmienia § 5 w tym artykule, to konsekwencja uchylenia § 3.

Na ponownym posiedzeniu, w dniu 20 listopada 2008 r., połączone Komisje Ustawodawcza oraz Praw Człowieka i Praworządności, odrzuciły wniosek o przyjęcie ustawy bez poprawek, a następnie przyjęły poprawkę senatorów Piotra Andrzejewskiego i Zbigniewa Cichonia.

Senat, uchwałą z dnia 20 listopada 2008 r., poprawkę przyjął wprowadzając ją do tekstu uchwalonej w dniu 6 listopada 2008 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy VI kadencji, nr 1383).

Kwestia konstytucyjności poprawki Senatu, już od chwili jej zgłoszenia, budziła wątpliwości wśród parlamentarzystów. Na posiedzeniu plenarnym Senatu w dniu 20 listopada 2008 r., senator przedstawiający poprawkę stwierdził, że zmiana redakcyjna art. 130² § 3 k.p.c., która była przedmiotem przedłożenia rządowego, jest „dobrą okazją”, by zastanowić się nad „celowością i sensem istnienia tego przepisu”, określonego jako „skandaliczny, który *de facto* i *de iure* zamyka stronom dostęp do sądu” (*Sprawozdanie stenograficzne z 22 posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 19 i 20 listopada 2008 r.* s. 135 – 136). Uzasadniając poprawkę, jej autor powołał się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2008 r., sygn. P 18/07, w którym stwierdzono niezgodność z ustawą zasadniczą przepisu art. 370¹ k.p.c. (OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 61). Uznany za niekonstytucyjny przepis art. 370¹ k.p.c.

wprawdzie przewidywał identyczną, jak w art. 130² § 3 k.p.c., sankcję w postaci odrzucenia apelacji wniesionej przez zawodowego pełnomocnika, lecz w przypadku jej wadliwości formalnej, innej niż fiskalna. Autor poprawki, mimo to uznał, że pomiędzy obu przepisami procedury cywilnej istnieje tak silna analogia, że ustalenia poczynione przez Trybunał Konstytucyjny, w powołanej sprawie P 18/07, można odnieść również do przepisu art. 130² § 3 k.p.c.

Na posiedzeniu senackich połączonych Komisji Ustawodawczej i Komisji Praw Człowieka i Praworządności, na którym rozpatrywano zgłoszoną poprawkę, przedmiotem debaty była krytyczna ocena przepisu art. 130² § 3 k.p.c., który – zdaniem jednego z autorów poprawki – prowadzi do absurdu, polegającego na tym, że „koszty sądowe stały się centralnym punktem w procedowaniu, zamiast istota sprawy” (wypowiedź senatora Zbigniewa Cichonia [w:] *Zapis stenograficzny [546] – Wspólne posiedzenie Komisji Praw Człowieka i Praworządności [63.] oraz Komisji Ustawodawczej [118.] w dniu 20 listopada 2008 r.*, s. 7). Podnoszono również pogląd o jego niekonstytucyjności, powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 18/07. Inni senatorowie dostrzegli jednocześnie, że proponowana poprawka może wykraczać poza zakres materii ustawy, a tym samym stanowić naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego (wypowiedź senatora Leona Kieresa [w:] *ibidem*, s. 5). Warto zauważyć, że uczestniczący w posiedzeniu połączonych Komisji przedstawiciel rządu, nie poparł proponowanej poprawki, zwracając senatorom uwagę na zbyt pochopne nawiązanie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 18/07 i podkreślając, że w orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny wyraźnie rozdzielił kwestię oceny konstytucyjności surowych rygorów procesowych spotykających stronę postępowania, reprezentowaną przez zawodowego pełnomocnika, w przypadku braków fiskalnych środka odwoławczego lub środka zaskarżenia od braków formalnych

o innym charakterze. Ponadto przedstawiciel rządu wyraził wątpliwość, czy proponowana zmiana „byłaby zgodna z regulaminem i czy mieściłaby się w zakresie zmian, które mogą być dokonywane przez Senat” (*ibidem* – s. 8). Mimo to połączone Komisje przyjęły i zarekomendowały Senatowi przyjęcie poprawki, którą Senat w głosowaniu ostatecznie przyjął, podejmując uchwałę wprowadzającą do tekstu uchwalonej ustawy poprawkę.

