

## U S T A W A

z dnia ..... 2016 r.

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

**Art. 1.** W ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2016 poz.623) w art. 96 ust. 1 po pkt. 13 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt. 14 o treści:

*„14) gmina, związek międzygminny, powiat, związek powiatów oraz samorząd województwa, z wyjątkiem spraw dotyczących prowadzonej przez nie działalności gospodarczej.”*

### **UZASADNIENIE**

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych uchylila poprzednio obowiązującą ustawę z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (dalej u.k.s.c.1967). Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy z 1967 r. gmina, związek międzygminny, powiat, związek powiatów oraz samorząd województwa nie miały obowiązku uiszczania opłat sądowych, z wyjątkiem spraw dotyczących prowadzonej przez nie działalności gospodarczej oraz spraw w postępowaniu wieczystoksięgowym.

Zwolnienie podmiotowe gmin wprowadzono do u.k.s.c.1967 roku przepisem art. 1 pkt. 2 lit. b) ustawy z dnia 22 lutego 1991 r. o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 1991 r. Nr 22, poz. 93 z późn. zm.). Przepis art. 8 ust. 2 tej ustawy otrzymał wówczas następujące brzmienie: *„Gmina oraz związek gmin nie mają obowiązku uiszczania opłat sądowych, chyba że sprawa dotyczy prowadzonej przez nie działalności gospodarczej”*. Następnie w związku z wprowadzeniem reformy samorządowej nastąpiła zmiana art. 8 ust. 2 u.k.s.c.1967. Na mocy art. 3 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. z 2000 r. Nr 12, poz. 136 z późn. zm.) art. 8 ust. 2 u.k.s.c.1967 otrzymał brzmienie: *„Gmina, związek międzygminny, powiat, związek powiatów oraz samorząd województwa nie mają obowiązku uiszczania opłat sądowych, chyba że sprawa dotyczy prowadzonej przez nie działalności gospodarczej”*.

Kolejną, tym razem niekorzystną zmianę treści art. 8 ust. 2 u.k.s.c. wprowadził art. 3 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy - Prawo o notariacie (Dz. U. z 2001 r. Nr 63, poz. 635 z późn. zm.). Art. 8 ust. 2 u.k.s.c.1967 otrzymał następujące brzmienie: *„Gmina, związek międzygminny, powiat, związek powiatów oraz samorząd województwa nie mają obowiązku uiszczania opłat*

*sądowych, z wyjątkiem spraw dotyczących prowadzonej przez nie działalności gospodarczej oraz spraw w postępowaniu wieczystoksięgowym*". Zmiana ta w sposób istotny ograniczyła zakres zwolnienia jednostek samorządu terytorialnego z opłat sądowych. Nałożyła bowiem na samorządy obowiązek opłat sądowych (wpisów stosunkowych) od wniosków w postępowaniach wieczystoksięgowych.

