

Warszawa, dnia 14 stycznia 2002r.

Opinia prawna

do pytania prawnego (syg. akt P.21\01) dotyczącego zgodności art. 37 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia wysokości wpisów w sprawach cywilnych z art. 92, ust. 1 oraz art. 84 i 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Niniejsza opinia dotyczy pytania prawnego (syg. akt. P.21\01) skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego, przez Sąd Rejonowy w Bydgoszczy dnia 20 listopada 2001 r. Sąd w postanowieniu z tego dnia zadał pytanie o zgodność art. 37 ustawy z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. nr 24, poz. 110 z późniejszymi zmianami – dalej jako ustawa) oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 1996 r. w sprawie określenia wysokości wpisów w sprawach cywilnych (Dz. U. nr 154, poz. 753 z późniejszymi zmianami – dalej jako rozporządzenie) z art. 92, ust. 1 oraz art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W pierwszej kolejności Sąd Rejonowy, w uzasadnieniu do pytania podniósł wątpliwości odnoszące się do zgodności rozporządzenia i art. 37 ustawy z art. 92 Konstytucji. Zarzut dotyczy braku wymaganych przez Konstytucję wytycznych, w przypadku gdy ustawa zawiera delegację do wydania aktu wykonawczego. Sąd stwierdził iż; *„w art. 37 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych brak jest jakichkolwiek wskazań dotyczących sposobu ustalenia wpisu poszczególnych rodzajów spraw”*. W dalszej części uzasadnienia zawarto rozważania mające charakter streszczenia dotychczasowej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego w tej materii. Powołując się na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące możliwości ograniczenia prawa do sądu ze względów finansowych, Sąd Rejonowy postulował również, aby *„upoważnienie do wydania aktu prawa wykonawczego cechowało się wyjątkową szczegółowością, uniemożliwiając*

ustalenie w akcie podustawowym opłat sądowych mogących pozbawić prawa do sądu”

Analizując postawione zarzuty należy na wstępie zaznaczyć, iż art. 37 ustawy nie jest wyłączną podstawą rozporządzenia. Rozporządzenie to wydano także w oparciu o art. 45 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz art. 31 ust. 6 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późniejszymi zmianami).

Artykuł 92, ust. 1 Konstytucji stanowi iż: *„Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.”* Wątpliwości Sądu wyrażone w uzasadnieniu dotyczą jednej z przesłanek prawidłowej delegacji ustawowej, a mianowicie „wytycznych dotyczących treści aktu”.

Kwestia minimalnego zakresu wytycznych koniecznych dla legalności delegacji ustawowej była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 grudnia 1999 r. w sprawie stwierdził, że wytyczne (w rozumieniu art. 92 Konstytucji) są przede wszystkim wskazówkami co do treści aktu normatywnego, a także wskazaniemi co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz. Ustawa musi zawierać pewne wskazania wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), jakie mają być zawarte w rozporządzeniu lub też eliminujące pewne treści (kierunki rozwiązań). Przypomnieć należy, że wytyczne muszą wprawdzie zawsze zostać sformułowane ustawowo, ale nie muszą być one zawierane w przepisie upoważniającym. *„Zasada jednolitości ustawy jako aktu normatywnego pozwala też na tolerowanie sytuacji, w której wytyczne zawarte są w innych postanowieniach ustawy niż przepis formułujący upoważnienie”.¹ Jeżeli jednak rekonstrukcja taka okaże się niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za wadliwy konstytucyjnie.²*

Ustawa o kosztach cywilnych w sprawach majątkowych przewiduje kryteria według których ustalana jest wysokość wpisów. Artykuł 29 stanowi iż: *„Wpis jest stosunkowy, chyba że przepis przewiduje wpis stały lub też wpis o określonej dolnej i górnej granicy.”* Zgodnie z art. 30: *„Wysokość wpisu stosunkowego zależy od wartości przedmiotu sprawy.”* Z kolei artykuł 45 tej samej ustawy, który również jest podstawą prawną do wydania rozporządzenia wyznacza sprawy, w których zastosować można ulgowe stawki wpisów.

Wydaje się, iż wyznaczenie podstawowej reguły ustalenia wysokości wpisów w art. 29 i 30 stanowi wystarczające wytyczne dla legalności rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości. W ustawie ustalono bowiem zasady mechanizmu obliczania wpisu oraz jego podstawę, a tym samym wzorzec merytorycznych rozwiązań szczegółowych.

Powołana w uzasadnieniu Europejska Konwencja Praw Człowieka i orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie ustanawia zakazu stosowania opłat sądowych, a jedynie ma na celu urealnienie gwarantowanego w art. 6 Konwencji prawa do sądu. Polski system prawny zna instytucje zwolnienia od opłat sądowych oraz przewiduje szereg ulgowych stawek opłat sądowych. W tym kontekście trudno uznać, iż obowiązujące przepisy stoją w sprzeczności ze zobowiązaniami międzynarodowymi Rzeczypospolitej Polskiej. Rozważania dotyczące tej problematyki wykraczają jednak poza zakres zadanego pytania prawnego.

Kolejne zarzuty podniesione w pytaniu prawnym Sądu Rejonowego dotyczą zgodności art. 37 ustawy oraz rozporządzenia z art. 84 i 217 Konstytucji. Wątpliwości dotyczą tego czy wpisy sądowe należy traktować uznać za podatki lub daniny publiczne w rozumieniu art. 217 Konstytucji. Przyjęcie takiego wniosku wymagałoby stosowania w odniesieniu do przepisów dotyczących wpisów sądowych w sprawach cywilnych wymogów art. 217 Konstytucji. Trudno natomiast dopatrzeć się celowości powołania w pytaniu art. 84 Konstytucji zgodnie z którym, *„Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie.”*

Wydaje się, iż wpis sądowy w sprawach cywilnych nie może być traktowany jako danina publiczna lub podatek. Wpis sądowy ma charakter opłaty sądowej (art. 3 ustawy o kosztach sądowych) i należy go traktować na

jako rodzaj opłaty. Prawo i doktryna finansów publicznych odgranicza daniny publiczne od opłat. Te pierwsze charakteryzują się tym, że są ciężarem nakładanym przez państwo, które nie ponosi na rzecz podmiotu obciążonego daniną żadnego świadczenia. Odmiennie jest w przypadku opłat. W tym przypadku mamy do czynienia z mniej lub bardziej ekwiwalentnym świadczeniem po stronie państwa. W przypadku opłat sądowych jest to potwierdzone autorytetem państwa rozstrzygnięcie spraw cywilnych.

Podsumowując wydaje się, iż nie ma podstaw prawnych aby podzielić wątpliwości zawarte w pytaniu zarówno jeśli idzie o zgodność art. 37 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych jak i rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia wysokości wpisów w sprawach cywilnych zarówno z art. 92, ust. 1 jak i 84 oraz 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Sporządził: Jan Morwiński

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2001 r.

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 listopada 1999 r.