



Rejent * rok 13 * nr 4(144)
kwiecień 2003 r.

Polemiki i refleksje

Wybrane zagadnienia z projektu ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych

Projekt ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych¹ przewiduje gruntowną modyfikację dotychczasowych przepisów. Stanowi on bardzo obszerny akt prawny, zawierający 170 artykułów. Zasadnicza część (120 artykułów) omawia zasady i tryb pobierania kosztów sądowych, zasady ich zwrotu, wysokość opłat sądowych, zasady zwalniania od kosztów oraz zasady umorzenia, rozkładania na raty i odraczania terminu zapłaty należności sądowych. W przepisach przejściowych i końcowych (50 artykułów) zaproponowano zmiany tej części przepisów kodeksu postępowania cywilnego o kosztach procesu (art. 98-124), które doprowadzić mają do odciążenia od tych czynności sądów i sędziów oraz przeniesienia tych obowiązków w sądach rejonowych i okręgowych na referendarzy sądowych. Wiele uwagi poświęcono wprowadzeniu zasady zniesienia ustawowych zwolnień z ponoszenia kosztów sądowych. Przywilej ten uchylono między innymi w art. 55 ust. 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz w art. 8

¹ Projekt został opracowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Przedmiotem rozważań jest projekt z marca 2003 r. Podstawowe założenia przedstawił A. Ł u k a s i e w i c z, *Reforma opłat, sprawniejsze procesy*, Rzeczpospolita z dnia 25 marca 2003 r. nr 71. Krytycznie ustosunkował się J. Ż u r a ł s k i, *Obniżka czyli podwyżka niektórych opłat, Zalety i wady projektu ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, Rzeczpospolita z dnia 19 maja 2003 r., nr 115.

ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach², przewidujących także zwolnienie z obowiązku pobierania „opłaty notarialnej” za czynności związane z przeniesieniem własności nieruchomości i aktu notarialnego o ustanowieniu fundacji. Jest to pozytywne zjawisko porządkowania innych przepisów przy tworzeniu nowych. Generalnie postanowiono, że zwolniony z opłaty sądowej z mocy ustawy jest tylko Skarb Państwa.

Projektodawca proponuje obniżenie wysokości opłaty stosunkowej w sprawach o prawa majątkowe. Ponadto wprowadza jako zasadę zawyżoną opłatę stałą, chyba że przepis przewiduje opłatę stosunkową. Dotychczasowe przepisy spotkały się bowiem z powszechną krytyką, zarzucono im nadmierny fiskalizm, utrudniający zagwarantowany przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej dostęp do wymiaru sprawiedliwości³.

Kwestionowano także zgodność z przepisami Konstytucji RP art. 37 ustawy z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych⁴, wobec niezawarcia w delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia wykonawczego⁵ zakresu regulacji oraz kierunku planowanych rozwiązań prawnych. Podnoszono również wadliwość regulacji prawnej przez zamieszczenie obowiązku uiszczenia i wysokości opłaty sądowej w rozporządzeniu wykonawczym zamiast w ustawie. Wątpliwości te wyjaśnił wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 maja 2003 r.⁶, nie dopatrując się niezgodności tych przepisów z Konstytucją.

W wyroku Trybunał Konstytucyjny nie podzielił hipotezy, przedstawionej także w motywach do projektu ustawy, czyniącej z opłaty sądowej *quasi*-daninę publiczną. Nie znajduje ona potwierdzenia w doktrynie i jest sprzeczna z definicją podatku. Podatkiem jest zobowiązanie mające cha-

² Tekst jedn.: Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 z późn. zm.