Po przekazaniu Sejmowi uchwała została rozpatrzona na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w dniu 2 grudnia 2008 r., która odrzuciła poprawkę Senatowi, jednak w głosowaniu – na posiedzeniu plenarnym, w dniu 5 grudnia 2008 r. – Sejm poprawkę Senatowi przyjął.

Warto zauważyć, że podczas posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, w dniu 2 grudnia 2008 r., przedstawiciel Biura Legislacyjnego Sejmu zwrócił uwagę, że w dniu 17 listopada 2008 r. zapadł wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w sprawie o sygn. SK 33/07, w którym przepis art. 130² § 3 k.p.c. w zakresie, w jakim przewiduje, że sąd odrzuca nieopłaconą apelację wniesioną przez adwokata, radcę prawnego lub rzecznika patentowego bez uprzedniego wezwania do uiszczenia należnej opłaty, jest zgodny z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji. Wobec tego, że – w dniu posiedzenia Komisji – uzasadnienie do tego wyroku nie było jeszcze sporządzone, przedstawiciel Biura Legislacyjnego Sejmu, powiadamiając parlamentarzystów o tym orzeczeniu, przekazał jedynie informację zaczerpniętą z komunikatu prasowego głoszącego, że – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – dopuszczalność stosowania surowszego rygoru, w odniesieniu do pism procesowych obarczonych brakami formalnymi, wnoszonych przez profesjonalnych pełnomocników, została uznana za uzasadnioną. Przedstawiciel Biura Legislacyjnego stwierdził, że w świetle tego orzeczenia poprawka Senatowi wydaje się zbędna (*vide* – *Biuletyn z posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka* (Nr 98), Nr 1573/VI kad. 2.12.2008, s. 3 – 5).

o innym charakterze. Ponadto przedstawiciel rządu wyraził wątpliwość, czy proponowana zmiana „byłaby zgodna z regulaminem i czy mieściłaby się w zakresie zmian, które mogą być dokonywane przez Senat” (*ibidem* – s. 8). Mimo to połączone Komisje przyjęły i zarekomendowały Senatowi przyjęcie poprawki, którą Senat w głosowaniu ostatecznie przyjął, podejmując uchwałę wprowadzającą do tekstu uchwalonej ustawy poprawkę.

Po przekazaniu Sejmowi uchwała została rozpatrzona na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w dniu 2 grudnia 2008 r., która odrzuciła poprawkę Senatu, jednak w głosowaniu – na posiedzeniu plenarnym, w dniu 5 grudnia 2008 – Sejm poprawkę Senatu przyjął.

Warto zauważyć, że podczas posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, w dniu 2 grudnia 2008 r., przedstawiciel Biura Legislacyjnego Sejmu zwrócił uwagę, że w dniu 17 listopada 2008 r. zapadł wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w sprawie o sygn. SK 33/07, w którym przepis art. 130² § 3 k.p.c. w zakresie, w jakim przewiduje, że sąd odrzuca nieopłaconą apelację wniesioną przez adwokata, radcę prawnego lub rzecznika patentowego bez uprzedniego wezwania do uiszczenia należnej opłaty, jest zgodny z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji. Wobec tego, że – w dniu posiedzenia Komisji – uzasadnienie do tego wyroku nie było jeszcze sporządzone, przedstawiciel Biura Legislacyjnego Sejmu, powiadamiając parlamentarzystów o tym orzeczeniu, przekazał jedynie informację zaczerpniętą z komunikatu prasowego głoszącego, że – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – dopuszczalność stosowania surowszego rygoru, w odniesieniu do pism procesowych obarczonych brakami formalnymi, wnoszonych przez profesjonalnych pełnomocników, została uznana za uzasadnioną. Przedstawiciel Biura Legislacyjnego stwierdził, że w świetle tego orzeczenia poprawka Senatu wydaje się zbędna (*vide* – *Biuletyn z posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka* (Nr 98), Nr 1573/VI kad. 2.12.2008, s. 3 – 5).