W uzasadnieniu do u.k.s.c. stwierdzono, że: Projektowana ustawa (tj. u.k.s.c.) ma realizować następujące szczegółowe cele: (...) 5. Ograniczenie zwolnień od kosztów sądowych, zarówno przedmiotowych (np. wyeliminowanie możliwości sądowych zwolnień od kosztów w niektórych kategoriach spraw, wprowadzenie opłat sądowych w minimalnej wysokości, tzw. opłat podstawowych w sprawach z zakresu prawa pracy, a nawet w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, ale dopiero od instancji odwoławczej), jak i podmiotowych (np. wyeliminowanie sądowych zwolnień od kosztów wielu kategorii osób prawnych oraz przedsiębiorców). Ograniczenie dotychczas bardzo rozległych zwolnień od kosztów sądowych ma sprawić, że mimo istotnego obniżenia wysokości opłat sądowych w sprawach cywilnych, dochody budżetu państwa z tego tytułu nie zostaną uszczuplone. Ponadto, nałożenie także na państwowe i samorządowe osoby prawne obowiązku ponoszenia kosztów sądowych (z możliwością ubiegania się o zwolnienie od nich przez sąd) pozwoli na lepsze monitorowanie i kontrolowanie sposobu wydatkowania funduszy publicznych. Dodatkowo przy regulowaniu kwestii zwolnień od kosztów - zarówno ustawowych, jak i przyznawanych przez sąd - kierowano się następującymi założeniami: (a) zwolnienie od kosztów sądowych osoby prawnej obwarowane powinno być większymi rygorami niż zwolnienie osoby fizycznej, (b) przedsiębiorca (osoba prowadząca działalność gospodarczą) może uzyskać zwolnienie tylko wtedy, gdy został już złożony wniosek o ogłoszenie jego upadłości, wszczęto przeciwko niemu postępowanie naprawcze albo postępowanie likwidacyjne, (c) zwolnienie od kosztów sądowych przez sąd nie może być nigdy całkowite, co oznacza, że zwolniony ma zawsze obowiązek zapłacić pewną minimalną ich część określoną kwotowo - jest to tzw. opłata podstawowa wynosząca 30 zł, (d) w odniesieniu do niektórych kategorii spraw - z uwagi na ich społeczne znaczenie - zwolnienie całkowite może dotyczyć tylko postępowania przed sądem pierwszej instancji, ale poczynając od wniesienia apelacji strona jest obowiązana pokryć pewne minimum kosztów w postaci opłaty podstawowej (takie rozwiązanie przyjęto w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz rozpoznawanych w wyniku odwołań wniesionych do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych) (...) 8. Istotne ograniczenie zwolnień ustawowych zarówno przedmiotowe (zwolnienie całkowite od kosztów sądowych może dotyczyć tylko niektórych kategorii spraw o największej doniosłości społecznej - np. spraw o alimenty, o ustalenie ojcostwa, spraw z zakresu opieki i kurateli, ale już nie spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, w których strony miałyby obowiązek ponosić pewne koszty w postaci opłat w podstawowej, minimalnej wysokości), jak i podmiotowe (ustawowe zwolnienie nie musi przysługiwać gminom, państwowym osobom prawnym oraz organizacjom społecznym, osoby te mogą jednak ubiegać się o zwolnienie od kosztów sądowych przez sąd na ogólnych zasadach). Zachowano natomiast ustawowe zwolnienie podmiotowe odnoszące się do Skarbu Państwa (państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej). Należy w związku z tym podkreślić, że zwolnienie od kosztów sądowych - zwane czasem także "prawem ubogich" - co do zasady powinno dotyczyć przede wszystkim osób fizycznych

znajdujących się w ubóstwie, które z uwagi na swoją sytuację życiową (majątkową, rodzinną, zdrowotną) nie są w stanie ponieść kosztów sądowych i dlatego postępowanie sądowe prowadzone z ich udziałem jest kredytowane przez państwo. Dalej stwierdzono, że: zmniejszenie wpisu stosunkowego (z 8% do 5%) powinno zostać zrekompensowane wpływami z opłat stałych, ograniczeniem możliwości ubiegania się o zwolnienie od kosztów sądowych przez przedsiębiorców oraz zrezygnowaniem z ustawowych zwolnień niektórych osób prawnych (np. gmin). Konieczność zatrudnienia (a wcześniej wyszkolenia) referendarzy sądowych - do wykonywania czynności związanych z kosztami sądowymi, które ustawa powierza referendarzom - wiąże się z odciążeniem sędziów od wykonywania tych czynności, a to oznaczać może niewymierne korzyści związane z przyspieszeniem postępowania sądowego. Wprowadzenie opłat stałych i nałożenie obowiązku ich uiszczenia na przedsiębiorców, bez wzywania do ich uiszczenia, a także nałożenie na profesjonalnych pełnomocników i przedsiębiorców obowiązku samoobliczenia opłaty stosunkowej, gdy jej wysokość jest uzależniona od wskazanej przez samą stronę wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu zaskarżenia, oznacza znaczące oszczędności zarówno na opłatach pocztowych, jak i na wynagrodzeniu pracowników, będzie bowiem możliwe takie skalkulowanie liczby etatów pracowników administracyjnych przypadających na jednego sędziego, które będzie uwzględniało zaoszczędzenie wysiłku związanego z wysyłaniem wezwań do uiszczenia opłat. Ograniczenie możliwości zaskarżania zarządzeń przewodniczącego oraz orzeczeń sądu i referendarza sądowego w przedmiocie kosztów sądowych służy temu samemu celowi - ograniczeniu korespondencji, a więc zaoszczędzeniu wydatków. Materia projektowanej ustawy leży poza zakresem spraw normowanych przez prawo Unii Europejskiej, choć główne cele, którym służy ustawa - ułatwienie dostępu obywatela do sądu i poprawienie sprawności postępowania - mają istotne znaczenie dla oceny stanu przygotowania Polski do integracji europejskiej.