³ Minister Sprawiedliwości na posiedzeniu Sejmu w dniu 28 marca 2003 r. złożył sprawozdanie z działalności wymiaru sprawiedliwości. Stwierdził w nim między innymi, że aktualnie obowiązują zbyt wysokie opłaty sądowe i istnieje konieczność zmiany tego stanu rzeczy, Rzeczpospolita z dnia 29-30 marca 2003 r., nr 75; por. T. B u k o w s k i, *Rozstrzygnięcie o kosztach procesu cywilnego*, Warszawa 1971, s. 19; F. R u s e k, W. K u r y ł o - w i c z, *Koszty sądowe w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1976, s. 230; B. B u d z y n, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych*, Katowice 1968, s. 41.

⁴ Tekst jedn.: Dz.U. z 2002 r. Nr 9, poz. 88.

⁵ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 1996 r. w sprawie określenia wysokości wpisów w sprawach cywilnych, Dz.U. Nr 154, poz. 753 z późn. zm.

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego został przedstawiony w Rzeczypospolitej z dnia 6 i 7 maja 2003 r., nr 104 i 105.

rakter nieodpłatny. Opłata sądowa cechuje się odpłatnością, ponieważ wnoszący ją otrzymuje w zamian usługę sądową i stanowi także zwrot części wydatków związanych z działalnością orzeczniczą wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych.

Projektodawca nie dokonał analizy skutków budżetowych wprowadzenia obniżonych opłat sądowych, zakładając hipotetycznie, że nie powinna ona zmniejszyć wpływów do budżetu państwa. Zostanie to osiągnięte w wyniku zniesienia ustawowych zwolnień niektórych osób prawnych, ograniczenia możliwości zwolnień przedsiębiorców.

Zgodzić się należy z tezą przedstawioną w uzasadnieniu, że przyjęta koncepcja spowoduje odciążenie sądów i sędziów od niektórych czynności przez powierzenie ich referendarzom sądowym.

Zaproponowana ustawa obejmuje zatem całą problematykę regulującą koszty sądowe w sprawach cywilnych. Przesunięcie przepisów z procedury cywilnej osłabi jednak rangę tego aktu prawnego o podstawowym i ogólnym znaczeniu. Zagrozi także jego stabilności, bowiem rzeczą naturalną będą cykliczne weryfikacje wysokości kwot opłaty stałej oraz innych opłat. Zmiany te spowodują wydawanie powtarzających się nowel. Z przytoczonych względów przedmiotem opracowania będą tylko wybrane zagadnienia występujące w praktyce notarialnej.

Projekt ustawy przewiduje kilka opłat sądowych. Zasadniczą jest **opłata stała**, a opłata stosunkowa występuje wówczas, gdy tak postanawia przepis (art. 8). Ma być ona pobierana w sprawach o prawa niemajątkowe oraz w niektórych sprawach o prawa majątkowe w jednakowej wysokości, niezależnie od wartości przedmiotu sporu lub przedmiotu zaskarżenia, nie mniej niż 30 zł i nie więcej niż 5.000 zł. Popołniono przy tym błąd w ocenie skutków finansowych ustalenia wysokiej opłaty stałej w kwocie 2000 zł. Przy wnioskach o wartościach poniżej 40000 zł powstał niezamierzony efekt podwyższenia opłaty sądowej w stosunku do obecnie obowiązującej, a także zamierzonej.

Opłata stosunkowa (art. 11) dotyczy spraw majątkowych i wynosi 5% (dotychczas 8%) wartości sporu lub przedmiotu zaskarżenia, nie mniej niż 50 zł i nie więcej niż 100.000 zł.

Opłata podstawowa (art. 12) wynosi 30 zł i stanowi minimalną opłatę, którą strona ma uiścić od pisma podlegającego opłacie, chyba że przepis stanowi inaczej. Jest pobierana wówczas, gdy przepisy nie przewidują opłaty stałej, stosunkowej lub tymczasowej. Należy ją także pobrać od

pism wnoszonych przez stronę zwolnioną w całości od kosztów sądowych przez sąd. Pobieranie tej opłaty wyłącza pobranie innej opłaty.

Na podkreślenie zasługuje stwierdzenie, że przepisów o opłacie podstawowej nie stosuje się w postępowaniu wieczystoksięgowym i w postępowaniu rejestrowym.