Istotą problemu konstytucyjnego przedstawionego w pytaniu prawnym jest kwestia zakresu dopuszczalnych poprawek Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm. Sąd twierdzi, że Senat, wprowadzając poprawkę niemieszczącą się w materii przekazanej mu ustawy, wykroczył poza przyznane mu w tym zakresie kompetencje, zaś przyjęcie przez Sejm tej poprawki nie może stanowić konwalidacji tego uchybienia.

W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że przedmiotem prawa wnoszenia poprawek jest przedkładanie propozycji wykreślenia, dopisania lub zastąpienia określonych wyrazów w tekście projektu ustawy. Prawo wnoszenia poprawek w toku sejmowych prac nad projektem różni się w sposób jakościowy od senackiego prawa wnoszenia poprawek do uchwalonej już ustawy. W ramach prac sejmowych istnieją bowiem proceduralne możliwości przepracowania tekstu projektu zanim stanie się ustawą. W przypadku poprawek senackich takiej możliwości już nie ma (*vide* – Leszek Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, teza 8 do art. 119, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001).

Problematyka zakresu dopuszczalnych poprawek Senatu do uchwalonej przez Sejm ustawy była wielokrotnie przedmiotem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (m.in. wyroki: z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52; z dnia 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41; z dnia 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 43; z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. K 14/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 45; z dnia 24 marca 2003 r., sygn. K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 21; z dnia 22 maja 2007 r., sygn. K 42/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 49; z dnia 21 grudnia 2005 r., sygn. K 45/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 140 i z dnia 19 września 2008 r., sygn. K 5/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 124), w których sformułowano podstawowe zasady dotyczące instytucji poprawek Senatu.

Punktem wyjścia do dalszych rozważań musi być, przyjęte przez Trybunał Konstytucyjny, stwierdzenie, że Sejm i Senat, choć stanowią łącznie władzę ustawodawczą, nie zajmują równorzędnej pozycji w procesie ustawodawczym (*vide* – orzeczenie z dnia 22 września 1997 r., sygn. K 25/97, OTK ZU nr 3 – 4/1997, poz. 35). Ma to zasadniczy wpływ na dopuszczalny zakres poprawek Senatu, wnoszonych w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji.

Zgodnie z utrwalonym poglądem Trybunału Konstytucyjnego, poprawki dotyczyć mogą wyłącznie materii, która była przedmiotem ustawy przekazanej Senatowi, w związku z czym Senat nie jest uprawniony do zastępowania treści ustawy treścią zupełnie inną, ponieważ może to być wyłącznie przedmiotem inicjatywy ustawodawczej. Poprawki, polegające ze swej istoty na uzupełnieniu tekstu ustawy o nowe elementy, powinny zatem pozostawać w związku z projektem złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę, przy czym więź ta winna mieć wymiar nie tylko formalny, ale i merytoryczny, polegający na tym, że konkretne poprawki, odnoszące się do projektu, powinny pozostawać w odpowiedniej relacji z jego treścią, zmierzając do modyfikacji pierwotnej treści projektu, a nie do stworzenia nowego projektu (*vide* – wyrok z dnia 16 kwietnia 2009 r., sygn. P 11/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 49). Uchwalona przez Sejm ustawa wyznacza bowiem dopuszczalną „głębokość” (regulowaną materię) i „szerokość” (granice przedmiotowe regulowanej materii) poprawek Senatu.