Przepisy Konstytucji nie zawierają regulacji odnoszących się wprost do kwestii zwolnienia jednostek samorządu terytorialnego z opłat sądowych. Wzorce umożliwiające stwierdzenie niekonstytucyjności art. 94 u.k.s.c. w zakresie w jakim nie przewiduje on zwolnienia z kosztów sądowych jednostek samorządu terytorialnego są przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: art. 32 (zasada równości wobec prawa), art. 45 (prawo do sądu) oraz art. 165 (prawo do ochrony sądowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego). Pozbawienie jednostek samorządu terytorialnego prawa do zwolnienia podmiotowego od kosztów sądowych narusza każdy ze wskazanych wyżej przepisów Konstytucji, albowiem różnicuje sytuację prawną podmiotów wykonujących zadania publiczne. Zarówno Skarb Państwa (Państwo), jak i jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne na rzecz ogółu obywateli. Dysponują władztwem publicznoprawnym (imperium). Jediną różnicą pomiędzy wykonywanymi zadaniami jest ich rodzaj oraz zasięg terytorialny. Różnice te nie powinny mieć jednak wpływu na zróżnicowanie ich sytuacji w ramach dostępu do sądu.

Istotny jest również fakt, iż istnieje szereg sytuacji, w których jednostki samorządu terytorialnego są zmuszone dochodzić roszczeń względem Skarbu Państwa (Państwa) związanych z realizacją przezeń funkcji publicznoprawnych, naruszających sferę samodzielności, o której mowa w art. 165 Konstytucji. Nałożenie na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku regulowania opłat sądowych w sposób istotny ogranicza możliwość

ochrony sądowej tejże samodzielności. Konieczność uiszczenia opłat sądowych w wysokości maksymalnej może powodować rezygnację ze względów finansowych z dochodzenia przez jednostki samorządu terytorialnego swoich roszczeń przed sądem.

Powoływanie się na fakt, iż jednostki samorządu terytorialnego mogą wystąpić o zwolnienie od kosztów sądowych jest nieporozumieniem, albowiem możliwość sądowej ochrony sfery samodzielności jest prawem bezwzględny a jego realizacja nie powinna znajdować żadnych ograniczeń. Złożenie wniosku o zwolnienie z opłat sądowych nie powoduje automatycznego zwolnienia z tychże kosztów. Decyzja w tym zakresie jest pozostawiona swobodnemu uznaniu sędziego lub referendarza sądowego. Charakter prawa do sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego kwestia ta nie powinna podlegać czyjejkolwiek ocenie. Poza tym bardzo trudno jest sobie wyobrazić sytuację, w której gmina, powiat lub województwo samorządowe będzie w stanie wykazać, że nie ma środków na opłacenie wpisu sądowego, na zasadach takich, jakie obowiązują prywatne osoby prawne. Jednostki samorządu terytorialnego dysponują bowiem zawsze środkami pieniężnymi i majątkiem koniecznym do realizacji zadań dla tak licznych odbiorców, że majątek ten w stosunku do wysokości kosztów sądowych w pojedynczej sprawie (maksymalna opłata wynosi 100.000 zł) ma wartość nieporównywalnie wyższą.

Nałożenie na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku uiszczania kosztów sądowych z powyższych względów pozostaje w sprzeczności z treścią art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Niezależnie od powyższego należy zaznaczyć, iż zwolnienie jednostek samorządu terytorialnego od kosztów sądowych nie powinno mieć charakteru bezwzględnego. W zakresie w jakim jednostki samorządu terytorialnego działają w ramach dominium (np. w ramach prowadzonej działalności gospodarczej) powinny być traktowane na równi z innymi podmiotami, a zatem w tym zakresie winny ponosić opłaty sądowe. Zwolnienie bezwzględne powodowałoby naruszenie zasady równości.