Opłatę tymczasową (art. 13) określa przewodniczący zależnie od pisma w sprawie o prawa majątkowe, w której wartości przedmiotu nie da się ustalić w chwili jej wszczęcia. W orzeczeniu końcowym w I instancji sąd określa wysokość opłaty ostatecznej, która jest opłatą stosunkową, obliczoną od wartości przedmiotu sporu, ustalonej w toku postępowania.

Opłaty sądowe w postępowaniu wieczystoksięgowym

W postępowaniu wieczystoksięgowym odstąpiono od wpisu stosunkowego, wprowadzając jedynie opłaty stałe, uzależniając ich wysokość od treści przedmiotu wpisu i podstawy prawnej. Propozycja ta w zasadniczy sposób upraszcza sposób wyliczenia i sprawdzenia jej prawidłowości. Obojętna jest przy tym wartość przedmiotu wpisu i wykreślenia prawa do księgi wieczystej. Pomimo tego będzie ona ustalana w akcie notarialnym w związku z wykonywaniem przez notariusza obowiązków płatnika danin publicznych. Aktualnie należy ją ustalać w każdej sytuacji, gdyż obowiązuje wpis stosunkowy. Wprowadzenie w jej miejsce opłaty stałej zyskuje coraz więcej zwolenników. Budzi jednak wątpliwości, czy nie narusza ona ogólnego pojęcia sprawiedliwości społecznej, traktując jednakowo każdy przedmiot wpisu, bez względu na jego wartość. Ma to szczególne znaczenie, jako że w myśl § 4 art. 518 k.p.c. w postępowaniu wieczystoksięgowym nie stosuje się przepisów o zwolnieniu od kosztów sądowych, z wyjątkiem zwolnienia od wniesionych środków zaskarżenia. Wnioskodawca nie będzie jednak miał obowiązku uiszczenia opłaty stałej od wniosku o wpis w księdze wieczystej, zawartego w akcie notarialnym, jeżeli został w całości zwolniony od obowiązku ponoszenia wynagrodzenia notariusza.

Niespójność obu regulacji prawnych powoduje także rozbieżności w ocenie przesłanek stosowanych przy zwolnieniu z prawa ubogich. Brak korelacji jest wyraźny, gdy skonfrontujemy proponowane zasady zwolnienia z opłaty sądowej osoby fizycznej, przewidziane w art. 99, oraz osoby prawnej lub organizacji nie mającej osobowości prawnej (art. 100),

które wykazały, że nie mają dostatecznych środków na ich uiszczenie zgodnie z przepisami prawa o notariacie. Osoba fizyczna, która ubiega się o zwolnienie od kosztów sądowych musi złożyć oświadczenie, że nie jest w stanie ich ponieść bez uszczerbku dla koniecznego utrzymania siebie i rodziny. Ponadto powinna dołączyć na piśmie, według ustalonego wzoru, oświadczenie o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania. Przedsiębiorca może uzyskać zwolnienie tylko w razie ogłoszenia upadłości lub wszczęcia postępowania likwidacyjnego.

Odmienne sposoby postępowania przewiduje art. 6 pr. o not., chociaż postanowiono, że do rozpoznania wniosku oraz przyznania wynagrodzenia notariusza stosuje się przepisy kodeksu postępowania cywilnego. Zsynchronizowanie tych przepisów jest konieczne, ponieważ zwolnienie z wynagrodzenia notariusza powoduje jednocześnie zwolnienie z opłaty stałej w postępowaniu wieczystoksięgowym, wbrew zasadzie wyrażonej w art. 518 § 4 k.p.c.

Aktualnie sąd ustala wartość przedmiotu wniosku i sprawdza dane zawarte w akcie notarialnym. Jest to czynność pracochłonna i wydłuża tok postępowania. Ustalenia te są niezależne od dokonywanych przez urzędy skarbowe, o czym sądy nie są informowane⁷.