Poprawki senackie, w granicach materii objętej ustawą, mogą przewidywać rozwiązania alternatywne, przeciwstawne w stosunku do treści przyjętych przez Sejm. Jednak owa alternatywność materii zawartej w poprawce musi odnosić się wyłącznie do tekstu ustawy, który został przekazany Senatowi. Ma on wprawdzie znaczną swobodę modyfikowania w drodze poprawek ustawy uchwalonej przez Sejm, a poprawki dotyczyć mogą wszystkich przepisów ustawy i zawierać uregulowania odmienne od przyjętych przez Sejm (*vide* –

wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 września 2008 r., sygn. K 5/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 124), jednakże zakres ingerencji wyznaczony jest przez granice przedmiotowe regulowanej materii.

W przypadku ustawy nowelizacyjnej, która obejmuje wybrany aspekt materii zawartej już w ustawie nowelizującej, ta alternatywność rozwiązań może dotyczyć tylko tego aspektu, który Sejm zdecydował się wyrazić w ustawie nowelizującej. Przy wnoszeniu poprawek do ustawy nowelizującej obowiązuje zatem szczególny rygoryzm, zwłaszcza jeśli zakres nowelizacji jest niewielki. Obejmowanie „przy okazji” zmiany ustawy nowelizowanej, poprawkami uchwalanymi w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji, materii niewyrażonych wprost w treści ustawy nowelizującej, stanowi obejście art. 118 ust.1, art. 119 i art. 121 ustawy zasadniczej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2006 r., sygn. K 40/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 82).

Szczególnie istotne jest to, by konstytucyjne ramy instytucji poprawki pozwalały na jej łatwe odróżnienie od instytucji inicjatywy ustawodawczej, która – jako samodzielna propozycja legislacyjna – uruchamia (po jej wniesieniu) postępowanie w celu rozpatrzenia projektu. W takiej sytuacji treści proponowane w tym trybie poddane są pełnej procedurze parlamentarnej.

Konsekwentna linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego, dotycząca senackiego stadium prac ustawodawczych, zmierza zatem do nadania instytucji poprawki takich konstytucyjnych ram, by nie zatraciła ona odrębności od instytucji inicjatywy ustawodawczej. Odrębność ta wiąże się przede wszystkim z tym, że inicjatywa ustawodawcza jest samodzielną propozycją legislacyjną, a jej wniesienie uruchamia postępowanie w celu rozpatrzenia projektu, a więc treści proponowane w takim trybie muszą być poddane pełnej procedurze parlamentarnej, zanim dojdzie do ich uchwalenia. Poprawka Senatu wnoszona jest zaś w trakcie prac nad uchwaloną już ustawą, a więc zaproponowane w niej treści nie są poddane pełnej procedurze rozpatrzenia. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nakazem o randze konstytucyjnej jest więc wymóg, by

zasadnicze treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie, przebyły pełną drogę procedury sejmowej. W prawidłowym, a zatem spełniającym konstytucyjne wymogi, procesie legislacyjnym chodzi o to, aby możliwie najdokładniej i najwnikliwiej rozpatrzyć projekt, a przez to maksymalnie wyeliminować ryzyko niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych rozwiązań.

Odnosząc powyższe ustalenia do opisu przebiegu procesu legislacyjnego, prowadzącego do uchwalenia ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r., zawierającej zaskarżony przepis art. 1 pkt 3 lit. a, należy przede wszystkim zaznaczyć, iż ma ona charakter ustawy nowelizacyjnej, zatem zakres jej materii wyznacza nie regulacja objęta ustawą nowelizowaną, lecz jedynie ten jej aspekt, jaki Sejm zdecydował się wyrazić w ustawie nowelizującej. W odniesieniu do zaskarżonego przepisu można przyjąć, że skoro jego przedmiotem jest nadanie nowego brzmienia art. 130² § 3 k.p.c., to zakres konstytucyjnie dopuszczalnych poprawek senackich limitowany jest przez zakres normowania nowelizowanego przepisu, przyjęty w ustawie uchwalonej przez Sejm i przekazanej Senatowi. Uwzględniając przywołane już rozróżnienie „szerokości” i „głębokości” poprawek można przyjąć, że Senat, nie wykraczając poza materię regulowaną w ustawie („szerokość poprawki”), dysponował uprawnieniem do modyfikacji treści zawartych w ustawie („głębokość” poprawki). Modyfikacja ta jednak nie może prowadzić do rozwiązań będących całkowitym *novum*, w stosunku do przyjętych przez Sejm.

Należy bowiem pamiętać, że przyjęty przez Sejm art. 1 pkt 3 lit. a ustawy (przed jego modyfikacją dokonaną na skutek uwzględnienia poprawki Senatu), wedle którego przepisowi art. 130² § 3 k.p.c. nadano nowe brzmienie, nie prowadził *de facto* do zmiany zawartości normatywnej nowelizowanego przepisu, lecz jedynie eliminował jego ewidentną usterkę redakcyjną, na której istnienie, jak i źródło jej powstania, zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w powołanym już postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 9 stycznia 2008 r., sygn. S 1/08 (*op. cit.*). W postanowieniu tym Trybunał Konstytucyjny wskazał

również na możliwy sposób usunięcia dostrzeżonej usterki, nawiązując do procesu legislacyjnego ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398 ze zm.) i brzmienia przepisu art. 130² § 3 k.p.c. w pierwotnym projekcie tej ustawy (druk sejmowy IV kadencji, nr 2582), które było wolne od sygnalizowanej usterki. Kwestionowany w pytaniu prawnym przepis art. 1 pkt 3 lit. a ustawy nowelizującej, w kształcie przed zmianą wprowadzoną przez poprawkę Senatu, był w istocie tożsamy z ową pierwotną wersją przepisu art. 130² § 3 k.p.c., i, jako taki, mógł zostać uznany za realizujący wskazanie, zawarte w powołanym postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 stycznia 2008 r.

W konsekwencji, należy uznać, że wprowadzenie materiały ustawy nowelizującej jest przepis art. 130² § 3 k.p.c., jednak zmiana brzmienia tego unormowania miała mieć charakter wyłącznie redakcyjny, a więc nieprowadzący do modyfikacji konstrukcji tego unormowania, którego istotą jest nałożenie na profesjonalnych pełnomocników stron procesowych obowiązku samoobliczenia i samoopłacenia wskazanych w nim pism procesowych (środków odwoławczych i środków zaskarżenia), z jednoczesnym nałożeniem na strony rygoru odrzucenia, bez uprzedniego wezwania do uzupełnienia, w przypadku braku fiskalnego takich pism. O ile więc całkowite odstępianie od istoty tej konstrukcji nie było w ogóle przedmiotem rozpatrzenia przez Sejm, o tyle poprawka Senatu nie mogła polegać na uchyleniu przepisu art. 130² § 3 k.p.c., czym doprowadziła, w konsekwencji, do rezygnacji z tej konstrukcji, a zatem do istotnej jakościowo zmiany w zakresie reżimu procesowych skutków wniesienia przez profesjonalnego pełnomocnika środka odwoławczego lub środka zaskarżenia dotkniętego brakiem fiskalnym. Zarazem poprawka Senatu udaremniła osiągnięcie celu regulacji uchwalonej przez Sejm w III czytaniu (w zakresie odnoszącym się do unormowania kwestionowanego w pytaniu prawnym), którym było – co jeszcze raz należy podkreślić – wyłącznie zmiana redakcyjna przepisu art. 130² k.p.c. tak, by – przy utrzymaniu

jego zawartości normatywnej – spowodować usunięcie niejasności zamieszczonego w nim sformułowania, a przez to zrealizować postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 stycznia 2008 r.