Zwolnienie z wynagrodzenia notariusza stosowane jest sporadycznie z powodu nieprecyzyjności przepisów i maksymalnego ich sformalizowania. Nie sprzyja temu również przyznanie kompetencji sądowi zamiast radzie izby notarialnej. W tej sytuacji w miejsce zwolnienia z wynagrodzenia w praktyce stosuje się jego obniżenie w drodze umowy. Zasada ta powinna mieć charakter indywidualny i nie stanowić naruszenia zasad etycznych notariusza. Zjawisko to nabiera innego charakteru wobec nieprawomocnego wyroku Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 14 maja 2003 r., w którym stwierdzono, że obniżenie wynagrodzenia notariusza nie może mieć charakteru dążenia jedynie do zdobywania klientów⁸.

⁷ Tryb postępowania urzędów skarbowych omawia A. S i e l a n k o w artykule *Urzędy skarbowe nie wierzą w rynkowe ceny nieruchomości. Co trzeci nabywca dopłaca fiskusowi*, Rzeczpospolita z dnia 1 kwietnia 2003 r., nr 77.

⁸ Bliżej H. F e d e r o w i c z, *Rejent z taksą maksymalną*, Rzeczpospolita z dnia 15 maja 2003 r., nr 112. Stwierdza przy tym, że ustawa antymonopolowa ma zastosowanie do notariuszy, którzy w jej świetle są przedsiębiorcami świadczącymi usługi. Krajowa Rada Notarialna jest zaś związkiem przedsiębiorców.

W art. 40-46 projektu uregulowano odrębnie sprawy podlegające wpisowi w księgach wieczystych, jednakże stosować się będą do nich także ogólne przepisy kodeksu postępowania cywilnego, o ile niniejsza ustawa nie stanowi inaczej. Opłatę stałą od wniosku o dokonanie wpisu w księdze wieczystej pobiera się wyłącznie od wnioskodawcy nawet wtedy, gdy na jego podstawie mają być wpisane prawa innych osób, np. służebności mieszkania. Wniosek wniesiony przez kilka osób podlega jednej opłacie, z wyjątkiem współuczestnictwa formalnego, kiedy ponosi ją każdy współuczestnik postępowania. Opłacie podlega wniosek o wpis i wykreślenie praw w księdze wieczystej oraz o odpis księgi wieczystej. Do wydatków nie zalicza się kosztów druku księgi wieczystej, a jedynie koszty ogłoszeń. Opłaty związane z doręczeniem pism sądowych nie obciążają stron.

W myśl przyjętej koncepcji dokonano podziału praw podlegających wpisowi, posługując się nieznanymi kryteriami. Grupy tych praw zostały wymienione osobno w poszczególnych przepisach w zależności od ich wysokości. I tak, zgodnie z art. 40, opłata stała 500 zł dotyczy wniosków o wpis własności, użytkowania wieczystego, a nadto ograniczonych praw rzeczowych, praw i roszczeń osobistych, przelewu lub innego przejścia bądź przekształcenia prawa wpisanego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Katalog tych praw nie jest zamknięty i dlatego odesłano do bliżej nieznanych przepisów szczególnych. Powtórzono zatem błędy występujące w obowiązujących przepisach, stwarzające możliwość dowolnej wykładni przy kwalifikowaniu nie wymienionych praw do określonej grupy. Nie wykazano się tutaj wyobraźnią przy tworzeniu prawa. Należało bowiem wymienić wszystkie prawa nazwane, istniejące w pozytywnych normach prawnych. Nie zaliczono do żadnej kategorii np. hipoteki, umów majątkowych małżeńskich czy rozwiązania umów jako podstaw wpisowi własności. Innym przykładem jest nabycie własności nieruchomości gruntowej umową sprzedaży zawartą z użytkownikiem wieczystym na podstawie art. 32 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Przy wpisie własności pożądanym byłoby wymienienie gospodarstwa rolnego, gospodarstwa rodzinnego oraz innych form jego nabycia w wyniku przepisów szczególnych.

Podobnie w art. 41, posługując się opisanymi zasadami, ustalono opłatę stałą w kwocie 300 zł od wniosków o wpis praw tam wymienionych, kwalifikując je zupełnie przypadkowo, bez ściśle określonych zasad podziału. Przyjęto, że jest ona pobierana od wniosku o wpis:

1. Własności nabytej na podstawie dziedziczenia, zapisu albo działu spadku bądź zniesienia współwłasności, jeżeli prawa własności współwłaścicieli lub spadkobierców były wpisane do księgi wieczystej. Nie wymieniono tutaj jako podstawy wpisu umowy o podział majątku wspólnego, nie zajęto także stanowiska dotyczącego umów prostujących, stanowiących dość znaczną ilość czynności notarialnych, w których zawarty jest wniosek o dokonanie wpisu w księdze wieczystej w zależności do tego, czy jest on rozpatrywany samodzielnie, czy też łącznie z wnioskiem zamieszczonym w prostowanej czynności notarialnej.

2. Własności nieruchomości zamiennej, nabytej jako odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość, jeżeli dotychczasowe prawa były ujawnione w księdze wieczystej.

3. Własności nieruchomości rolnej lub jej części, nabytej w wyniku scalania gruntów, jeżeli dotychczasowe prawa były ujawnione w księdze wieczystej.

Opłatę stałą w kwocie 100 zł pobiera się od wniosku o założenie księgi wieczystej, o sprostowanie działu I-O, o odłączenie nieruchomości lub jej części, o połączenie nieruchomości w jednej księdze wieczystej, która jest już prowadzona niezależnie od liczby łączonych nieruchomości, o wpis ostrzeżenia o niezgodności stanu prawnego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. Niezależnie od tego, opłatę stałą w tej wysokości pobiera się od wniosku o dokonanie innych wpisów, poza wyżej wymienionymi. Odesłanie ma charakter ogólny i zgodnie z wykładnią gramatyczną dotyczy wszystkich pozostałych wniosków. Przyjęcie takiego rozwiązania pozostaje w sprzeczności z podziałem rodzajowym, określonym w art. 41 projektu.

Od wniosku o wykreślenie praw i roszczeń pobiera się połowę opłaty przewidzianej od wniosku o wpis tych praw i roszczeń. Na tych samych zasadach pobiera się opłatę stałą od wniosku o złożenie do zbioru dokumentów – wniosku i dokumentów.

Stosownie do art. 511² § 1 k.p.c., w postępowaniu wieczystoksięgowym oraz w postępowaniach rejestrowych przewodniczący zwraca bez wezwania o uiszczenie opłaty wniosek podlegający opłacie stałej, jeżeli został nienależycie opłacony. W zarządzeniu o zwrocie pisma wskazuje wysokość należnej opłaty stałej. I w tym przypadku stosuje się odpowiednio przepis art. 130² § 2 k.p.c.

Czynności notarialne a opłaty sądowe

W uzasadnieniu projektu ustawy ustawodawca przedstawia sugestię zwiększenia czynności notarialnych w sprawach zgodnego działu spadku i zniesienia współwłasności lub podziału majątku wspólnego w kontekście obniżonych opłat sądowych. Uważa słusznie, że należy podjąć wszelkie starania, by były one sporządzane u notariusza, ponieważ są bezkonfliktowe. Rozpoznawanie przez sądy niepotrzebnie wydłuża tok postępowania i zwiększa ich obciążenie. Zachętą finansową miałyby być znaczne obniżenie opłat stałych od zgodnych wniosków stron⁹. Propozycja ta ma swój wyraz w wysokości proponowanych opłat stałych. I tak, stosownie do art. 35, 39 i 49 opłatę stałą w kwocie 2.000 zł pobiera się od wniosku o podział majątku wspólnego po ustaniu małżeńskiej wspólności majątkowej, od wniosku o zniesienie współwłasności oraz od wniosku o dział spadku. Jeżeli wniosek ten zawiera zgodny projekt podziału majątku wspólnego, zniesienia współwłasności oraz działu spadku pobiera się opłatę stałą w kwocie 500 zł. Opłatę stałą w wysokości 3.000 zł pobiera się od wniosku o dział spadku połączony ze zniesieniem współwłasności, a gdy zawiera zgodny projekt opłata stała wynosi 1.000 zł.