Należy więc uznać, że poprawka Senatu, której skutkiem jest uchylenie przepisu art. 130² § 3 k.p.c., wprowadziła do ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. – z pominięciem zasady trzech czytań – treści, które nie łączą się bezpośrednio z celem i przedmiotem ustawy i wykraczają tym samym poza jej zakres, stanowiąc przez to ukrytą formę inicjatywy ustawodawczej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażono pogląd, że nie można wykluczyć możliwości pewnego wyjścia poza zakres ustawy, zwłaszcza, gdy chodzi o jej udoskonalenie czy modyfikację w granicach zasadniczo wyznaczonych celem i przedmiotem ustawy. Jeżeli jednak owo wyjście przybierze rozmiar znaczący, a poprawki proponować będą wprowadzenie do ustawy treści, które nie łączą się bezpośrednio z celem i przedmiotem ustawy, to należy uznać, że poprawki wykraczają poza zakres ustawy i nabierają charakteru samoistnych przedłożeń legislacyjnych, do czego Senat jest upoważniony, ale jedynie w formie inicjatywy ustawodawczej, a nie poprzez poprawki (*vide* – wyrok z dnia 23 lutego 1999 r., z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23).

Niezależnie od poczynionych powyżej ustaleń co do niezgodności z Konstytucją trybu uchwalenia zakwestionowanego przepisu, nie bez znaczenia są również przyjęte przez Senat motywy poprawki, zmierzającej do uchylenia przepisu art. 130² § 3 k.p.c. W uzasadnieniu uchwały Senatu z dnia 20 listopada 2008 r. wskazano, że „Senat (...) w pełni przychylając się do przedstawionego przez Trybunał Konstytucyjny poglądu, dostrzegając analogie pomiędzy obydwojoma przepisami (to jest pomiędzy art. 370¹ k.p.c. a art. 130² § 3 k.p.c. – przyp. wł.) oraz mając na uwadze, że przepis art. 370¹ k.p.c. został uznany za niezgodny z Konstytucją wnosi o uchylenie przez Sejm art. 130² § 3 Kodeksu postępowania cywilnego” (druk sejmowy nr 1383). Tym samym Senat

bezkrytycznie zaakceptował pogląd autora poprawki o istnieniu „silnej” analogii pomiędzy tymi przepisami, ignorując zarazem, znany już – choć w chwili podjęcia wskazanej uchwały jeszcze bez uzasadnienia – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 2008 r., w sprawie SK 33/07 (*op. cit.*), w świetle którego przedstawione w uchwale motywy są chybione.

Wobec powyższego należy uznać, że zakwestionowany przepis art. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 234, poz. 1571) jest sprzeczny z zasadą legalizmu, oznaczającą, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych oraz, że – ze względu na prawną reglamentację działalności prawodawczej – akty prawotwórcze powinny mieć legitymację w Konstytucji (art. 7 ustawy zasadniczej). Zaskarżony przepis pozostaje również niezgodny z konstytucyjnie dopuszczalnym zakresem poprawek Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm, stanowiąc w istocie inicjatywą ustawodawczą, przyjętą przez Sejm z naruszeniem zasady trzech czytań (art. 121 ust. 2 w związku z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 Konstytucji).

Ze względu na to, że unormowaniem poddanym kontroli konstytucyjności w przedmiotowej sprawie jest przepis nowelizujący, krótkiej analizie wymaga kwestia skutków ewentualnego jego uznania za niekonstytucyjny. Problematyka ta, podobnie jak ogólniejsze zagadnienie dopuszczalności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności z Konstytucją przepisu uchylającego, jest w doktrynie prawa konstytucyjnego przedmiotem rozbieżnych ocen i zapatrywań, przede wszystkim ze względu na wyrażane niekiedy wątpliwości co do tego, czy przepis uchylający może być uznany za obowiązujący (w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym), skoro wywiera on skutek jednorazowy i nieodwracalny, polegający na usunięciu