Przedstawione relacje wysokości opłaty stałej inspirują strony do wskazywania zgodnego rozstrzygnięcia danej sprawy majątkowej. Zamierzony cel może być zrealizowany wówczas, gdy wynagrodzenie notariusza będzie konkurencyjne w stosunku do stałej opłaty sądowej. Wysokość opłaty sądowej determinuje stosunkowo niską taryfę wynagrodzenia notariusza, dlatego skorzystanie przez zainteresowane strony z jego usług powinno być przede wszystkim uzasadnione szybkością i jakością oraz sprawnością sporządzenia czynności notarialnej bez konieczności poniesienia dodatkowych kosztów związanych z zastępstwem sądowym. Walory te należy w większym rozmiarze eksponować, korzystając z różnych form medialnych i publikacyjnych.

Zwrot opłaty sądowej

Stosownie do brzmienia § 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 sierpnia 2001 r. w sprawie pobierania przez notariuszy opłat

⁹ Porównaj R. S z t y k, *Dział spadku i zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego*, Rejent 2001, nr 9, s. 43-60.

sądowych od wniosków o wpis do księgi wieczystej, zamieszczanych w aktach notarialnych, notariusz, w razie niedojścia do sporządzenia aktu notarialnego, od którego została uiszczona należna opłata sądowa, zwraca niezwłocznie tę należność osobie, która ją wpłaciła. W pozostałych przypadkach zwrot opłaty następuje w oparciu o przepisy o kosztach sądowych. Przepis ten został wydany na podstawie delegacji określonej w art. 7 § 3 pr. o not. i jest konsekwencją realizacji zasady uzależnienia sporządzenia aktu notarialnego od uprzedniego uiszczenia przez stronę należnej opłaty sądowej. Tak sformułowany obowiązek ustawowy nie mieści się w ogólnych zasadach postępowania przy ustalaniu i poborze opłaty sądowej.

Niestety, błąd ten nie został naprawiony w projekcie ustawy i w zasadzie powtórzone tryb postępowania przy zwrocie opłaty sądowej, ustalony w obowiązujących przepisach. Zmodyfikowano go tylko w tym zakresie, jak nakazują to regulacje pozytywnych norm prawnych. Nie uwzględniono żadnej regulacji w przedmiocie obowiązku pobrania opłaty sądowej, jak również jej zwrotu przez notariusza w razie zaistnienia przesłanek ustawowych. W związku z tym należałoby obowiązek ten dokładnie określić w projektowanej ustawie zamiast w prawie o notariacie.

Odrębnym problemem wymagającym wyjaśnienia jest możliwość zwrotu opłaty sądowej przez notariusza. Opłata sądowa jest dochodem budżetu państwa i jej dysponentem jest sąd, który jest władny podejmować decyzje również w zakresie zwrotu wniesionej należności. Przypisanie tych kompetencji notariuszowi narusza przepisy prawa budżetowego i uszczupla kompetencje sądu jako instytucji jedynie upoważnionej do podejmowania w tej mierze odpowiednich rozstrzygnięć.

Reasumując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że projekt ustawy zawiera szereg walorów zmierzających do usprawnienia działalności sądów. Realizuje także wiele postulatów wyrażanych w doktrynie i przez opinie społeczne, a w tym przede wszystkim w przedmiocie obniżenia wysokości dotychczasowych opłat sądowych, jednych z najwyższych w państwach Unii Europejskiej. Uwzględnienie przedstawionych uwag przyczyni się do podniesienia jakości przyszłej ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Romuald Szytk