z systemu prawnego wskazanego w nim przepisu merytorycznego (por. chociażby Andrzej Mączyński, *Kontrola konstytucyjności przepisów uchylających i zmieniających*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV – lecia, Trybunał Konstytucyjny*. Wydawnictwa, Warszawa 2001, s. 157 – 167, Piotr Radziejewicz, *Przywrócenie mocy obowiązującej przepisu prawnego jako skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, *Przegląd Sejmowy* nr 3/2005, s. 21 – 46, Sławomira Wronkowska – Jaśkiewicz, Michał Seweryński, *Opinia w sprawie prawnych konsekwencji utraty mocy obowiązującej przez przepisy zmieniające (nowelizujące) inne przepisy prawne*, *Przegląd Legislacyjny* nr 1/2000, s. 145 – 148, Zdzisław Czeszejko – Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Trybunał Konstytucyjny. Wydawnictwa, Warszawa 2003, s. 443 – 447 oraz Monika Florczak – Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Wydawnictwo Ars boni et aequi, Poznań 2006, s. 142 – 147). Niezależnie od rozstrzygnięcia tego sporu, judykatura Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie dopuszcza możliwość badania konstytucyjności przepisu uchylającego (por. orzeczenie z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52 oraz wyrok z dnia 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256), a także przepisu zmieniającego (czyli zawierającego nową treść merytoryczną, zastępującą treść zawartą w przepisie uchylonym), lecz wyłącznie w zakresie, w jakim zawiera on normę derogującą poprzednie unormowanie danej kwestii. Cechą charakterystyczną przepisu nowelizującego jest bowiem fakt, iż z jego treści można dekodować normę derogującą, która usuwa określone elementy z przepisu zmienianego lub uchylanego, przy czym, w przypadku przepisu zmieniającego, poza normą derogującą, posiada on ponadto normę zastępującą, która do treści zmienianego przepisu wprowadza nowe elementy w miejscach derogowanych. Kontroli konstytucyjności podlegać mogą zaś odrębnie obie, wyrażone w przepisie zmieniającym, normy (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999,

poz. 165 oraz postanowienie z dnia 21 marca 2000 r. rozstrzygające wątpliwości co do treści powołanego wyroku o sygn. K 4/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 65).

Przepis art. 1 pkt 3 lit a ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r., zakwestionowany w pytaniu prawnym, jest typowym przepisem derogującym, nieposiadającym owej dodatkowej normy zastępującej. Stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności przepisu uchylającego rodzi skutek w postaci pozbawienia go mocy obowiązującej. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na fakt, iż przepis uchylający swoją rację bytu prawnego czerpie z pozostawania w pewnej relacji do przepisu uchylanego, co rodzi pytanie o skutek rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności przepisu uchylającego dla przepisu uchylonego. Skoro bowiem wprowadzenie do systemu prawa przepisu uchylającego oddziałuje bezpośrednio na przepis uchylany, to również usunięcie z systemu prawa przepisu uchylającego nie jest – jak się wydaje – bez znaczenia dla przepisu uchylonego (*vide* – Monika Florczak – Wątor, *ibidem*, s. 142).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w doktrynie prawa konstytucyjnego, obecny jest pogląd, że utrata mocy obowiązującej przepisu nowelizującego lub uchylającego powoduje przywrócenie mocy obowiązującej przepisowi znowelizowanemu (w jego postaci przed nowelizacją) lub – odpowiednio – przepisowi derogowanemu (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 1999 r. *op. cit.* oraz Andrzej Grabowski, Bogumił Naleziński, *Kłopoty z obowiązywaniem. Uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Studia z filozofii prawa*, Jerzy Stelmach [red.], Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001, s. 255 – 257). To „odżycie” mocy obowiązującej uchylonego przepisu następuje z mocy samego prawa jako skutek dokonanego przez Trybunał Konstytucyjny ustalenia, że uchylenie zostało dokonane niezgodnie z Konstytucją (Andrzej Mączyński, *ibidem*, s. 164). Przedstawiony pogląd poddano w doktrynie głębokiej krytyce.

Zwrócono m.in. uwagę, że następująca *ex lege* reanimacja znowelizowanego lub uchylonego przepisu może prowadzić do odzycia przepisów niekonstytucyjnych. Zauważono także, iż – w przypadku odzycia przepisów znowelizowanych – Trybunał Konstytucyjny stałby się *de facto* ustawodawcą pozytywnym. Dostrzeżono również, że skutki reaktywacji przepisów uchylonych lub znowelizowanych w zakresie prawa karnego mogłyby prowadzić do skutków trudnych do zaakceptowania na płaszczyźnie fundamentalnej zasady *nullum crimen sine lege* oraz to, że „odzycie” przepisu może nastąpić w nowym, zmienionym już i niespójnym z reaktywowanym unormowaniem, otoczeniu prawnym. Stosunkowo jednak najmniej kontrowersji budzi przyjęcie tego poglądu w przypadku, gdy norma derogująca została uznana za niekonstytucyjną ze względu na tryb jej uchwalenia. W takiej bowiem sytuacji orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdza w istocie nieważność procesu legislacyjnego (por. Andrzej Zoll, *Skuteczność orzeczeń polskiego Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Ius et lex. Księga jubileuszowa ku czci prof. Adama Strzembosza*, Antoni Dębiński, Alicja Grześkowiak, Krzysztof Wiak [red.], Wydawnictwo KUL, Lublin 2002, s. 247). Odrzucenie zaś tezy o odzyskaniu mocy obowiązującej przepisu, derogowanego wskutek nieważnego procesu legislacyjnego, oznaczałoby, że stwierdzona niezgodność przepisu ustawowego z Konstytucją nie spowodowała żadnej zmiany stanu prawnego. W przypadku kontroli konstytucyjności zainicjowanej wskutek skargi konstytucyjnej lub pytania prawnego, rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego pozostałoby w takiej sytuacji bez wpływu na sytuację osoby, która wniosła skargę lub na rozstrzygnięcie sądu przedstawiającego pytanie prawne.

Reasumując, uznać należy, iż stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności zakwestionowanego przez Sąd przepisu art. 1 pkt 3 lit a ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, będzie skutkować przywróceniem

mocy obowiązującej przepisu art. 130² § 3 k.p.c. W efekcie, utrzyma się stan, w którym pozostanie niezrealizowane zalecenie, zawarte w postanowieniu sygnalizacyjnym Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 stycznia 2008 r., sygn. S 1/08. Tym niemniej reaktywowany przepis art. 130² § 3 k.p.c., choć obarczony wadą redakcyjną, korzysta z domniemania konstytucyjności.

Należy wreszcie zwrócić uwagę na fakt, że ze względu na zakres przedmiotowy pytania prawnego, obejmujący jedynie przepis art. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r., rozważenia wymaga skutek ewentualnego orzeczenia o jego niekonstytucyjności dla przepisu art. 1 pkt 3 lit. b powołanej ustawy. Przepis ten, wprowadzony do ustawy na skutek tej samej poprawki senackiej, zawiera nowe brzmienie § 5 artykułu 130² k.p.c., który wyłącza stosowanie rygorów procesowych związanych z wniesieniem, przez profesjonalnego pełnomocnika strony, nienależycie opłaconego pisma, w przypadku, gdy obowiązek uiszczenia opłaty stosunkowej powstał na skutek sprawdzenia przez sąd wskazanej przez stronę wartości przedmiotu sporu lub zaskarżenia. Zmiana normatywna, jaką niesie powołany przepis ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r., polega na pominięciu, w nowym brzmieniu § 5 artykułu 130² k.p.c., odesłania do § 3, a przez to – na ograniczeniu zakresu wyłączenia stosowania rygorów procesowych jedynie do sytuacji określonej w § 1 artykułu 130² k.p.c. Poprawka senacka była więc, w tym zakresie, jedynie konsekwencją uchylecia całego § 3 artykułu 130² k.p.c. Ewentualne uznanie niekonstytucyjności art. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. spowoduje zatem konieczność interwencji ustawodawcy, w celu doprowadzenia brzmienia art. 130² § 5 k.p.c. do stanu komplementarności z art. 130² § 3 k.p.c.

Zgodnie bowiem z, przyjętą w art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zasadą skargowości, Trybunał Konstytucyjny w swych orzeczeniach jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi a konsekwencją tej zasady jest niedopuszczalność samodzielnego poszerzania przedmiotu kontroli. Poprzez wskazanie przepisów zamieszczonych

w kwestionowanym akcie normatywnym następuje formalne wyznaczenie granic wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego