

Nowe zasady w zakresie kosztów sądowych w postępowaniu cywilnym

Nowe zasady w zakresie kosztów sądowych w postępowaniu cywilnym

pod redakcją
Krystiana Markiewicza



Wydawnictwo C.H.Beck
Warszawa 2014

Nowe zasady w zakresie kosztów sądowych
w postępowaniu cywilnym

Redakcja: *Izabela Politowska*

© **Wydawnictwo C.H.Beck 2014**

Wydawnictwo C.H.Beck Sp. z o.o.
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa

Skład i łamanie: DTP Service
Druk i oprawa: Elpil, Siedlce

ISBN 978-83-255-5892-5



ISBN e-book 978-83-255-5893-2

Spis treści

Wykaz skrótów	VII
Wprowadzenie	XI
<i>Aneta Łazarska, Arkadiusz Semeniuk</i>	
Uproszczenie systemu kosztów sądowych. Generalne założenia reformy systemu kosztów sądowych	1
<i>Tomasz Zawisław</i>	
Egzekucja należności sądowych, jako warunek spójności systemu kosztów sądowych w sprawach cywilnych	27
<i>Katarzyna Gonera</i>	
Zwolnienie od kosztów sądowych w sprawach cywilnych – uwagi <i>de lege lata</i> i <i>de lege ferenda</i>	53
<i>Aleksander Dawid</i>	
Wynagrodzenie notariusza jako istotny element funkcjonowania systemu ochrony prawnej	69
<i>Krzysztof Markiewicz</i>	
Wybrane zagadnienia kosztów postępowania cywilnego w związku z czynnościami referendarza sądowego	85
<i>Mariusz Sorysz</i>	
Propozycja kolejnej zmiany ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych – czy to ma sens?	105
<i>Grzegorz Borkowski</i>	
Zwolnienie osoby prawnej od kosztów sądowych w sprawach cywilnych – standardy europejskie	119

Marcin Dziurda

Ustawowe zwolnienie od opłat sądowych Skarbu Państwa, państwowych jednostek organizacyjnych oraz organów państwowych 141

Aneta Mendrek

Wybrane aspekty ograniczeń przedmiotowych dopuszczalności zaskarżania orzeczeń i zarządzeń w przedmiocie kosztów sądowych i pomocy prawnej z urzędu – postulaty *de lege ferenda* 149

Agata Witkowska

Problematyka dostępu do poradnictwa prawnego i obywatelskiego w badaniach i literaturze 173

Jan Gibiec

Uwagi na temat uzupełnienia opłaty sądowej uiszczonej w oparciu o art. 19 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych 185

Tomasz Szanciło

Problematyka kosztów postępowania w przedmiocie wydania nakazu zapłaty i zabezpieczenia roszczenia 193

Wykaz skrótów

1. Źródła prawa

EgzKoszPCR	rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 9.3.2006 r. w sprawie egzekucji grzywien, kar pieniężnych, opłat sądowych i kosztów postępowania w sprawach cywilnych, (Dz.U. Nr 42, poz. 288)
EKPCz	Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4.11.1950 r., Dz.U. z 1998 r. Nr 147, poz. 962
KC	ustawa z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.)
FinPublU	ustawa z 27.8.2009 r. o finansach publicznych (t. jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.)
Konstytucja RP	ustawa z 2.4.1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.)
KPC	ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.)
KPPUE	Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. C Nr 326 z 24.11.2012 r., s. 391)
KSCU	ustawa z 28.7.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t. jedn.: Dz.U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594 ze zm.)
KSCU67	ustawa z 13.6.1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. Nr 24, poz. 110 ze zm.)
MPPOiP	Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
OrdPod	ustawa z 29.8.1997 r. – Ordynacja podatkowa (t. jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 749)

PrAdw	ustawa z 26.5.1982 r. – Prawo o adwokaturze (t. jedn.: Dz.U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188 ze zm.)
PrNot	ustawa z 14.2.1991 r. – Prawo o notariacie (t. jedn.: Dz.U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158 ze zm.)
PrUSP	ustawa z 27.7.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t. jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 427 ze zm.)
RadPrU	ustawa z 6.7.1982 r. o radcach prawnych (t. jedn.: Dz.U. z 2009 r. Nr 10, poz. 65 ze zm.)
TAdwR	rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 28.9.2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (t. jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 461)
TNotR	rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 28.6.2004 r. w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej (t. jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 237)
TRadR	rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 28.9.2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (t. jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 490)

2. Czasopisma

Biul. SN	Biuletyn Sądu Najwyższego
Dz.U.	Dziennik Ustaw
Dz.Urz.	Dziennik Urzędowy
EPS	Europejski Przegląd Sądowy
KPP	Kwartalnik Prawa Prywatnego
MoP	Monitor Prawniczy
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna
OSNC-ZD	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna – Zeszyt Dodatkowy
OSNP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSNCAiUS	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (od 1.7.1994 r.)
OSNCP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna

OSPika	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
Pal.	Palestra
PPE	Przegląd Prawa Europejskiego
PPC	Polski Proces Cywilny
PiP	Państwo i Prawo
PPH	Przegląd Prawa Handlowego
Prok. i Pr.	Prokuratura i Prawo
PS	Przegląd Sądowy
R. Pr.	Radca Prawny
Rzeczp.	Rzeczpospolita

3. Organy

ETPCz	Europejski Trybunał Praw Człowieka
SA	Sąd Apelacyjny
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny
TS	Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu
UE	Unia Europejska

4. Inne

art.	artykuł
cyt.	cytowany (-a)
cz.	część
in.	inni
itp.	i tym podobne
lit.	litera
m.in.	między innymi
n.	następne
niepubl.	niepublikowane
np.	na przykład
nr	numer
op. cit.	<i>opus citatus</i>
pkt	punkt
por.	porównaj

poz.	pozycja
przyp.	przypis
r.	rok
red.	redakcja
s.	strona
T.	tom
t. jedn.	tekst jednolity
tzw.	tak zwane
ust.	ustęp
w.p.s.	wartość przedmiotu sporu
zd.	zdanie
ze zm.	ze zmianami
zł	złoty
zob.	zobacz

Wprowadzenie

W dniu 30.11.2012 r. w Warszawie odbyła się coroczna konferencja zorganizowana przez Wydawnictwo C.H.Beck i Redakcję Kwartalnika Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia”. Tematem spotkania były „Nowe zasady w zakresie kosztów sądowych w postępowaniu cywilnym”.

Celem konferencji było przedstawienie podstawowych problemów dotyczących kosztów postępowania cywilnego oraz pomocy prawnej w postępowaniu cywilnym. Zagadnienie to, dotyczące każdego postępowania, stanowi istotny element wymiaru sprawiedliwości. Koszty sądowe w sposób bezpośredni dotyczą prawa do sądu, w tym dostępności do niego oraz sprawności postępowania. Uczestnicy konferencji nie tylko zwrócili uwagę na utrudnienia związane z obecną regulacją, ale przedstawili propozycje nowych, całościowych uregulowań. Dotyczyły one postępowania rozpoznawczego, egzekucji należności Skarbu Państwa, w kontekście zapewnienia spójności systemu kosztów sądowych oraz problematyki zwalniania od kosztów sądowych i ustanawiania pełnomocnika z urzędu. Wypowiedzi te zostały opublikowane w pierwszej części niniejszej publikacji.

Dyskusja na temat kosztów postępowania cywilnego nie może ograniczać się do kosztów sądowych, stąd ważne są opinie w szerszym aspekcie, które dotyczą kwestii ustrojowych, w tym także innych organów niż sąd. Pokazują one, że ocena aktualnego stanu nie powinna być czyniona jedynie przez pryzmat istniejących regulacji, ale i praktyki ich funkcjonowania.

Kilka głosów dotyczy zagadnienia zwolnienia od kosztów sądowych. Autorzy odnoszą się zarówno do szczegółowych rozwiązań prawnych, jak też przedstawiają ogólne zasady i propozycje przyszłych rozwiązań, także w kontekście innych systemów prawnych. Pozostałe wypowiedzi dotyczą wątpliwych kwestii w zakresie obecnych regulacji.

Zarówno konferencja, jak i niniejsza publikacja, mają na celu zapoczątkowanie debaty nad aspektem fiskalnym postępowania cywilnego. Oczywiście jest, że dyskusja

powinna toczyć się nie tylko przy udziale wszystkich grup prawników, ale także przedstawicieli resortu finansów, spraw wewnętrznych oraz instytucji samorządowych, w tym opieki społecznej. Należy na nowo odpowiedzieć na podstawowe pytania dotyczące kosztów sądowych, w tym kosztów związanych z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości, określenia priorytetów i polityki, która powinna być realizowana przy wykorzystywaniu kosztów sądowych. Oczywiście, aczkolwiek pomijany aspekt stanowi również to, że istotnym elementem w omawianym zakresie jest poziom zamożności społeczeństwa, który powinien być tu brany pod uwagę. Brak szerszej dyskusji i całościowych publikacji co do tego zagadnienia jest mocno odczuwalny. Z zadowoleniem więc należy przyjmować kolejne inicjatywy, w tym Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, podejmujące zagadnienia kosztów postępowania.

Oddajemy Państwu niniejszy zbiór artykułów mając nadzieję, że choć w niewielkim stopniu przyczyni się on do realizacji wskazanych wyżej celów. Życzę przyjemnej lektury.

Krystian Markiewicz

Uproszczenie systemu kosztów sądowych. Generalne założenia reformy systemu kosztów sądowych

dr Aneta Łazarska*, Arkadiusz Semeniuk**

Uwagi ogólne

Problematyka kosztów sądowych w sprawach cywilnych od dawna jest centralnym zagadnieniem postępowania cywilnego¹. Jak trafnie pisał *L. Peiper*², proces jest walką o prawo, walka ta wymaga środków pieniężnych na opłaty sądowe i na zastępstwo adwokackie. W braku instytucji ubogich niezamożny byłby bezbronny, a co najmniej upośledzony w tej walce, szczególnie wówczas, gdy musiałby walkę o prawo stoczyć z zamożnym. W aspekcie ustrojowym jakkolwiek materia kosztów sądowych zaliczana jest do zadań z zakresu ochrony prawnej, a nie wymiaru sprawiedliwości, to nie może być wątpliwości, że poziom opłat i wydatków sądowych, zasady

* Autorka jest sędzią Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy.

** Autor jest sędzią Sądu Okręgowego w Płocku.

¹ *K. Korzan*, Koszty postępowania cywilnego, a nakłady państwa na utrzymanie wymiaru sprawiedliwości, Gdańsk 1992, s. 24; *M. Waligórski*, Proces cywilny. Funkcja i struktura, Warszawa 1947, s. 187; *A. Zieliński*, Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz, Warszawa 1999, s. 24; *K. Gonera*, Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Warszawa 2007, s. 12 i n.

² *L. Peiper*, Komentarz do Kodeksu postępowania cywilnego. Część pierwsza, Kraków 1934, s. 302.

zwalniania od obowiązku ich uiszczenia i szeroko rozumiany dostęp do pomocy prawnej, są gwarancjami prawa do rzetelnego procesu³, które ma podstawowe znaczenie dla funkcjonowania każdego demokratycznego państwa prawa⁴. Prawo do sądu, oprócz aspektu pozytywnego, ujętego w art. 45 Konstytucji RP i związanego z odpowiednim ukształtowaniem procedury i systemu organów ochrony prawnej, ma również aspekt negatywny, wynikający z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Wyraża się on w zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu jednostki do wymiaru sprawiedliwości i właśnie z tym negatywnym aspektem prawa do sądu jest ściśle związana materia kosztów sądowych.

Praktyka dostarcza przykładów, w których konkretne regulacje z zakresu kosztów sądowych zostały uznane przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczne z art. 45 czy art. 77 ust. 2 Konstytucji RP z uwagi na fakt ustanowienia zbyt daleko idących ograniczeń w dostępie do sądu⁵. Niejednokrotnie też ETPCz stwierdzał naruszenie przez poszczególne państwa art. 6 ust. 1 EKPCz, z uwagi na nadmiernie restrykcyjne podejście sądów do kwestii zwolnienia od obowiązku uiszczenia kosztów sądowych⁶. Materia ta ma niezwykle istotne znaczenie dla praktyki wymiaru sprawiedliwości oraz faktycznej dostępności i poziomu ochrony praw jednostki. Ograniczenia, wynikające zarówno z ustawy zasadniczej, jak i wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych, nie tylko stanowią podstawę oceny aktualnie obowiązujących norm z aktami wyższego rzędu, ale również kreują ramy, w jakich powinien poruszać się ustawodawca wprowadzając nowe regulacje w zakresie kosztów

³ A. Łazarska, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012, s. 274–275; postanowienie SN z 12.4.2006 r., II CZ 20/06, Legalis.

⁴ K. Schuering, *Ochrona praw jednostek w postępowaniu przed sądami wspólnotowymi*, Warszawa 2007, s. 61.

⁵ Przykładowo orzeczenia TK z 7.9.2004 r., P 4/04, Dz.U. Nr 204, poz. 2091, czy też z 15.5.2012 r., P 11/10, Dz.U. poz. 578.

⁶ Zob. wyroki ETPCz: z 28.10.1998 r., *Ait Mouhoub przeciwko Francji*, skarga nr 22924/93; z 19.6.2001 r., *Kreuz przeciwko Polsce*, skarga nr 28249/95, dostępne na: www.echr.coe.int czy z 26.7.2005 r., *Podbielski i PPU Polpure przeciwko Polsce*, skarga nr 39199/98, dostępny na: www.coe.org.pl.

sądowych⁷. Zwrócić także trzeba uwagę, że naruszenie norm konstytucyjnych czy zobowiązań międzynarodowych może być związane nie tylko z samym obowiązkiem uiszczenia opłaty czy jej wysokością, ale także z nadmiernie skomplikowanymi rozwiązaniami proceduralnymi dotyczącymi ich uiszczenia czy zwalniania od obowiązku ich uiszczenia. Implikuje to wniosek, że analizując materię kosztów sądowych, nie można abstrahować od powiązanych z nimi rozwiązań proceduralnych, które również decydują o rzetelności postępowania sądowego.

Każdy proces musi pochłaniać pewien nakład kosztów. Koszty te mogą być ogólne lub szczegółowe. Do pierwszych należą koszty ponoszone przez państwo na utrzymanie aparatu wymiaru sprawiedliwości, jak opłacanie sędziów i innych urzędników pełniących czynności związane z procesem, najem potrzebnych lokali, konserwację budynków, zakup potrzebnego urządzenia, mebli itp. Natomiast koszty szczegółowe obejmują wydatki związane z poszczególnymi czynnościami procesowymi, jak np.: koszty doręczeń, diety, koszty podróży sędziów, urzędników, należności, świadków, biegłych tłumaczy itp.⁸

Konieczność ponoszenia przez strony kosztów sądowych jest jednym z możliwych rozwiązań systemowych. Polega ona na tym, że część kosztów funkcjonowania systemu wymiaru sprawiedliwości obciąża nie społeczeństwo jako całość, ale konkretne osoby żądające udzielenia im ochrony prawnej. Istnieją także systemy prawne, w których cały ciężar finansowy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości spoczywa na państwie, a osoby dochodzące swoich praw nie ponoszą żadnych kosztów, ewentualnie koszty te mają charakter wyłącznie symboliczny. Niemniej uznać należy, że odpłat-

⁷ Mówi się wówczas o płaszczyźnie legislacyjnej wpływu prawa do sprawiedliwego postępowania sądowego na proces cywilny. H. Pietrkowski, Prawo do rzetelnego procesu w świetle zmienionej procedury cywilnej, PS Nr 10/2005, s. 38. Nie ulega wątpliwości, że każde ograniczenie prawa do sądu będzie, prędzej czy później, podlegało ocenie TK czy EKPCz i konieczność przestrzegania standardów wynikających z orzecznictwa tych organów powinna być stale obecna w świadomości osób odpowiedzialnych za prowadzenie prac legislacyjnych czy zgłaszających postulaty *de lege ferenda*.

⁸ M. Waligórski, *op. cit.*, s. 87.

ność wymiaru sprawiedliwości jest rozwiązaniem jak najbardziej właściwym, co w pełni zaaprobowano w orzecznictwie ETPCz⁹.

Konieczność uiszczenia kosztów sądowych zapobiega do pewnego stopnia pieniactwu sądowemu, tamuje napływ do sądu spraw błahych, wszczynanych w złej wierze czy lekkomyślnie, pozwalając przez to na skoncentrowanie się przez wymiar sprawiedliwości na sporach istotnych z punktu widzenia danej społeczności¹⁰. Cel ten jest szczególnie istotny w obecnym czasie, gdy polski wymiar sprawiedliwości zmagają się z olbrzymią ilością spraw sięgających 14 milionów rocznie¹¹, która jest efektem zarówno zbyt szerokiego zakresu spraw poddanych kognicji sądów polskich¹², jak i ciągle rosnącej świadomości prawnej polskiego społeczeństwa. Ilość postępowań toczących się przed sądami bezpośrednio przekłada się na okres ich trwania w poszczególnych sprawach i nakłady finansowe na funkcjonowanie całego wymiaru sprawiedliwości. Fiskalna funkcja kosztów sądowych pełni zatem ważną rolę społeczną. Ponoszenie kosztów sądowych przez państwo byłoby nie tylko uciążliwe, ale też demoralizowałoby społeczeństwo z braku konieczności liczenia się z kosztami postępowania¹³. Istnienie opłat sądowych zmusza strony do zastanowienia się nad celowością wydatków związanych z przeprowadzeniem konkretnej sprawy i oddziałuje profilaktycznie na zobowiązanych do zapłaty w kierunku dobrowolnego wywiązywania się ze swoich zobowiązań¹⁴. Koszty sądowe mają w swej istocie stygmatyzować zachowania podmiotów, których celem jest wszczynanie błahych bądź absolutnie zbędnych sporów angażujących cały mechanizm wymiaru sprawiedliwości.

⁹ Wyrok ETPCz z 13.7.1995 r., *Tolstoy-Milaslavsky* przeciwko *Zjednoczonemu Królestwu*, skarga 18139/91, par. 61.

¹⁰ W tej mierze patrz w szczególności okoliczności przytoczone w uzasadnieniu uchwały SN z 13.7.2010 r. (III CZP 29/10, OSNC Nr 11/2010, poz. 144), w której wskazano, że jedna osoba składając 55 wniosków miesięcznie generowała ze Skarbu Państwa wydatki na pomoc prawną świadczoną z urzędu w kwocie ok. 80 000 zł miesięcznie.

¹¹ Uwzględnić jednak trzeba, że znaczną część tych spraw stanowią sprawy wieczystoksięgowe i rejestrowe.

¹² Zob. R. Soroko, *Czy Gowin zostanie polskim Peyrefitem?*, *Rzeczp.* z 2.2.2012 r.

¹³ K. Korzan, *op. cit.*, s. 31–32.

¹⁴ W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1974, s. 158.

Człowiek skłonny jest przeceniać i widzieć tam, gdzie w rzeczywistości ich nie ma, swe krzywdy. Konieczność powstrzymania obywateli przed wnoszeniem lekkomyślnych, a nawet złośliwych skarg, jest racją bytu opłat sądowych¹⁵. Innymi słowy, ryzyko ponoszenia kosztów związanych z przegraniem sprawy ma wpływać stymulująco na tego rodzaju zachowania oraz dyscyplinować uczestników postępowania zapobiegając w ten sposób pienięctwu, szykanowaniu oraz wszczynaniu fikcyjnych procesów. Nie ulega jednak wątpliwości, że zbyt wysokie koszty sądowe ograniczają, a niekiedy zamykają jednostce drogę do sądu. Konstytucja RP, podobnie jak i EKPCz, wprowadzić nie gwarantują bezpłatnego wymiaru sprawiedliwości, niemniej nakazują zapewnić rzeczywisty dostęp do sądu. Koszty zatem nie mogą przybierać poziomu nadmiernie wysokiego, tj. nieproporcjonalnego do możliwości finansowych stron¹⁶.

W konsekwencji, w aktualnym stanie rzeczy, sama zasada odpłatności wymiaru sprawiedliwości powinna zostać nadal utrzymana, albowiem przynajmniej do pewnego stopnia pozwala ona ograniczać nadużycia prawa do sądu. Jednak, aby ten efekt faktycznie miał miejsce, opłaty sądowe powinny mieć charakter opłat realnych, posiadających stosowną wartość ekonomiczną, skorelowaną z poziomem zamożności społeczeństwa i stosunków majątkowych w nim panujących. W przeciwnym razie nie będą one stanowiły skutecznego ograniczenia, a stawiany przed nimi cel nie zostanie osiągnięty.

Z drugiej jednak strony pamiętać trzeba, że nadmierny fiskalizm może doprowadzić do naruszenia prawa do rzetelnego procesu. Dlatego przy ustaleniu poziomu wysokości opłat sądowych konieczne jest odpowiednie wyważenie z jednej strony interesu społeczeństwa przejawiającego się w prawidłowym i sprawnym funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości, z drugiej strony interesu jednostki, domagającej się udzielenia jej ochrony prawnej. Z pełną świadomością można też przyjąć, że w szeregu wypadków realny charakter opłaty sądowej będzie skutkował ustaleniem jej w wysokości przekraczającej możliwości osób ubogich czy bardzo ubogich. Bezsporny jest fakt, że osoby zarabiające minimalne wynagrodzenie czy też uzyskujące

¹⁵ J. Zajkowski, Prawo ubogich a urzędy rozejmcze, PPC Nr 20–21/1936, s. 642.

¹⁶ A. Łazarska, *op. cit.*, s. 274.

dochody w porównywalnej wysokości, które z trudnością mogą się samodzielnie utrzymać, nie będą w stanie wygospodarować jakichkolwiek kwot na pokrycie kosztów sądowych. Jednak interesy tych osób będą zabezpieczone przez instytucję zwolnienia od kosztów, do której będą one uprawnione z uwagi na stan ubóstwa i w związku z tym ich prawo do rzetelnego procesu nie zostanie naruszone.

Przyjęcie jako zasady odpłatności wymiaru sprawiedliwości ma, oprócz efektu stygmatyzującego zachowania uczestników postępowania, jeszcze jedną, dodatkową zaletę. Właściwie ukształtowany system kosztów sądowych może stanowić odpowiednią motywację do rozwiązywania spraw niespornych¹⁷ czy w ogóle wszelkich spraw w inny sposób niż wystąpienie na drogę sądową. Niezależnie od faktu, że sprawy niesporne z reguły nie są sprawami najtrudniejszymi w praktyce sądów, to generują one szereg czynności, które bez uszczerbku dla interesu stron mogą być wykonane przez notariusza. Istotą sądów jest rozpoznawanie spraw spornych, w których interesy stron pozostają w konflikcie, a nie substytuowanie notariuszy, co niestety w praktyce ma miejsce. Środkiem, który może spowodować, że znacząca część spraw niespornych, angażująca aktualnie sędziów i pracowników sądu, trafi do notariuszy, są właśnie koszty sądowe. Bez wątpienia, główną motywacją uczestników obrotu prawnego jest motywacja ekonomiczna i wysokość opłat sądowych z pewnością może stanowić główny argument w wyborze usług notariusza zamiast korzystania z drogi sądowej. Nie chodzi przy tym o sytuację, w której opłaty sądowe będą znacząco wyższe od kosztów notariuszy, wystarczy jedynie, że nie będą one znacząco niższe, gdyż to stwarza istotną zachętę do wniesienia sprawy do sądu. Z punktu widzenia strony postępowania, notariusz posiada istotną przewagę nad sądem, przejawiającą się w możliwości załatwienia sprawy znacznie szybciej. W praktyce bowiem przeprowadzenie postępowania sądowego, nawet w najprostszej sprawie niespornej, zajmuje co najmniej kilka miesięcy licząc od momentu złożenia pisma wszczynającego postępowanie do momentu uprawomocnienia się

¹⁷ Pojęcie „spraw niespornych” odnosi się do spraw, w których interesy uczestników postępowania nie pozostają w konflikcie, niezależnie od tego czy sprawy te są rozpoznawane w postępowaniu procesowym czy też w postępowaniu nieprocesowym.

orzeczenia. W przypadku skorzystania z usług notariusza czynność prawna dokonana przed nim wywołuje skutek zaraz po jej dokonaniu, a sam czas oczekiwania na sporządzenie aktu notarialnego jest aktualnie nieporównywalnie krótszy. Z tego powodu całkowicie wystarczające powinno być ustalenie wysokości opłat sądowych na poziomie porównywalnym do opłat notarialnych. Już w takim wypadku większa dostępność usług notariuszy i szybkość załatwienia sprawy będzie stanowiła dostateczną motywację dla strony do osiągnięcia określonego rezultatu w drodze aktu notarialnego, a nie w drodze orzeczenia sądowego. Tego rodzaju rozwiązanie powinno przyczynić się także do przyspieszenia rozpoznawania spraw sądowych, gdyż sędziowie uwolnieni od czynności związanych z rozpoznawaniem spraw niespornych, będą mogli więcej czasu poświęcić sprawom, w których interesy stron pozostają w opozycji i których czas rozpoznawaniu dzięki temu powinien ulec skróceniu.

Przyjęcie jako zasady odpłatności wymiaru sprawiedliwości musi nieuchronnie prowadzić do pytania o kryteria, według których należy ustalać wysokość opłat w poszczególnych sprawach. W tym względzie, należy odrzucić postrzeganie systemu kosztów sądowych wyłącznie z perspektywy dochodów budżetu państwa. Bezspornie, koszty sądowe stanowią dość istotny element wpływów Skarbu Państwa, jednak zapewnienie dochodów budżetowych powinno być w pierwszej kolejności domeną przepisów prawa podatkowego. Opłaty sądowe, pomimo że mają charakter należności publicznoprawnych, nie mają charakteru podatkowego¹⁸. Podatkem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z OrdPod¹⁹. Wobec tak sformułowanej definicji podatku, należy wnioskować, że opłata **nie jest podatkiem**, gdyż po pierwsze, jej źródła nie można poszukiwać w OrdPod, po drugie – nie jest ona bezzwrotnym świadczeniem

¹⁸ Do danin pieniężnych zalicza się: „podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw” – art. 5 ust. 2 pkt 1 FinPublU.

¹⁹ Artykuł 6 OrdPod.

pieniężnym, gdyż w zamian wnoszący opłatę otrzymuje swoistą usługę publiczną świadczoną przez wyspecjalizowaną jednostkę organizacyjną aparatu państwowego, jaką jest sąd, w postaci rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy sądowej. Wydaje się jednak, że wobec aktualnej definicji daniny publicznej statuowanej mocą art. 5 ust. 2 pkt 1 FinPublU, można mówić o publicznym charakterze opłat sądowych.

Przesądzenie charakteru opłat sądowych jest kluczem do dalszego określenia zasad ustalenia ich wysokości i ukształtowania proponowanego modelu systemu kosztów sądowych. Koszty sądowe nie pokrywają bowiem rzeczywistych wydatków związanych z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości, i to zarówno na poziomie ogólnym, jak w odniesieniu do poszczególnych spraw. Gdyby tak było, koszty musiałyby ulec znaczącemu podwyższeniu, a to z pewnością istotnie ograniczyłoby dostęp do sądu. Zdarzają się również sytuacje, w której wysokość opłaty jest nieproporcjonalnie wysoka w stosunku do ilości i pracochłonności czynności wykonywanych przez sędziów i innych pracowników sądu. Można więc stwierdzić, że ekwiwalentność świadczeń w przypadku opłat sądowych jakkolwiek istnieje, to ma charakter dalece umowny, gdyż ustalone przez ustawodawcę opłaty nie odpowiadają rzeczywistym kosztom i nakładom na konkretne postępowania. Posługując się zaś terminologią i przytoczonym rozróżnieniem *M. Waligórskiego* na koszty ogólne i szczegółowe, należy zauważyć, iż z pewnością opłaty sądowe nie pokrywają kosztów ogólnych, do których zalicza się koszty wyłożone przez państwo na utrzymanie wymiaru sprawiedliwości. Pozostaje pytanie, w jakim zakresie czy stopniu uiszczane opłaty powinny pokrywać rzeczywiste koszty szczegółowe, czyli związane z poszczególnymi czynnościami procesowymi.

Jak już wyżej stwierdzono, zagadnienia opłat sądowych nie powinno postrzegać się przez pryzmat dochodów Skarbu Państwa, co koreluje z przekonaniem, że wymiaru sprawiedliwości nie powinno traktować się w kategoriach przedsiębiorstw nastawionego na podnoszenie zysków i minimalizację ponoszonych kosztów. Niemniej jednak nie można pomijać relacji pomiędzy opłatami sądowymi a kosztami szczegółowymi postępowania. W szczególności nie ma żadnego uzasadnienia utrzymywania takiego systemu opłat sądowych, w których koszty ich poboru są porównywalne czy

wręcz wyższe od samej opłaty. Nie do zaakceptowania z punktu widzenia racjonalnego gospodarowania publicznym pieniądzem jest sytuacja, w której przychód z opłaty jest niższy niż koszty jej poboru. W takiej sytuacji strata jest podwójna. Po pierwsze, *stricte* finansowa, wynikająca z różnicy pomiędzy przychodem w postaci opłaty i kosztami jej pobrania. Po drugie, co często nie jest zauważane, stratą będzie aktywność sędziów, pracowników sądów i uczestników postępowania, poświęcona na ustalenie, pobór i uiszczenie tej ekonomicznie nieopłacalnej należności publicznoprawnej. Podmioty te są zmuszone do podejmowania czynności, które nie przyczyniają się w żaden sposób do rozstrzygnięcia sporu, i w rezultacie skutkują jedynie przedłużeniem postępowania.

Konsekwencją umownego charakteru opłat sądowych jest jeszcze jeden ważny dla systemu kosztów sądowych wniosek. Skoro bowiem opłata, w przeciwieństwie do wydatków, nie jest i nie może być skorelowana z kosztami poszczególnego postępowania, to brak jest jakichkolwiek podstaw do utrzymywania znaczącego zróżnicowania stawek opłat stałych w poszczególnych sprawach. Im większa liczba tych stawek, tym większe prawdopodobieństwo, że sędzia, jak i strona, będą musieli się zastanawiać, która z tych opłat będzie miała zastosowanie w konkretnym przypadku. W konsekwencji, nadmierne zróżnicowanie opłat stałych przyczynia się jedynie do generowania sporów interpretacyjnych dotyczących przepisów postępowania, a każdy taki spór interpretacyjny opóźnia wydanie rozstrzygnięcia merytorycznego. Sędzia zaś, zamiast skupić się na *meritum* sporu, musi bowiem najpierw dokonać analizy przepisów proceduralnych, niepozostających w bezpośrednim związku ze zgłoszonym żądaniem. W tej sytuacji zasadne byłoby wyeliminowanie znaczącej liczby stawek stałych, pozostawiając jedynie 3, najwyżej 4 odrębne stawki, których wysokość powinna być wyraźnie zróżnicowana.

Za nietrafne należy uznać również założenie, że podstawowym wyznacznikiem wysokości kosztów sądowych powinien być nakład pracy sędziego w danej sprawie, stopień skomplikowania sprawy czy sytuacja majątkowa stron. W praktyce jedynym systemem gwarantującym tego rodzaju korelację byłby system określania wysokości opłaty przez samego sędziego, analogicznie do rozwiązań obowiązujących w stosunku do praw majątkowych, których wartości przedmiotu sporu nie można ustalić (*vide*: art. 15 KSCU czy

też art. 31 KSCU67). Przyjęcie takiego rozwiązania wprowadzałoby ryzyko subiektywnego określenia wysokości kosztów sądowych, których wysokość mogłaby się różnić i to nawet w przypadku spraw, w których nakład pracy sędziego czy sytuacja majątkowa stron nie odbiegałby znacząco od siebie. Dodatkowo strona wszczynająca postępowanie nie byłaby w stanie określić, jakie koszty sądowe mogą ją ostatecznie obciążać. Stałoby to w sprzeczności z, wynikającym z zasady rządów prawa, postulatem pewności prawa. Strona decydująca się na zainicjowanie postępowania sądowego w sprawach cywilnych powinna, przynajmniej w przybliżeniu, mieć możliwość przewidzenia ciężarów finansowych związanych z daną sprawą i dokonania, chociażby wstępnej, kalkulacji oczekiwanych zysków i potencjalnych strat.

Kolejnym argumentem przemawiającym przeciwko omawianemu rozwiązaniu, jest fakt, że w zasadniczej części koszty sądowe byłyby określone i ponoszone przez strony dopiero po zakończeniu postępowania. Prowadziłoby to do sytuacji, w której Skarb Państwa „kredytowałby” stronę wszczynającą postępowanie sądowe w sprawach cywilnych, co osłabiałoby stygmatyzacyjną funkcję kosztów sądowych. Odwrotnie, możliwość wszczęcia postępowania przy uiszczeniu stosunkowo niskiej opłaty tymczasowej będzie stanowiła dodatkową zachętę dla powoda lub wnioskodawcy, aby właśnie takie postępowania rozpocząć. Wreszcie wielokrotnie, zwłaszcza w przypadku osób ubogich czy całkowicie niewypłacalnych, możliwość ściągnięcia kosztów postępowania po jego zakończeniu będzie wysoce wątpliwa. Z tych względów system określania wysokości opłat przez samego sędziego po jego zakończeniu powinien mieć charakter wyłącznie pomocniczy, ograniczony do spraw, których wartości nie można ustalić na etapie inicjowania postępowania.

System kosztów sądowych nie powinien być nadmiernie rozbudowany i skomplikowany. Koszty sądowe odgrywają służebną rolę z punktu widzenia zasadniczego celu procesu cywilnego, którym jest rozstrzygnięcie sporu pomiędzy uczestnikami postępowania. Ta służebna rola powoduje, że właściwie ukształtowany system kosztów sądowych nie powinien w nadmiernym stopniu angażować ani samego sędziego, ani uczestników postępowania sądowego. Prostota regulacji jest więc postulowana w interesie nie tylko samych stron, z punktu widzenia których przyczynia się ona znacząco do realizacji postulatu pewności prawa, ale i sędziów, którzy przepisy te stosują.

Rolą sędziego jest bowiem urzeczywistnienie normy prawa materialnego, a nie zastanawianie się nad tym, jakiego rodzaju pobrać opłatę i w jaki sposób ją obliczyć. Już sam system przepisów procesowych jest na tyle skomplikowany, że pozbawione jakiegokolwiek uzasadnienia jest dodatkowe komplikowanie procedowania przez zagadnienia dotyczące kwestii fiskalnych. Co więcej, tego rodzaju komplikacje negatywnie rzutują na realizację prawa do sądu podmiotów dochodzących ochrony prawnej, których prawa materialne wielokrotnie nie będą urzeczywistnione ze względu na skomplikowanie materii kosztów sądowych. Uregulowanie i wykładnia kosztów sądowych nie powinny tworzyć dodatkowych barier, jeśli chodzi o dostęp do sądu, a ich uproszczenie powinno służyć jasności i pewności prawa, czyniąc całą materię kosztów sądowych bardziej transparentną i precyzyjną.

Głównym celem reformy kosztów sądowych powinno być ich radykalne, daleko idące uproszczenie. System prosty i nieskomplikowany, oprócz ograniczenia czasu poświęcanego na jego prawidłowe zastosowanie i przyczynienie się do lepszej realizacji prawa do sądu, będzie generował dalsze korzyści. Nie ma żadnego uzasadnienia dla zastrzeżenia materii kosztów sądowych do wyłącznej kognicji sędziów i referendarzy sądowych. Odciążenie sędziów powinno być osiągnięte głównie przez powierzenie kwestii wymiaru i sprawdzania uiszczania kosztów sądowych urzędnikom sądowym. Skoro materia kosztów sądowych ma uboczny charakter, dla ustalenia ich wysokości i faktu ich uiszczenia nie trzeba kwalifikacji sędziego, ani nawet referendarza sądowego. W każdym urzędzie to urzędnik sprawdza opłatę. Tego rodzaju rozwiązanie może być jednak osiągnięte tylko przy założeniu znacznego uproszczenia systemu opłat sądowych. Trudno bowiem oczekiwać od urzędnika sądowego znajomości orzecznictwa SN czy procesowej kwalifikacji poszczególnych spraw. Niemniej jednak, w przypadku znaczącego uproszczenia systemu opłat i wprowadzenia tabelarycznego taryfikatora nie ma przeszkód, aby czynności te były wykonywane przez kierownika sekretariatu czy nawet, z jego upoważnienia w trybie § 9 ust. 3 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych i innych działów administracji sądowej²⁰, przez każdego urzędnika

²⁰ Dz.Urz. M.S. z 2003 r. Nr 5, poz. 22 ze zm.

sądowego posiadającego status sekretarza sądowego. Od razu zastrzec trzeba, że wymaga to ustanowienia odpowiednich rozwiązań proceduralnych pozwalających na poddanie ewentualnego sporu związanego z kwestią kosztów sądowymi rozstrzygnięciu sędziego bądź referendarza sądowego.

Ocena aktualnie obowiązujących rozwiązań

Dokonując oceny aktualnie obowiązującego stanu prawnego, należy nie-stety stwierdzić, że aktualnie obowiązująca KSCU w niewielkim stopniu realizuje wyżej wskazane założenia. Ustawa ta dokonała istotnej reformy systemu kosztów sądowych w sprawach cywilnych, w znaczącym stopniu obniżając wysokość opłat sądowych, w szeregu wypadków wprowadzając stawki stałe w miejsce dotychczas stosowanych stawek stosunkowych. Stworzyła też podstawy do wydawania rozstrzygnięć w przedmiocie kosztów sądowych przez referendarzy sądowych. Kierunek tych zmian należy ogólnie uznać za trafny, jednak w wielu wypadkach wprowadzone rozwiązania budzą daleko idące zastrzeżenia. Przykładem jest opłata sądowa od wniosku o stwierdzenie zasiedzenia, której wysokość ustalono na kwotę 2000 zł²¹. Opłata tej wysokości skutecznie zniechęca samoistnych posiadaczy do uregulowania stanu prawnego nieruchomości, zwłaszcza tych o niskiej wartości, gdzie wartość nieruchomości nieznacznie przekracza lub wręcz bywa porównywalna z wysokością opłaty. W szeregu wypadków wprowadzono opłaty niewysokie, których pobieranie stanowi znaczne obciążenie dla sędziów i pracowników sekretariatów, nie przynosząc przy tym realnych dochodów dla budżetu, a w skrajnych wypadkach wręcz generuje stratę²². Wysokość poszczególnych opłat została zróżnicowana w sposób całkowicie nieracjonalny i nieodzwierciedlający żadnej przewodniej idei. Nie dość konsekwentnie przyjęto kryteria podziału spraw na te, w których przyjęto opłatę stosunkowo i te, w których obowiązuje opłata stała. W rezultacie w przypadku części spraw o charakterze ściśle majątkowym, np. w tzw. postępowaniach „działowych”

²¹ Zob. art. 40 KSCU.

²² Przykładem może być sytuacja, w której strona występuje o wydanie np. 2 stron kserokopii z akt sprawy, nie uiszczając opłaty. W takiej sytuacji koszty wezwania do uiszczenia opłaty *de facto* przewyższają dochody wynikające z uiszczenia opłaty.

czy o zasiedzenie, przyjęto opłatę stałą, podczas gdy wszelkie racjonalne argumenty uzasadniałyby w takim wypadku przyjęcie opłaty stosunkowej. Wysokość opłat sądowych nie została w żaden sposób skorelowana z taksą notarialną, w konsekwencji czego wielokrotnie, z punktu widzenia strony, postępowanie sądowe jest znacznie tańsze niż koszty dokonania czynności w formie aktu notarialnego. Koncepcja przekazania orzekania w sprawach kosztów sądowych kompetencji referendarzy została w praktyce zrealizowana w niewielkim stopniu z uwagi na braki kadrowe w zakresie obsady referendarskiej, w efekcie czego w znaczącej części wypadków nadal obowiązki te spoczywają na sędziach. Wreszcie w szeregu przypadków redakcja językowa KSCU pozostawiała wiele do życzenia²³, co skutkowało znaczną ilością orzeczeń wydanych przez SN i sądy apelacyjne przy interpretacji KSCU²⁴. Bez przesady można stwierdzić, że KSCU w ciągu 6,5 roku obowiązywania²⁵ wywołała więcej wątpliwości niż poprzednio obowiązująca przez prawie 40 lat KSCU67. W licznych niedociągnięciach ustawy świadczy też fakt, że była ona ponad 20 razy zmieniana. Ostatecznie, pomimo pozytywnych założeń, KSCU w niewielkiej części spełniła związane z nią oczekiwania, a szereg zawartych w niej rozwiązań okazało się być zwyczajnie nieprzemyślanymi.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie całościowej i komplementarnej wizji uproszczonego i spójnego systemu kosztów sądowych, który będzie prosty w stosowaniu nie tylko dla sędziów i profesjonalnych pełnomocników, ale nawet dla osób nieposiadających wykształcenia prawniczego. Systemu, który, uwzględniając służebny charakter kosztów sądowych w stosunku do podstawowego zadania wymiaru sprawiedliwości, jakim jest rozstrzyganie sporów, realizowałby założenia wskazane w części pierwszej niniejszej publikacji. Proponowane zmiany można podzielić na dwie zasadnicze grupy: pierwsza dotyczy opłat, druga systemu ich uiszczenia. Jak już wyżej wskazano, kwestia wadliwości samego systemu opłat sądowych stanowi jedynie część problemu, z którym boryka się polski wymiar sprawiedliwości.

²³ Można tutaj wskazać przykładowo na ustalenie opłaty od zażalenia na postanowienie o oddaleniu wniosku o wyłączenie biegłego, kwestia opłat od zażeń.

²⁴ Po okresie prawie 7 lat obowiązywania ustawy wydano nie mniej niż 400 orzeczeń dotyczących jej interpretacji.

²⁵ KSCU weszła w życie 2.3.2006 r.

Równie istotna jest kwestia daleko idącego usprawnienia systemu ich poboru, tak aby zminimalizować ilość czynności obciążających sędziów, a z drugiej strony, zachować gwarancje stron wynikające z prawa do sądu.

Opłaty sądowe

Jak już powyżej wskazano, system opłat sądowych uległ nadmiernej komplikacji, przez co stał się nietransparentny. Naturalną odpowiedzią na ten stan rzeczy powinno być uproszczenie i ujednolicenie stawek opłat.

De lege ferenda należy przyjąć system, w którym zostanie określona jedna podstawowa opłata, która będzie pobierana od wszystkich pism, od których przewidziano obowiązek pobrania opłaty, a dla których nie przewidziano opłaty w innej wysokości. Opłata ta powinna mieć realną ekonomiczną wartość, aczkolwiek nie nadmierną w odniesieniu do sytuacji majątkowej naszego społeczeństwa²⁶, jak również powinna ona pokrywać omówione w pierwszej części opracowania tzw. koszty szczegółowe, wynikające z poszczególnych czynności procesowych. Kalkulacja kosztów szczegółowych²⁷ wskazuje, że utrzymywanie niskich opłat na poziomie 30–100 zł w praktyce generuje straty dla budżetu państwa, czego, jak już podkreślono, należy unikać. Podkreślić należy, że poza zakresem wyliczenia znajdują się dalsze koszty funkcjonowania sądów, czyli

²⁶ Opłata ta powinna wynosić przykładowo 150 zł. Jest to kwota, która ma swoją określoną wartość, z drugiej strony trudno ją uznać za nadmiernie wygórowaną, gdy nie przekracza ona 5% przeciętnego wynagrodzenia. Uwzględnić również trzeba, że najniższa opłata aktualnie występująca w KSCU wynosi 30 zł i została ustalona w 2005 r. Od tego czasu poziom zamożności polskiego społeczeństwa uległ zmianie. Przykładowo, przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2005 r. wynosiło niecałe 2400 zł, podczas gdy obecnie wynosi ponad 3500 zł, czyli prawie 50% więcej.

²⁷ W przeciętnej sprawie ponoszone przez Skarb Państwa koszty doręczeń i wydawania odpisów oscylują w kwocie ok. 125 zł. Przykładowa kalkulacja kosztów: wpłynięcie pozwu do sądu – wezwanie do uzupełnienia braków formalnych 3,5 zł koszt doręczenia; wydanie nakazu zapłaty – doręczenia dla obu stron 7 zł; wymiana pism przygotowawczych – koszt doręczeń pism 7–10,50 zł; wyznaczenie rozprawy – powiadomienie stron koszt doręczeń 7 zł; wezwanie 3 świadków – 10,50 zł; koszty te należy pomnożyć przez liczbę wyznaczonych posiedzeń, zakładamy 2 posiedzenia; opłaty kancelaryjne za kopie dokumentów dla obu stron – ok. 20 zł; opłata kancelaryjna za odpis wyroku wraz z uzasadnieniem – 10 zł (10 stron × 2), doręczenia 7 zł; opłata ze odpis orzeczenia ze stwierdzeniem prawomocności 12 zł (2 strony) i stwierdzeniem wykonalności 12 zł, doręczenia 7 zł.

koszty ogólne, jak koszty utrzymania budynków, wynagrodzenia osób zatrudnionych w wymiarze sprawiedliwości czy wydatki na sprzęt i materiały²⁸.

Oprócz opłaty podstawowej w ramach kosztów sądowych powinna funkcjonować także opłata stosunkowa, jednak w zmienionej postaci w stosunku do regulacji aktualnie obowiązującej. Optymalnym, z punktu widzenia prostoty systemu, byłoby rozwiązanie nawiązujące do obecnego art. 28 KSCU, przy zachowaniu zasady, że najniższa opłata stosunkowa wynosi około 150 zł. Opłata stosunkowa powinna mieć zastosowanie w stosunku do wszelkich roszczeń majątkowych, względem których nie przewidziano odmiennej stawki, zarówno rozpoznawanych w postępowaniu procesowym, jak i nieprocesowym, w tym także w stosunku do spraw o dział spadku, podział majątku wspólnego, zniesienie współwłasności czy zasiedzenie. Jedynie w wyjątkowych i naprawdę uzasadnionych wypadkach w stosunku do roszczeń majątkowych zastosowanie miałyby stawki stałe. Przykładem może tutaj być sprawa o przywrócenie posiadania, której specyfika, pomimo tego, że ma ona charakter majątkowy, przemawia za ustaleniem w takim wypadku opłaty stałej²⁹.

²⁸ Prowadzi to do wniosku, że opłaty sądowe niższe niż kwota 150 zł w ogóle nie spełniają warunku ekwiwalentności świadczeń i wobec tego należy je wyeliminować.

²⁹ Tabela ustalająca wysokość opłat w sprawach, w których podstawą ustalenia opłaty jest wartość przedmiotu sporu, mogłaby wyglądać następująco:

Wartość przedmiotu sporu	Wysokość opłaty
do kwoty 2500 zł	150 zł
powyżej kwoty 2500 zł do kwoty 5000 zł	250 zł
powyżej kwoty 5000 zł do 7500 zł	500 zł
powyżej kwoty 7500 zł do 10 000 zł	750 zł
powyżej kwoty 10 000 zł do kwoty 25 000 zł	1 000 zł
powyżej kwoty 25 000 zł do kwoty 50 000 zł	1 500 zł
powyżej kwoty 50 000 zł do kwoty 100 000 zł	3 000 zł
powyżej kwoty 100 000 zł do kwoty 250 000 zł	5 000 zł
powyżej kwoty 250 000 zł do kwoty 500 000 zł	10 000 zł
powyżej kwoty 500 000 zł do kwoty 1 000 000 zł	15 000 zł
powyżej kwoty 1 000 000 zł do kwoty 2 500 000 zł	30 000 zł
powyżej kwoty 2 500 000 zł do kwoty 5 000 000 zł	50 000 zł
powyżej kwoty 5 000 000 zł	100 000 zł

Oczywiście kwoty opłat zostały podane przykładowo i niewykluczone, że w pewnych wypadkach ich wysokość mogłaby zostać ustalona w innej wysokości niż wskazana, jednak sam system powinien być właśnie tak ukształtowany.

Zwrócić przy tym uwagę należy, że w żadnym wypadku opłata sądowa nie jest znacząco niższa od stawek maksymalnych wskazanych w § 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 28.6.2004 r. w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej³⁰, i to nawet uwzględniając zwrot połowy opłaty w przypadku zawarcia ugody³¹. W ten sposób strony nie będą zachęcane do kierowania spraw niespornych na drogę sądową. W porównaniu z aktualnie obowiązującą liniową stawką opłaty stosunkowej wynoszącą 5% wartości przedmiotu sporu³², w przypadku spraw o niższej wartości przedmiotu sporu opłata nieco wzrośnie, podczas gdy ulegnie ona obniżeniu przy sporach dotyczących roszczeń o większej wartości przedmiotu sporu. Również to rozwiązanie jest celowe, albowiem częstokroć w przypadku roszczeń o niższej wartości nakład pracy sędziego wcale nie jest mniejszy niż w sprawach o znacznej wartości przedmiotu sporu.

W stosunku do roszczeń niemajątkowych i niektórych roszczeń majątkowych powinny być stosowane stawki stałe w wysokości 500, 1000 i 2000 zł. Zdecydowanie negatywnie należy ocenić rozwiązanie aktualnie obowiązujące, z kilkudziesięcioma różnymi stawkami, kazuistycznie ustalonymi dla poszczególnych roszczeń. Zarówno z punktu widzenia strony postępowania, jak i z punktu widzenia dochodów budżetowych, efekt opłaty w wysokości 30, 40, 50, 60 czy 100 zł jest podobny. Trudno wskazać na jakiekolwiek założenia aksjologiczne uzasadniające takie zróżnicowanie, zwłaszcza w kontekście wskazanej w założeniach umowności wysokości opłat i ich oderwania do stopnia skomplikowania sprawy. Implikuje to wniosek, że wprowadzenie i utrzymywanie odrębnych opłat, których wysokości różni się o 10, 20 czy 50 zł jest całkowicie niecelowe i skutkuje tylko niepotrzebnym skomplikowaniem systemu kosztów sądowych. Jeśli mają funkcjonować różne stawki

³⁰ Dz.U. Nr 148, poz. 1564 ze zm.

³¹ Zob. art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c KSCU.

³² Zob. art. 13 ust. 1 KSCU.

opłaty stałej, to powinno być ich kilka, a różnice pomiędzy tymi stawkami powinny być wyraźne, a nie iluzoryczne.

W przypadku roszczeń majątkowych, których wartości przedmiotu sporu nie można ustalić w chwili wniesienia pozwu, tak jak dotychczas powinna mieć zastosowanie regulacja analogiczna do ujętej w art. 15 KSCU, zakładająca ustalenie opłaty tymczasowej na początku postępowania i opłaty końcowej po jej zakończeniu.

Zmiany wymaga ukształtowanie opłat sądowych w postępowaniu upominawczym, i dotyczy to zarówno systemu opłat w elektronicznym postępowaniu upominawczym, jak i zwyczajnym postępowaniu upominawczym. *De lege ferenda* postulować należy wyeliminowanie obowiązku zwrotu 3/4 opłaty od pozwu w razie uprawomocnienia się nakazu zapłaty (art. 79 ust. 1 pkt 2c KSCU). W przeważającej części wypadków, dochodzi bowiem do uprawomocnienia się nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym i rozwiązanie aktualnie funkcjonujące generuje jedynie dodatkowe obowiązki i koszty związane ze zwrotem opłaty. W takiej sytuacji bardziej celowe jest wezwanie powoda do uzupełnienia opłaty w razie zaskarżenia nakazu niż odwrotnie, pobieranie pełnej opłaty z zastrzeżeniem jej zwrotu w razie uprawomocnienia się nakazu zapłaty. W związku z tym, na etapie wnoszenia pozwu w postępowaniu upominawczym powód powinien uiszczać opłatę w wysokości 1/4 opłaty w postępowaniu zwyczajnym. Po ewentualnym wniesieniu sprzeciwu, nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym traciłby moc, zaś decyzja o kontynuacji postępowania powinna zostać pozostawiona powodowi. Jeśli wyrazi on wolę dalszego dochodzenia roszczenia, powinien uzupełnić opłatę od opłaty pod rygorem nienadania dalszego biegu sprawie.

Zasady uiszczania opłat od apelacji i środków zaskarżenia, zarówno zwyczajnych, jak i nadzwyczajnych, nie wymagają zasadniczych zmian. W tym wypadku rozwiązanie przewidziane w art. 18 ust. 2 KSCU nie budzi większych wątpliwości czy kontrowersji w praktyce. Wyjątkiem w tym zakresie powinna być kwestia opłat od zażalenia. W orzecnictwie SN i sądów powszechnych³³ dostrzeżono już problem, że w niektórych przypadkach

³³ Zob. uchwała SN z 17.6.2010 r., III CZP 39/10, OSNC Nr 1/2011, poz. 4 czy wyrok SA we Wrocławiu z 26.4.2012 r., I ACz 736/12, niepubl.

np. zażalenia na odmowę doręczenia uzasadnienia, zawieszenie postępowania czy rygor natychmiastowej wykonalności, opłata od zażalenia wskazana w art. 19 ust. 2 pkt 3 KSCU może okazać się nieadekwatnie wysoka i pozostawać w całkowitej dysproporcji ze stopniem skomplikowania zagadnienia prawnego, którego dotyczy. Niewykluczone również, że opłata od zażalenia na koszty procesu czy sądowe będzie znaczenie wyższa od wartości kwestionowanych kosztów. Podzielając kierunek orzecznictwa wskazany przez SN, należałoby postulować zmiany *de lege ferenda*. W konsekwencji, opłata od zażalenia na postanowienie wpadkowe powinna być ustalona w wysokości opłaty podstawowej. Odmienne jednak należy potraktować zażalenie na postanowienie końcowe. W tym wypadku, biorąc pod uwagę, że determinuje ono faktycznie skuteczność całego postępowania, opłata powinna być odniesiona do wysokości opłaty od pozwu i wynosić tak jak obecnie 20% tej opłaty, nie mniej niż 150 zł.

Zasada jednolitej opłaty sądowej

Drugim istotnym kierunkiem, w którym powinna podążać reforma systemu kosztów sądowych, jest całkowita eliminacja bądź radykalne ograniczenie pobierania opłat niskich – częściowych – wpadkowych. Uiszczona na początku postępowania opłata sądowa powinna pochłaniać inne opłaty częściowe, które mogą wyniknąć w toku postępowania w danej instancji. Można zatem postulować wprowadzenie **zasady jednolitej opłaty sądowej**, która powinna pochłaniać wszystkie inne opłaty sądowe i kancelaryjne, jakie powstaną w toku procesu przed sądem I instancji. Jak już wyżej wskazano, pobieranie opłat w kwestiach wpadkowych generuje szereg czynności, które odciągają sędziów od wydania rozstrzygnięcia merytorycznego, przez co przyczyniają się do przedłużenia postępowania w sprawie.

Jednolita opłata sądowa powinna obejmować wszystkie opłaty kancelaryjne, w tym od opłat o wydanie poświadczonego odpisu, odpisu orzeczenia ze stwierdzeniem prawomocności, orzeczenia ze stwierdzeniem wykonalności, jak również wydanie kopii dokumentu (art. 77–78 KSCU) oraz opłat od wniosku o udzielenie zabezpieczenia (68 i 69 KSCU). Pobieranie tego rodzaju opłat wpadkowych w toku procesu nie przynosi realnych korzyści z punktu

widzenia wpływów budżetowych, zwłaszcza gdy uwzględni się koszt wezwania do uiszczenia takiej opłaty i wydłużenia postępowania w przedmiocie zabezpieczenia czy nadania klauzuli wykonalności³⁴.

Za regułę więc należy przyjąć sytuację, w której strona jest zobowiązana do uiszczenia opłaty od pozwu, pozwu wzajemnego i środków zaskarżenia, a opłata ta zastępuje/pochłania wszystkie inne opłaty, takie jak od wniosku o udzielenie zabezpieczenia, wydanie odpisu orzeczenia ze stwierdzeniem prawomocności, stwierdzeniem wykonalności czy wydaniem kserokopii. Wyjątkiem byłaby opłata od zażalenia. W tym wypadku względy pragmatyczne, jak i konieczność zachowania odstraszającej funkcji kosztów procesu, przemawiają za utrzymaniem opłat od zażeń, aby zapobiegać pieniactwu.

Problematiczna w praktyce może być jedynie sytuacja, w której strona nadużywa swoich praw³⁵ domagając się np. skserowania całych akt lub wydania kilkudziesięciu odpisów orzeczenia. Niestety praktyka potwierdza występowanie takich przypadków. Celem zapobieżenia takiej sytuacji należy w takich wypadkach ustalić opłatę na poziomie aktualnie obowiązującym, jednak jej pobranie w przypadku, gdy przekracza ona określoną wysokość, pozostawić uznaniu sędziego³⁶.

Opłata jednolita powinna pochłaniać także koszt sporządzenia uzasadnienia. Nie może być bowiem żadnych odstępstw od przyjętej zasady, jeśli ma dojść do uproszczenia i ujednolicenia systemu kosztów sądowych. Nie sposób też realnie zakładać, że wprowadzenie niskiej opłaty w jakiś radykalny sposób przyczyni się do obniżenia ilości sporządzanych uzasadnień przez sę-

³⁴ Nie do zaakceptowania jest taka sytuacja, że sędzia wyraża zgodę na skserowanie 1 strony z akt i ustala od tego opłatę na kwotę 1 zł, a wysyłane wezwanie i doręczenie kserokopii powoduje wydatki rzędu kwoty 7 zł.

³⁵ Problematykę nadużycia praw procesowych omawia szerzej *M.G. Plebanek*, *Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012, s. 68 i n.

³⁶ Przepis taki mógłby mieć następującą treść: „w przypadku, gdyby opłata za wydanie orzeczenia, sporządzenie odpisu, wypisu i wyciągu czy też wydanie kopii dokumentu przekraczała 25 złotych, sędzia może postanowić o jej pobraniu. Zasada ta ma zastosowanie również w przypadku złożenia wniosku w kilku pismach procesowych”. Zdanie 2 proponowanego przepisu ma oczywiście zapobiec sytuacji, w której strona będzie składała wniosek za pośrednictwem kilku pism, tylko po to, aby wysokość opłaty nie przekroczyła wskazanej w przepisie kwoty.

dziów. Z kolei opłaty wysokie będą stanowiły naruszenie prawa do rzetelnego procesu. Znaczenie uzasadnienia w procesie wymiaru sprawiedliwości przemawia za bardzo ostrożnym ustanawianiu ograniczeń w dostępie strony do poznania motywów rozstrzygnięcia i można mieć poważne wątpliwości, czy w ogóle wprowadzenie opłaty od wniosku o sporządzenie uzasadnienia zostanie uznane przez Trybunał Konstytucyjny za zgodne z ustawą zasadniczą.

Można zauważyć, że proponowana zasada jednolitej opłaty sądowej, w powiązaniu z urealnieniem wysokości opłaty od pozwu, prowadzi do przesunięcia sposobu uiszczania kosztów sądowych przez strony. W miejsce uiszczania niższej opłaty od pozwu i następnie ponoszenia opłat wpadkowych, strona jest obowiązana uiścić wyższą opłatę od pozwu, ale jest zwolniona od opłat wpadkowych. Wniosek taki do pewnego stopnia jest trafny. Zasadniczą przewagą proponowanego systemu nad tym obecnie funkcjonującym jest to, że zamiast uiszczać opłatę kilkakrotnie, „na raty”, strona uiszcza ją jednokrotnie. Rozwiązanie takie jest mniej absorbujące zarówno dla samej strony, jak i dla sądu, a przesunięcie konieczności uiszczenia opłaty na dalszy etap postępowania jest nieracjonalne i nieefektywne. Opłata od pozwu powinna obejmować całokształt opłat występujących na danym etapie postępowania, tak aby na dalszym etapie sąd i uczestnicy postępowania mogli się skoncentrować na wydaniu rozstrzygnięcia merytorycznego, a nie aspektach fiskalnych postępowania³⁷.

Zasady poboru kosztów sądowych

Jak już wskazano, dla efektywności systemu kosztów sądowych, oprócz samego ukształtowania opłat, istotny jest również system ich poboru. W tym zakresie również aktualnie obowiązujące rozwiązania trudno uznać za sa-

³⁷ Na marginesie można zauważyć, że także na podstawie obowiązującego stanu prawnego istnieje możliwość stosowania rozwiązań mających podobny efekt do postulowanej zasady jednolitej opłaty sądowej. W szczególności można zwolnić stronę do kosztów sądowych ponad określoną kwotę, np. 250 zł. W takim wypadku będzie ona zobowiązana uiścić tylko i wyłącznie tę kwotę, będąc zwolnioną od ponoszenia pozostałych kosztów. Niestety w praktyce często stosowane jest w analogicznym przypadku zwolnienie tylko z opłaty od pozwu, czego skutkiem jest następnie konieczność zwalniania od kosztów opinii biegłego czy opłaty od apelacji.

tysfakcjonujące. Na wstępie zauważyć trzeba, że aktualnie obowiązuje cały szereg rozwiązań dotyczących usuwania braków fiskalnych pisma.

Podstawowy wynika z art. 130 KPC, zgodnie z którym w razie nieuiszczenia przez stronę opłaty do pisma, jest ona najpierw wzywana do jej uiszczenia w terminie 7 dni, po bezskutecznym upływie którego spotyka ją sankcja w postaci bądź to zwrotu pisma bądź jego odrzucenia, jeśli chodzi o środki zaskarżenia. Rozwiązanie to ma swoje zalety, gdyż w wysokim stopniu zabezpiecza interesy strony, która najpierw jest informowana o wysokości opłaty i terminie jej uiszczenia i dopiero, gdy nie zastosuje się do zarządzenia, podlega sankcji przewidzianej w art. 130 § 2 KPC³⁸. Niestety zastosowane rozwiązanie jest kosztowne, jeśli weźmie się pod uwagę koszty doręczeń, i długotrwałe, gdyż, zanim zostanie zastosowana sankcja za nieuiszczenie opłaty, musi minąć okres co najmniej 10 dni, a i w skrajnych wypadkach, w przypadku awizowania wezwania, prawie miesiąca. Słabość systemu jest szczególnie widoczna w przypadku opłat od pism zawierających wnioski incydentalne w stosunku do żądania głównego. Wprawdzie postulowana eliminacja opłat od pism i wniosków wpadkowych powinna ograniczyć tego rodzaju sytuacje, ale i tak, kładąc nacisk na pewność sytuacji procesowej strony, art. 130 KPC w niewielkim stopniu realizuje postulat szybkości postępowania, ujęty w art. 6 KPC. Oprócz tego można wyróżnić model postępowania naprawczego, w którym brak opłaty skutkuje automatycznie zwrotem pisma, jednak strona lub jej pełnomocnik może w terminie 7 dni uiścić opłatę, co skutkuje nadaniem biegu pismu. Jest to rozwiązanie szybsze, gdyż nie ma potrzeby wzywania do uiszczenia opłaty. Takie rozwiązanie jest w szczególności przewidziane w przypadku pism wnoszonych przez pełnomocników fachowych, a podlegających opłacie stałej lub stosunkowej (art. 130² KPC) i w sprawach wieczystoksięgowych i rejestrowych (art. 511¹ KPC). W przypadku, gdy konieczność uiszczenia opłaty powstała z innych przyczyn niż ustalenie przez sąd wyższej wartości przedmiotu sporu, cofnięcie zwolnienia od kosztów sądowych, uchylenie kurateli lub zaistniała po wysłaniu pisma innym stronom, wówczas przewodniczący wzywa do uiszczenia tych kosz-

³⁸ Wyjątkiem jest tu sytuacji przewidziana w art. 112 ust. 3 KSCU, która właśnie w większym stopniu realizuje zasadę szybkości postępowania.

tów, ale ich nieuiszczenie nie tamuje rozpoznania sprawy (art. 130³ KPC). Koszty te podlegają rozliczeniu w orzeczeniu kończącym postępowanie. Wreszcie, kolejnym rozwiązaniem związanym z nieuiszczeniem opłaty jest sytuacja przewidziana w art. 112 ust. 3 KSCU, gdzie w przypadku oddalenia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych, na profesjonalnego pełnomocnika nałożono obowiązek wyliczenia opłaty.

Wielość rozwiązań zastosowanych przez ustawodawcę w jednej prostej kwestii wzywania do uiszczenia opłaty sądowej świadczy o braku racjonalnej i całościowej wizji uregulowania postępowania naprawczego. Nie ma potrzeby szerzej uzasadniać stanowiska, że taka ilość rozwiązań stanowi zaprzeczenie idei procedury nieskomplikowanej, której zasady są czytelne i przewidywalne. Tymczasem należy unikać należy kreowania odrębnych zasad postępowania, które będą miały zastosowanie do pojedynczych opisanych w danym przepisie sytuacji. Co więcej, należy unikać przyjęcia modelu postępowania naprawczego regulującego wyłącznie materię kosztów sądowych.

Optymalnym rozwiązaniem jest zastosowanie ujednoliconych zasad usuwania braków formalnych i fiskalnych, a nie kreowanie kolejnego, jednostkowego rozwiązania dotyczącego postępowania naprawczego obok już uczestniczących. Dlatego postulować należy opracowanie jednego, maksymalnie efektywnego sposobu usuwania wszelkiego rodzaju braków wnoszonych pism. W przypadku wniesienia pisma podlegającego opłacie (lub dotkniętego brakami formalnymi) powinno być wydane zarządzenie o pozostawieniu pisma bez biegu z pouczeniem, że jeśli w określonym terminie, np. 7 dni, zostanie uiszczona opłata we wskazanej wysokości, pismo wywoła skutki od jego pierwotnego wniesienia, w przeciwnym razie pozostawione jest bez biegu. Tego rodzaju rozwiązanie eliminowałoby konieczność dokonywania odrębnej czynności, jaką jest zwrot pisma. Jednocześnie strona uzyskałaby wszystkie konieczne informacje dotyczące wymogów związanych z odpłatnością wymiaru sprawiedliwości, co stanowi sformułowany w orzecznictwie TK warunek nienaruszenia prawa do rzetelnego postępowania sądowego³⁹. Skutkiem przyjęcia modelu pozostawienia pisma bez biegu, a nie jego zwrotu, będzie eliminacja konieczności usuwania z akt pism, które podlegają zwro-

³⁹ Zob. wyrok TK z 30.10.2012 r., SK 8/12, Dz.U. poz. 1237.

towi z uwagi na nieuiszczenie opłaty od nich⁴⁰. Ma to oczywiście znaczenie techniczne, jednak stanowi kolejny argument za przyjęciem sankcji pozostawiania pisma bez biegu, a nie dokonywania jego zwrotu.

W ramach uproszczenia postępowania postulować również należy wprowadzenie formularzy jednolitego wzoru dla wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych i ustanowienie pełnomocnika. Obecnie, gdy dana osoba złoży sama formularz oświadczenia majątkowego, trzeba wzywać ją do sprecyzowania, czy wnosi o zwolnienie od kosztów sądowych i w jakim zakresie. Poza tym, ustawa nie przewiduje obowiązku złożenia formularza oświadczenia o stanie finansowym dla osób prawnych (art. 103 KSCU), co znacząco wydłuża postępowanie o zwolnienie od kosztów sądowych, wobec konieczności wzywania do złożenia sprawozdania finansowego, bilansów czy wyciągów bankowych. Można oczywiście twierdzić, że osoby prawne powinny złożyć wymagane dokumenty już we wniosku, niemniej muszą one przewidywać, które dokumenty sąd uzna za istotne. Formularze wskazujące wymagane dokumenty ułatwiłyby stronom i sądowi procedowanie nad wnioskiem o zwolnienie od kosztów sądowych. Podkreślić należy, że regulacja dotycząca zwolnienia od kosztów sądowych ma gwarancyjne znaczenie, strona powinna mieć zagwarantowane prawo do wysłuchania i dlatego powinna wiedzieć, jakie dokumenty sąd uznaje za istotne dla wykazania jej statusu finansowego. Poza tym, w aktualnie funkcjonującym wzorze oświadczenia majątkowego, akcentuje się przede wszystkim ogólny status majątkowy wnioskodawcy, tj. posiadane nieruchomości i pozostały majątek, zaś mniejszą wagę przywiązuje się do rzeczywistych wydatków ponoszonych przez wnioskodawcę (por. rubryka 6 – określona jako inne dane, które wnioskodawca uznaje za istotne). Tymczasem z punktu widzenia decyzji o zwolnieniu od kosztów sądowych czy ustanowienia pełnomocnika, to dane dotyczące dochodów wnioskodawcy i wydatków mają kluczowe znaczenie dla zwolnienia od

⁴⁰ W tym aspekcie możliwe jest co prawda ich niewyszywanie do momentu zakończenia postępowania naprawczego, co jednak może generować problemy w razie złożenia w międzyczasie kolejnych pism, które nie są dotknięte brakami. Wówczas z uwagi na wymóg wynikający z § 37 instrukcji sądowej dołączania pism do akt według kolejności ich wpływu, należy czekać do zakończenia postępowania naprawczego pisma wcześniej złożonego lub dokonywać późniejszej zmiany kart i ich numeracji.

kosztów sądowych. Dane te niejednokrotnie przez schematyzm formularzy są bardzo ogólnikowo wskazywane przez wnioskodawców. Należy zatem postulować ich doprecyzowanie przez wyraźne zobowiązanie wnioskodawcy do podania aktualnego stanu środków pieniężnych na wszystkich rachunkach bankowych z okresu ostatnich 3 miesięcy oraz szczegółowe wymienienie bieżących wydatków ponoszonych na czynsz, utrzymanie czy leczenie.

Część z tych postulatów uwzględnia opracowany projekt z 7.11.2013 r. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie określenia wzoru oświadczenia o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania osoby fizycznej ubiegającej się o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego⁴¹. Zakłada on bowiem m.in. uszczegółowienie informacji dotyczącej katalogu dochodów oraz źródeł utrzymania, jak też informacje dotyczące dochodu z zeznania podatkowego.

Podsumowanie

Skutkiem przeprowadzonych w ostatnim czasie reform oraz rozwoju judykatury jest następująca komplikacja i hipertrofia systemu kosztów sądowych. Nie ulega wątpliwości jednak, że w zakresie określenia systemu kosztów sądowych powinno się dążyć do jego maksymalnego uproszczenia i ujednolicenia.

Fundamentalnym kierunkiem, w którym powinna podążać reforma systemu kosztów sądowych, jest całkowita eliminacja bądź radykalne ograniczenie pobierania opłat niskich – częściowych – wpadkowych. Uiszczona na początku postępowania opłata sądowa powinna pochłaniać inne opłaty częściowe, które mogą wynikać w toku postępowania w danej instancji. Należy postulować wprowadzenie **zasady jednolitej opłaty sądowej**, która będzie pochłaniać wszystkie inne opłaty sądowe i kancelaryjne, jakie powstaną w toku procesu przed sądem I instancji. Ponadto, w miejsce zróżnicowanego katalogu stawek obowiązujących w poszczególnych sprawach, różniących się wysokością i zmuszających nawet profesjonalnego prawnika do ciągłej weryfikacji wysokości opłaty, postulować należy *de lege ferenda* wprowadzenie

⁴¹ Dostępny na: <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/517/projekt/191728/katalog/191736>.

systemu maksymalnie prostego i zapobiegającego generowaniu błędów i sporom interpretacyjnym. ***De facto* składałby się on z czterech rodzajów opłat (podstawowa, stosunkowa – widelkowa, stała i tymczasowa), przy czym w ramach opłaty stałej obowiązywałyby 3 stawki.**

Prostota systemu przemawia za powierzeniem ustalania wysokości opłat kierownikom sekretariatu, i to z możliwością delegacji tej kompetencji na podległych mu pracowników. Jedynie bowiem w sporadycznych wypadkach stosowanie ustawy będzie wymagało głębszej analizy jej przepisów. W konsekwencji, do stosowania ustawy całkowicie wystarczające powinny być kompetencje pracownika sekretariatu, który zawsze będzie mógł odwołać się do wiedzy przewodniczącego.

Niewątpliwą zaletą proponowanych rozwiązań będzie systemowe uproszczenie i ujednolicenie systemu opłat sądowych. Zmiany te odciążą sędziów od wykonywania czynności z zakresu ochrony prawnej oraz przyczynią się do usprawnienia postępowań sądowych. Z pewnością ułatwią też stronom opłacanie pism sądowych i zapewnią prosty dostęp do sądu.

Egzekucja należności sądowych, jako warunek spójności systemu kosztów sądowych w sprawach cywilnych

Tomasz Zawisławski*

1. Wprowadzenie

Niewątpliwie system kosztów sądowych w sprawach cywilnych powinien być jak najprostszy. Przemawia za tym przede wszystkim interes obywateli, ale także Skarbu Państwa.

Pomocna może być koncepcja systemu w jakimś stopniu samofinansującego się, ale nienastawionego na zysk, lecz na realizację funkcji służebnej wobec społeczeństwa¹. Idea samofinansowania się jest powiązana

* Autor jest sędzią Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Śródmieścia.

¹ W okresie międzywojennym wskazywano, że dążenie do wytworzenia specyficznej „samowystarczalności w budżecie wymiaru sprawiedliwości” jest powszechnie uznane jako tendencja stanowczo niezdrowa – zob. A. Thon, Krytyka Kodeksu postępowania cywilnego ze stanowiska teorii procesu i doświadczeń praktyki, Warszawa 1936, s. 19; por. T. Bukowski, Rozstrzygnięcie o kosztach procesu cywilnego, Warszawa 1971, s. 25–26. Wiele lat później K. Korzan stwierdził, że myśl przekształcenia sądów w jednostki organizacyjne samofinansujące się, jako szkodliwą dla porządku prawnego, *a priori* należy odrzucić. W żadnym razie sądy nie mogą być traktowane jako struktury ekonomiczne nastawione na osiągnięcie zysku – zob. *tenże*, Koszty postępowania cywilnego, a nakłady państwa na utrzymanie wymiaru sprawiedliwości, Gdańsk 1992, s. 21, 36.

z tzw. funkcją fiskalną kosztów sądowych². Wyraża się ona w tym, że system kosztów sądowych jest wykorzystywany do zasilania budżetu państwa. W literaturze wskazuje się, że w miarę demokratyzacji procesu cywilnego, następuje osłabienie funkcji fiskalnej kosztów sądowych przy jednoczesnej intensyfikacji funkcji pozafiskalnych³.

Jak podkreślił K. Korzan⁴, nie można zapominać, że państwo obciążone jest obowiązkiem ponoszenia kosztów stałego utrzymania sądownictwa w stanie zdolnym do wykonywania swojej funkcji. Jest to ciężar niezbywalny, od którego państwo nie może się uwolnić⁵. Przy respektowaniu powinności państwa dbania o zorganizowanie wymiaru sprawiedliwości w taki sposób, który dawałby pełną gwarancję prawidłowej ochrony podstawowych praw człowieka i swobód obywatelskich, sama myśl o potrzebie czynienia oszczędności na kosztach utrzymania wymiaru sprawiedliwości jest niedorzeczna⁶.

Ponoszenie wszelkich kosztów związanych z uruchomieniem postępowania cywilnego w konkretnej sprawie wymagałoby jednak daleko idących nakładów, które byłyby uciążliwe nawet dla bogatych państw. Zasilenie budżetu państwa opłatami sądowymi wydaje się zatem konieczne. Powinno być ono ubocznym skutkiem w stosunku do podstawowego celu, jakim jest zapewnienie sądom właściwego wykonywania zadań⁷.

W doktrynie krytycznie odniesiono się do łączenia zagadnienia minimalizacji kosztów postępowania cywilnego także z nakładami dokonywanymi przez państwo na utrzymanie wymiaru sprawiedliwości. Wskazano, że realizacja funkcji organizującej tych nakładów jest wartością nadrzędną, a państwo nie może usprawiedliwiać bez troski o nią brakiem środków finansowych⁸.

² Więcej na temat funkcji kosztów sądowych w sprawach cywilnych zob. T. Bukowski, *op. cit.*, s. 16–61; K. Korzan, *op. cit.*, s. 36–44.

³ Zob. T. Bukowski, *op. cit.*, s. 19. Teza ta pozostała aktualna, pomimo kontekstu historycznego i ideologicznego, w jakim została wygłoszona; por. K. Korzan, *op. cit.*, s. 37.

⁴ Zob. K. Korzan, *op. cit.*, s. 31.

⁵ *Ibidem*, s. 19.

⁶ *Ibidem*, s. 17.

⁷ *Ibidem*, s. 37.

⁸ *Ibidem*, s. 45.

Nie ulega jednak wątpliwości, że państwo poza czynieniem odpowiednich nakładów finansowych na sądownictwo powinno podejmować działania polegające na zmianie przepisów procesowych, czy też przepisów o ustroju sądów powszechnych w taki sposób, aby nakłady te w maksymalnym stopniu spożytkować dla dobra wymiaru sprawiedliwości. Państwo powinno dbać o to, aby nakłady te były jak najbardziej efektywne. Tylko w tym kontekście teza o potrzebie minimalizowania kosztów ponoszonych przez Skarb Państwa na funkcjonowanie sądownictwa wydaje się uzasadniona.

W polityce operowania kosztami sądowymi nie należy zapominać o konieczności zachowania spójności systemu tych kosztów pojmowanej jako:

- ✓ spójność wewnętrzna (brak sprzeczności i luk w KSCU, w KPC oraz innych aktach prawnych regulujących tę dziedzinę);
- ✓ spójność zewnętrzna (zgodność z podstawowymi zasadami dotyczącymi kosztów postępowania administracyjnego, sądowniczoadministracyjnego⁹ oraz kosztami załatwiania spraw przez notariuszy, a także dostosowanie regulacji procesowych do organizacji sądownictwa powszechnego i systemu egzekucji należności Skarbu Państwa);
- ✓ szczelność systemu (zapobieganie marnotrawieniu środków Skarbu Państwa oraz zapewnienie sprawnego ściągania należności Skarbu Państwa).

W systemie kosztów sądowych w sprawach cywilnych występują sprzeczności i luki, które utrudniają funkcjonowanie sądów, a także powodują marnotrawstwo środków publicznych. Przykładowo, z jednej strony KSCU określa dość sformalizowany tryb ubiegania się o zwolnienie od kosztów sądowych, z drugiej zawiera regulację pozwalającą z łatwością obejść ten tryb poprzez rozszerzenie powództwa (zob. art. 130³ § 2 KPC). Podobnie trzeba ocenić regulację dotyczącą zwracania części opłaty od pozwu po

⁹ Należy postawić pytanie, czy racjonalne jest dążenie do jak najmniejszego obciążania stron kosztami postępowania w sprawach cywilnych, przy jednoczesnym zachowaniu wysokiego poziomu obciążenia w postępowaniu administracyjnym i sądowniczoadministracyjnym? Przykładowo, za wydanie odpisu z akt sprawy cywilnej pobiera się opłatę kancelaryjną w wysokości 6 zł, a za wydanie odpisu z akt sprawy sądowniczoadministracyjnej 10 zł. Za wydanie zaświadczenia w postępowaniu administracyjnym pobiera się opłatę skarbową w kwocie 17 zł. Za sporządzenie i doręczenie odpisu wyroku w sprawie cywilnej nie pobiera się żadnej opłaty, a w przypadku uzasadnienia wyroku sądu administracyjnego opłata kancelaryjna wynosi 100 zł.

prawomocności nakazu zapłaty (zob. art. 79 ust. 1 pkt 2 lit. b KSCU). Pro-wadzi to do sprzeczności z regulacją o opłacie podstawowej i założeniem o minimalnym dochodzie Skarbu Państwa związanym z rozpoznawaniem spraw cywilnych – w każdym razie w procesie¹⁰.

Do zmniejszenia kosztów funkcjonowania sądów w sprawach cywil-nych mogą przyczynić się zmiany w organizacji sądownictwa polegające na informatyzacji. Dotyczy to szczególnie kwestii kosztów prowadzenia kore-spondencji, obiegu dokumentów w obrębie sądu, itp. Zmiany nie mogą być jednak wprowadzane w sposób pochopny, „na siłę”, bez uprzedniej rzetelnej kalkulacji zysków i strat, bez zachowania procedur pilotażowych. Zarzuty te są uzasadnione w przypadku tzw. elektronicznego protokołu rozprawy, ale częściowo także w stosunku do elektronicznego postępowania upomi-nawczego.

W dyskusjach i pracach nad zmianami w systemie kosztów sądowych w sprawach cywilnych bardzo często pomijana jest kwestia egzekucji na-leżności Skarbu Państwa z tytułu tych kosztów. Można wskazać przygoto-wany przez Ministerstwo Sprawiedliwości projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego¹¹.

Bez sprawnej egzekucji należności Skarbu Państwa, sądownictwo po-wszechne nie może prawidłowo funkcjonować. Jest to ściśle związane z funkcją fiskalną kosztów. Należy mieć to na względzie już na etapie projektowania regulacji, które przewidują – choćby pośrednio – ściąganie tych należności. W niniejszym opracowaniu akcent zostanie położony na te właśnie kwestie.

¹⁰ Co więcej, zwrot 3/4 opłaty sądowej od pozwu odbywa się na koszt Skarbu Państwa, gdy tymczasem w postępowaniu sądowoadministracyjnym koszty zwrotu pokrywa strona – zob. art. 5 ust. 3 KSCU oraz art. 225 ustawy z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t. jedn.: Dz.U. z 2012 r. Nr 270; dalej jako: PostAdmU.

¹¹ W dniu 25.5.2013 r. Minister Sprawiedliwości przedstawił Sekretarzowi Rady Ministrów kolejną (III) wersję tego projektu – zob. <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/1/projekt/47800>.

2. Egzekwowanie należności Skarbu Państwa z tytułu kosztów sądowych w sprawach cywilnych

2.1. Kwestie ustrojowo-organizacyjne

2.1.1. Powierzenie egzekucji należności sądowych administracyjnym organom egzekucyjnym

Z uwagi na specyficzny charakter należności sądowych¹², konieczne jest rozważenie powierzenia ich egzekucji administracyjnym organom egzekucyjnym. Porównanie statystycznej efektywności obu tych egzekucji¹³ nie powinno być jedynym kryterium wyboru optymalnego modelu. Nie bez znaczenia są także ponoszone przez sądy koszty egzekucji należności sądowych. Przekazanie tych zadań naczelnikom urzędów skarbowych spowodowałoby oczywiście zwiększenie obciążenia tych urzędów. Konieczne byłoby dokonanie rachunku nie tylko kosztów związanych ze zwiększonym obciąż-

¹² Zob. art. 5 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy z 27.8.2009 r. o finansach publicznych, t. jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.; art. 119–125 KSCU.

¹³ Dane dotyczące efektywności egzekucji sądowej zawarte są w formularzach MS-Kom23 przesyłanych Ministrowi Sprawiedliwości. Skuteczność (załatwienie poprzez wyegzekwowanie świadczenia w odniesieniu do wpływu) egzekucji sądowej, według informacji przekazanej autorowi przez Ministerstwo Sprawiedliwości w trybie udostępnienia informacji publicznej, w latach 2008–2013 (I półrocze) w sprawach KM (egzekucja innych należności niż alimentacyjne i sądowe) i KMS (egzekucja należności sądowych) wynosiła odpowiednio: w 2008 r. – 32,4% i 34,40%; w 2009 r. – 24,5% i 31,3%; w 2010 r. – 19,2% i 30,7%; w 2011 r. – 17,4% i 31,4%; w 2012 r. – 18,4% i 31,6%; w 2013 (I półrocze) – 19,8% i 31,5%. Dla porównania, wskaźnik efektywności egzekucji administracyjnej prowadzonej przez naczelników urzędów skarbowych, liczony jako kwota wyegzekwowanych należności do kwoty objętej tytułami wykonawczymi, według danych przekazanych autorowi przez Ministerstwo Finansów w ww. trybie, w latach 2008–2013 (I kwartał) wyniósł odpowiednio: w 2008 r. 20,44%, w 2009 r. 20,82%, w 2010 r. 20,80%, w 2011 r. 22,23%, w 2012 r. 20,21%, w 2013 r. (I kwartał) 5,47%. Należy zaznaczyć, że znaczne zwiększenie liczby komorników w tym okresie nie wpłynęło na poprawę skuteczności egzekucji sądowej. W 2008 r. było 662 komorników sądowych, w 2009 r. – 789; w 2010 r. – 861; w 2011 r. – 979; w 2012 r. (do końca I półrocza) – 1044. Tzw. wpływ egzekucji należności sądowych kształtował się następująco: w 2008 r. – 330 654; w 2009 r. – 346 155; w 2010 r. – 365 399; w 2011 r. – 372 772; w 2012 r. – 355 880; w 2013 r. (I półrocze) – 174 406. Systematycznie wzrasta też liczba postępowań egzekucyjnych dotyczących należności sądowych, które umorzono z powodu bezskuteczności egzekucji: w 2008 r. – 173 620; w 2009 r. – 183 572; w 2010 r. – 193 568; w 2011 r. – 203 983; w 2012 r. – 211 288; w 2013 r. (I półrocze) – 93 079.

zeniem tych urzędów, ale także oszczędności w zakresie kosztów egzekucji sądowej.

Skarb Państwa jest obecnie traktowany na tych samych zasadach, jak każdy inny wierzyciel w zakresie obowiązku uiszczenia zaliczki na wydatki, o których mowa w art. 39 ustawy z 29.8.1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji¹⁴.

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 14.5.2009 r.¹⁵ uznał za niezgodne z Konstytucją zwolnienie Skarbu Państwa z obowiązku wnoszenia zaliczek na wydatki gotówkowe ponoszone przez komornika w toku egzekucji (art. 40 ust. 2 KomSEgzU) bądź opłat egzekucyjnych (art. 45 ust. 2 i art. 49a ust. 3 KomSEgzU) w sprawach niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. W doktrynie podkreślono, że opłaty i zaliczki uzyskiwane przez komornika w ostatecznym rozrachunku stanowią element dochodu komornika, który podlega ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Komornicy nie powinni ponosić ciężarów wydatków i opłat, które powinien ponieść Skarb Państwa. Komornik jest jednoosobowym organem, wyposażonym przez państwo w określone władcze kompetencje zarówno wobec osób, jak i wobec innych instytucji publicznych, ale zadania określone w ustawie wykonuje na własny rachunek (art. 3a KomSEgzU). Nie ma uzasadnionych przesłanek, które usprawiedliwiałyby ograniczenie praw majątkowych komorników wskutek wprowadzenia regulacji przewidzianych w art. 40 ust. 2, art. 45 ust. 2 i art. 49a KomSEgzU. Trybunał uznał zaskarżone uprzywilejowanie Skarbu Państwa za nieuzasadnione także z punktu widzenia zasady proporcjonalności ingerencji ustawodawcy w prawa i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP)¹⁶.

¹⁴ T. jedn.: Dz.U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376 ze zm.; dalej jako: KomSEgzU.

¹⁵ K 21/08, OTK-A Nr 5/2009, poz. 67.

¹⁶ Zob. J. Świeczkowski [w:] *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz*, pod red. J. Świeczkowskiego, Warszawa 2012, s. 225–226; por. A. Marciniak, *Koszty egzekucji sądowej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (2003–2009)* [w:] *W poszukiwaniu prawa dobrego i sprawiedliwego. Księga pamiątkowa ku czci Jana Tredera*, pod red. K. Lubińskiego, Warszawa 2013, s. 510–515.

W piśmiennictwie zwrócono uwagę, że skutki wyroku TK z 14.5.2009 r.¹⁷ w zakresie obowiązku ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów egzekucji sądowej mogą budzić poważne wątpliwości¹⁸.

Zakwestionowana przez Trybunał regulacja została wprowadzona ustawą z 24.5.2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw¹⁹. W uzasadnieniu projektu tej ustawy²⁰ wprost wskazano, że jednym z celów było stworzenie dla Skarbu Państwa, występującego w roli wierzyciela, preferencji w zakresie ponoszenia kosztów egzekucyjnych. Wskazano ponadto, że: „Komornik sądowy jest funkcjonariuszem publicznym działającym przy sądzie rejonowym, powiązany z nim funkcjonalnie. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pojawił się pogląd, że należna komornikowi opłata egzekucyjna stanowi rodzaj daniny publicznej. W obecnym stanie prawnym Skarb Państwa obowiązany jest na żądanie komornika uiszczać zaliczki na pokrycie wydatków związanych z podejmowanymi czynnościami. W sprawach niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej stanowi to, przy powszechnie znanych trudnościach budżetowych, istotną przeszkodę w realizacji konkretnych zadań nałożonych na jednostki Skarbu Państwa”.

Zaliczki na wydatki gotówkowe, których żądają komornicy, aczkolwiek stosunkowo niewielkie²¹, stanowią istotne obciążenie budżetów sądów. Częstokroć, z powodu znanej sądowi z urzędu sytuacji dłużnika, ponoszenie tej zaliczki jest niecelowe. Nieuiszczenie jej powoduje skutek określony w art. 823 KPC²² i może być ocenione jako zaniedbanie sądu, a szczególnie osób odpowiedzialnych za windykację należności sądowych. W praktyce trudno rozliczyć komornika, czy czynności, w związku z którymi zaliczka została pobrana, zostały rzeczywiście dokonane.

¹⁷ K 21/08, zob. przyp. 15.

¹⁸ Zob. J. Jagieła, Wpływ wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14.5.2009 r. (K 21/08) na koszty egzekucji sądowej, PPE Nr 2/2010, s. 65–92.

¹⁹ Dz.U. Nr 112, poz. 769.

²⁰ Druk nr 1287 Sejmu V kadencji, dostępny na: www.sejm.gov.pl.

²¹ Zwykle wynoszą kilkadziesiąt złotych.

²² Zob. J. Jagieła [w:] Kodeks postępowania cywilnego. T. III. Postępowanie nieprocesowe, w razie zaginięcia lub zniszczenia akt, zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz do artykułów 506–1088, pod red. K. Piaseckiego, A. Marciniaka, Warszawa 2012, s. 1529.

Co więcej, gdy sąd jest wierzycielem z tytułu należności sądowych, a egzekucję powierzono komornikowi działającemu przy tym sądzie, mogą pojawiać się wątpliwości co do bezstronności sędziego w rozumieniu art. 49 KPC. Chodzi chociażby o przypadki rozpoznawania skarg sądu jako wierzyciela na czynności komornika prowadzącego egzekucję należności sądowych.

Przedstawione argumenty przemawiają za powierzeniem egzekwowania ww. należności administracyjnym organom egzekucyjnym, ewentualnie za zmianą art. 122 KSCU, zgodnie z którym należności sądowe mogą być umorzone w całości albo w części z urzędu, jeżeli ich egzekucja okazała się bezskuteczna, a ponowne jej wszczęcie w późniejszym czasie byłoby bezcelowe. Z brzmienia tego przepisu wynika, że nie jest możliwe umorzenie należności sądowej bez uprzedniego jej skierowania do egzekucji, a co za tym idzie poniesienia wydatków.

2.1.2. Reprezentacja sądu jako *statio fisci* Skarbu Państwa w zakresie egzekucji należności sądowych

Konieczne jest jednoznaczne rozstrzygnięcie przez ustawodawcę kwestii, który organ sądu jest uprawniony do występowaniu w postępowaniu egzekucyjnym w imieniu wierzyciela – prezes sądu czy też dyrektor.

W praktyce pojawił się problem, czy prezes sądu – jako organ *statio fisci* Skarbu Państwa – może udzielić skutecznie pełnomocnictwa procesowego – na podstawie art. 87 § 2 KPC – sędziemu tego sądu, do działania w postępowaniu egzekucyjnym²³. Podniesiono, że brak jednoznacznego stanowiska co do tego, czy Skarb Państwa działa przez swoje organy, a jeśli nie, to jak należy oceniać działalność *stationes fisci* – czy jako reprezentantów Skarbu Państwa, czy też jako „odpowiednik” organu osoby prawnej. W przypadku uznania, że Skarb Państwa działa przez swoje organy, kwestia przedstawicielstwa i reprezentacji Skarbu Państwa nie nastrocza większych problemów. Zastosowanie bowiem znajduje wówczas przepis art. 38 KC z wszelkimi jego konsekwencjami. Oznaczałoby to, że jako *statio fisci* Skarbu Państwa w postępowaniu egzekucyjnym powinien występować prezes danego sądu i to on posiada uprawnienie do udzielenia pełnomocnictwa. W przypadku

²³ Zob. pytanie prawne do SN, III CZP 75/12, OSNC Nr 4/2013, poz. 48.

natomiast uznania, że *stationes fisci* są jedynie reprezentantami (przedstawicielami) Skarbu Państwa, wątpliwości może budzić zakres przysługujących im uprawnień – czy reprezentacja obejmuje również uprawnienie do udzielenia umocowania, skoro sąd jako taki nie posiada osobowości prawnej. Zgodnie z dyspozycją przepisów art. 17 ust. 2, art. 18 i 19 ustawy z 8.8.1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa²⁴, może on posługiwać się pełnomocnikiem, jednak jak zauważono sądy powszechne nie są urzędami państwowymi w rozumieniu art. 17 ust. 1 ww. ustawy, a organy sądu nie wypełniają definicji kierowników urzędów państwowych.

Niewątpliwie jest, że sądy powszechne w sprawach o egzekucję należności sądowych „zastępują” Skarb Państwa, przy czym w tym zakresie nie działają jako takie (z uwagi na to, że nie posiadają osobowości prawnej), lecz poprzez swoje organy. Tymi zaś, zgodnie z brzmieniem art. 21 PrUSP, są:

- 1) w sądzie rejonowym – prezes sądu i dyrektor sądu, z zastrzeżeniem § 1a;
- 2) w sądzie okręgowym – prezes sądu, kolegium sądu i dyrektor sądu;
- 3) w sądzie apelacyjnym – prezes sądu, kolegium sądu i dyrektor sądu.

Do prezesa należy kierowanie sądem i reprezentowanie go na zewnątrz, z wyjątkiem spraw należących do kompetencji dyrektora sądu (art. 22 § 1 PrUSP). Zgodnie z art. 31a § 1 pkt 2 PrUSP, dyrektor sądu wykonuje zadania przypisane, na podstawie odrębnych przepisów, kierownikowi jednostki w zakresie finansowym, gospodarczym, kontroli finansowej, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz audytu wewnętrznego w tych obszarach. W PrUSP brak niestety definicji ww. zakresów²⁵. Z regulacji tej można wyprowadzić domniemanie właściwości dyrektora w ww. obszarze oraz zasadę, że w jego obrębie prezes podejmuje tylko takie czynności, które wprost zostały zastrzeżone dla niego w ustawie. W szczególności dotyczy to umarzania należności sądowych, rozkładania na raty, odraczania płatności.

W ocenie Sądu Okręgowego w Szczecinie, który wystąpił z pytaniem prawnym do Sądu Najwyższego, kompetencje dyrektora, jako organu sądu,

²⁴ Dz.U. Nr 106 poz. 493 ze zm.

²⁵ Zob. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 11.1.2008 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych, Dz.U. Nr 11, poz. 69.

dotyczą zobowiązań umownych sądu rozumianego jako jednostka budżetowa. Innymi słowy, obejmują one: działania inwestycyjne sądu, sposób zarządzania przyznanymi środkami budżetowymi, prowadzenie rachunków bankowych sądu itp., a więc tych wszystkich dziedzin powiązanych z finansami, które wiążą się z funkcjonowaniem sądu jako jednostki budżetowej. Tym samym, nie obejmują one działań sądu jako przedstawiciela Skarbu Państwa w kontekście należności sądowych. Powołano się na uzasadnienie uchwały SN z 17.11.2009 r.²⁶ oraz brzmienie przepisów zawartych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 9.3.2006 r. w sprawie egzekucji grzywien, kar pieniężnych, opłat sądowych i kosztów postępowania w sprawach cywilnych²⁷, gdzie, zgodnie z § 3, polecenie wszczęcia egzekucji wydaje sąd, załączając tytuł wykonawczy. Wskazano, że grzywny, kary pieniężne, opłaty sądowe i koszty postępowania nie są związane z działalnością finansową, gospodarczą czy inwestycyjną sądów, gdyż jako takie nie zostały wymienione ani wprost, ani pośrednio w treści delegacji ustawowej zawartej w art. 179 PrUSP. To zaś pozwala na stwierdzenie, że uprawnienia w ww. zakresie przysługują prezesowi sądu.

W uchwale z 28.11.2012 r.²⁸ Sąd Najwyższy stwierdził, że sędzia sądu powszechnego nie może być pełnomocnikiem sądu jako jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa (art. 87 § 2 KPC). W uzasadnieniu tej uchwały wskazano, że podstawowym, ustrojowym zadaniem sędziego – kształtowanym przez jego status – jest sprawowanie władzy sądowniczej, której istotę stanowi wydawanie orzeczeń w warunkach niezawisłości, a więc rozstrzyganie sporów i konfliktów prawnych, a także rozstrzyganie o zasadności zarzutów karnych oraz osądzanie spraw w sposób bezstronny, zależny tylko od Konstytucji i obowiązujących ustaw. Władza sędziego może również dotyczyć zarządzania i administrowania w sądzie, ale także w tym zakresie kompetencje sędziego powinny być jasno określone przez ustawę, stanowią bowiem odstępstwo od zasadniczej misji sędziowskiej (*nobile officium iudicis*) i pozostają na uboczu jego pozycji prawnoustrojowej. Tezę tę wzmacnia art. 79 PrUSP,

²⁶ III CZP 86/09, OSNC Nr 5/2010, poz. 70.

²⁷ Dz.U. Nr 42, poz. 288.

²⁸ III CZP 75/12, zob. przyp. 23.

z którego wynika, że sędziemu można polecić wykonanie zadań pozajurysdykcyjnych (administracyjnych) tylko wtedy, gdy z mocy ustawy należą one do obowiązków sędziowskich. W obowiązującym prawie, a w szczególności w PrUSP nie ma przepisu upoważniającego do obciążenia sędziego – nawet za jego zgodą – obowiązkami pełnomocnika procesowego sądu, w którym ma on swoje miejsce służbowe, ani jakiegokolwiek innego sądu.

Zdaniem Sądu Najwyższego, należy pamiętać, że organem sądu jest nie tylko prezes, ale także jego dyrektor, który wykonuje zadania gospodarcze i finansowe (art. 21 § 2 PrUSP), przy czym w zakresie dysponowania budżetem oraz kontroli gospodarki finansowej i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa podlega on bezpośrednio Ministrowi Sprawiedliwości (art. 177 § 2 i 4 PrUSP). W tym też zakresie dyrektor, a nie prezes sądu jest w postępowaniu cywilnym reprezentantem sądu jako *statio fisci* Skarbu Państwa. Przy przyjęciu, że sędzia może być pełnomocnikiem procesowym sądu, kompetencja do udzielenia pełnomocnictwa należałaby wówczas do dyrektora sądu, który w ten sposób – wspólnie z Ministrem Sprawiedliwości – uzyskiwałby nad sędziami swoiste imperium. Taką sytuację jako ustrojowo rażąco wadliwą należy odrzucić.

W uzasadnieniu ww. uchwały wskazano, że poza dyskusją musi być fakt, że dopuszczenie sędziego do działania w charakterze pełnomocnika Skarbu Państwa, nawet gdyby był ustanawiany przez prezesa sądu, stawiałoby go w sytuacji zagrażającej jego niezawisłości i bezstronności; byłby zmuszony wykonywać polecenia i dyrektywy prezesa oraz tłumaczyć przed nim swoje przedsięwzięcia procesowe i w ten sposób uzależniać swoje działania od czynnika administracyjnego. Można uznać, że wykonywanie przez sędziego funkcji pełnomocnika Skarbu Państwa jest zajęciem przeszkadzającym pełnieniu obowiązków sędziowskich; może osłabiać zaufanie do jego bezstronności, obniżać *auctoritas*, a w niektórych sytuacjach nawet narazić na ujemną godność urzędu sędziego (por. art. 86 § 2 PrUSP). Nie można przypisać sędziemu cech pracownika w powszechnym rozumieniu tego pojęcia, które ma na względzie art. 87 § 2 KPC. Zasadniczo nie ma przeszkód, aby funkcję pełnomocnika procesowego pełnili pracownicy sądu niebędący sędziami, podobnie jak wszyscy inni pracownicy innych jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa.

Sąd Najwyższy podkreślił, że podjęta uchwała wiąże tylko w sprawie, w której zapadła (art. 390 § 2 KPC), a gdyby została przejęta do szerszej praktyki, za czym przemawiają argumenty użyte na jej uzasadnienie, powinna działać wyłącznie prospektywnie²⁹.

Sąd Najwyższy nie odniósł się w uzasadnieniu uchwały z 28.11.2012 r. do wszystkich aspektów zagadnienia wskazanych w pytaniu prawnym. Nie podjął próby odpowiedzi na pytanie, czy dochodzenie należności sądowych, jako związane z działalnością orzeczniczą, mieści się w zakresie działalności dyrektora. Innymi słowy, czy należy do zadań przypisanych na podstawie odrębnych przepisów, kierownikowi jednostki w zakresie finansowym, gospodarczym, kontroli finansowej, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz audytu wewnętrznego w tych obszarach. Nie ulega wątpliwości, że dyrektor powinien reprezentować Skarb Państwa w postępowaniu cywilnym tylko wówczas, jeśli przedmiot postępowania wiąże się z zakresem jego działalności³⁰. W uzasadnieniu uchwały nie wyartykułowano wprost, że nie prezes, lecz dyrektor powinien reprezentować sąd w zakresie egzekucji należności sądowych.

Cytowana uchwała SN nie spełniła pokładanych w niej nadziei. Paradoksalnie doprowadziła do poważnych rozbieżności w praktyce.

W związku z tym Sąd Okręgowy we Wrocławiu wystąpił do Sądu Najwyższego z pytaniem³¹, który z organów sądu powszechnego – prezes sądu, czy dyrektor sądu – jest właściwym organem reprezentującym sąd, jako jednostkę organizacyjną Skarbu Państwa, w postępowaniu związanym z egzekucją należności sądowych. W uzasadnieniu wniosku wskazano, że logiczny wydaje się wniosek, iż skoro gospodarowanie powierzonym mieniem Skarbu Państwa, w tym wierzytelnościami służącymi Skarbowi Państwa z tytułu zasądzonych należności sądowych, stanowi wyłączną kompetencję

²⁹ Por. *K. Gajda-Roszczyńska*, Czy sędzia sądu powszechnego jako jego pracownik może być pełnomocnikiem procesowym na zasadzie art. 87 § 2 KPC?, PPC Nr 4/2012, s. 655–662.

³⁰ Zob. *J. Zarębski*, Reprezentacja materialna i procesowa Skarbu Państwa – jednostek organizacyjnych sądownictwa powszechnego, PS Nr 10/2008, s. 15–16; por. *G. Bieniek, H. Pietrzkowski*, Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2013, s. 50–53, 122–123.

³¹ III CZP 49/13, Biul. SN Nr 10/2013.

dyrektora sądu, temu organowi sądu powinno być przypisane uprawnienie do reprezentowania Skarbu Państwa w postępowaniach egzekucyjnych, których celem jest zrealizowanie wskazanych wierzytelności, co zdaje się wynikać z art. 31a § 1 pkt 5 PrUSP. Należy mieć na względzie, że ustawa od 1.1.2013 r. wyraźnie rozróżnia samo kierowanie gospodarką finansową i gospodarowanie mieniem od czynności związanych z reprezentacją Skarbu Państwa, zaś powołane regulacje zdają się wskazywać, iż wykonywanie przez dyrektora sądu tej reprezentacji obejmuje nie tylko sprawy związane z gospodarką mieniem, ale również w sprawach związanych z zadaniami sądu, które wyznaczone zostały w art. 1 § 2 i 3 PrUSP jako sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i wykonywanie zadań z zakresu ochrony prawnej. Uprawnienie Skarbu Państwa do egzekwowania orzeczonych grzywien, kar, opłat i innych należności może być uznane za stanowiące konsekwencję wykonywania przez sądy przypisanych im zadań. Dodanie zatem w art. 31a § 1 pkt 5 PrUSP słów „i zadań sądu” może dowodzić, że zamiarem ustawodawcy było unormowanie kompetencji dyrektora sądu w ten sposób, by powierzyć mu również czynności związane z reprezentacją sądu także w sprawach egzekucji należności sądowych. Za taką interpretacją przemawiałaby również wykładnia historyczna i celowościowa powołanych przepisów, sprowadzająca się do przyjęcia przez ustawodawcę spójnej koncepcji podziału kompetencji pomiędzy dyrektora a prezesa sądu. Kwestia właściwego organu sądu jako *statio fisci* Skarbu Państwa do reprezentacji sądu w postępowaniu o egzekucję należności sądowych budziła wątpliwości także na gruncie PrUSP w jego poprzednim brzmieniu z uwagi na nieprecyzyjne uregulowanie podziału kompetencji między prezesem sądu a dyrektorem (kierownikiem finansowym). Nowelizacja dokonana ustawą z 18.8.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw³² wprowadzająca, według autorów jej założeń, menedżerski system zarządzania sądami, miała ostatecznie rozstrzygnąć te wątpliwości. Właśnie art. 31a § 1 pkt 5 PrUSP w znowelizowanym brzmieniu przesądzać miał o kompetencji dyrektora sądu do reprezentacji sądu w zakresie inicjowania i prowadzenia egzekucji należności sądowych. Świadczą o tym zapisy

³² Dz.U. Nr 203, poz. 192.

kolejnych projektów zmian ustawy, w tym brzmienie uzasadnienia projektu z 28.11.2008 r.³³ Ponadto, przyjęcie, że ściąganie należności sądowych oraz reprezentowanie sądu jako *statio fisci* Skarbu Państwa w postępowaniach związanych z ich egzekucją należy do obowiązków i kompetencji prezesów, z jednoczesnym powierzeniem nadzoru nad ich realizacją dyrektorom sądów, prowadziłoby do niedopuszczalnej według założeń ustawy podległości prezesów sądów wobec ich dyrektorów. Ustrój sądów zakłada ściśle rozdzielenie kompetencji prezesów i dyrektorów sądów, stanowiąc jednocześnie, że to prezes sądu jest zwierzchnikiem służbowym dyrektora, a nie odwrotnie, na co zwrócił uwagę SN w uzasadnieniu uchwały z 28.11.2012 r.³⁴.

W uzasadnieniu wniosku Sądu Okręgowego we Wrocławiu wskazano jednak, że możliwe do obrony jest także stanowisko, zgodnie z którym to prezes sądu jest organem uprawnionym do reprezentowania sądu w postępowaniach egzekucyjnych inicjowanych w celu ściągnięcia należności sądowych. Podniesiono, że art. 179 PrUSP nie definiuje zakresów działalności sądu w sferze finansowej, gospodarczej i inwestycyjnej, w ramach których realizacja zadań sądu należy do wyłącznych kompetencji dyrektora sądu. Odsyła jedynie do przepisów wykonawczych regulujących szczegółowe zasady prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych, które zawarte zostały w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 19.12.2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i inwestycyjnej sądów powszechnych³⁵. Powyższe przepisy wskazują, jakiego rodzaju czynności wchodzą w zakres gospodarki

³³ Według tego projektu, art. 31a § 1 PrUSP miał stanowić, że dyrektor sądu wykonuje zadania przypisane, na podstawie odrębnych przepisów, kierownikowi jednostki w zakresie finansowym, gospodarczym, kontroli finansowej, gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz audytu wewnętrznego w tych obszarach oraz reprezentuje Skarb Państwa w zakresie gospodarowania mieniem sądu, gospodaruje mieniem sądu oraz prowadzi ewidencje majątku sądu. W uzasadnieniu projektu eksponowano, że zasadniczym celem reformy jest poprawa efektywności wymiaru sprawiedliwości poprzez wprowadzenie menedżerskiego systemu zarządzania sądami i odciążenie prezesów sądów od czynności administracyjnych nie związanych bezpośrednio z tokiem postępowań sądowych, w tym od czynności windykacyjnych polegających w istocie na wykonywaniu budżetu państwa.

³⁴ III CZP 75/12, zob. przyp. 23.

³⁵ Dz.U. poz. 1476.

finansowej sądów powszechnych oraz, że podmiotem odpowiedzialnym za gospodarkę finansową danego sądu jest dyrektor tego sądu, w tym też w sprawach egzekucji należności przynależnych danej jednostce organizacyjnej. Interpretując powołane regulacje, należy mieć na uwadze, że należności sądowe nie są zasądzone na rzecz danego sądu jako reprezentanta Skarbu Państwa, a wprost na rzecz Skarbu Państwa, do sądu zaś należy jedynie wykonanie orzeczenia w tym zakresie. W związku z tym trzeba odróżnić egzekucję zasądzonych należności związanych z organizacyjnym funkcjonowaniem danego sądu od egzekucji zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa należności sądowych. W pierwszym wypadku dany sąd występuje jako wierzyciel i jego organ kierowniczy i w tym zakresie jest nie tylko uprawniony, ale zobowiązany do podejmowania wszelkich działań w celu wyegzekwowania zasądzonych należności. Według art. 31a § 1 pkt 5 PrUSP, zgodnie z którym dyrektor sądu reprezentuje Skarb Państwa w zakresie powierzonego mienia i zadań sądu, organem odpowiedzialnym za egzekucję tego typu wierzytelności zasądzonych na rzecz danego sądu będzie jego dyrektor. Uprawnienia dyrektora sądu co do mienia powierzonego sądowi jako jednostce organizacyjnej nie muszą być uznane za równoznaczne z podejmowaniem działań w sprawach egzekucji należności sądowych, które według wskazanej koncepcji nie wchodzi w skład mienia danego sądu i po egzekucji są przekazywane na odrębne konto Skarbu Państwa, którym dyrektor sądu nie dysponuje. Kolejnym argumentem przemawiającym za stanowiskiem, że to prezes sądu jest jego organem uprawnionym do reprezentowania Skarbu Państwa w postępowaniu egzekucyjnym w zakresie należności sądowych, jest brak przepisu wskazującego wprost na stosowną kompetencję dyrektora sądu w tej mierze. Zakładając racjonalność ustawodawcy, trudno znaleźć argument przemawiający za uznaniem dyrektora sądu za organ uprawniony do reprezentowania Skarbu Państwa w postępowaniach egzekucyjnych należności sądowych, przy równoczesnym pozostawieniu prezesowi sądu kompetencji w zakresie rozkładania na raty, odraczania zapłaty i umarzania tych należności w sprawach cywilnych. Za juretycznie uzasadnioną uznać można koncepcję, zgodnie z którą kompetencje dyrektora sądu jako organu sądu, dotyczą zobowiązań umownych sądu rozumianego jako jednostka budżetowa i obejmują działania inwestycyjne sądu, sposób zarządzania

powierzonymi środkami budżetowymi, prowadzenie rachunków bankowych sądu, itp., a więc dotyczą tych wszystkich dziedzin powiązanych z finansami, które wiążą się z funkcjonowaniem sądu jako jednostki budżetowej. Tym samym nie obejmują one działań sądu jako reprezentanta Skarbu Państwa w kontekście należności sądowych, które to kompetencje nadal przynależne są prezesowi sądu jako jego organowi³⁶.

W uchwale z 10.10.2013 r.³⁷ Sąd Najwyższy przyjął, że w sprawach o egzekucję grzywien, kar pieniężnych, opłat sądowych i kosztów postępowania w sprawach cywilnych, organem właściwym do reprezentacji Skarbu Państwa jest prezes sądu, a nie jego dyrektor.

W uzasadnieniu teje uchwały wskazano, że istnienie dwu, w znacznym stopniu niezależnych od siebie, organów w łonie jednej państwowej jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa, stwarza zjawisko nie bez racji określane w piśmiennictwie jako „dwuwładza”. Powoduje ono nie tylko zakłócenia w bieżącej działalności tej jednostki, ale stwarza także konflikty kompetencyjne w zakresie reprezentacji. Dzieje się tak mimo, że ustawodawca starał się w sposób jednoznaczny wykreślić granice oddzielające zakresy „władzy” obu wymienionych organów, stosując kryterium wyłączności kompetencji, tj. niepokrywania się ich ani niezachodzenia na siebie, oraz ustanawiając – w razie wątpliwości – klauzulę domniemania kompetencji prezesa sądu. Klauzula ta oznacza, że uprawnienia dyrektora mają charakter wyjątkowy i dopełniający, powinny być zatem objaśniane w sposób ścisły, a w razie konfliktu kompetencyjnego – zwężający.

Według Sądu Najwyższego, analiza przepisów FinPublU oraz KSCU przekonuje jednoznacznie, że wierzytelności z tytułu grzywien, kar pieniężnych, opłat sądowych i kosztów postępowania (należności sądowych) są wierzytelnościami Skarbu Państwa, a nie konkretnego sądu, *scilicet* tego sądu, który wydał orzeczenie będące źródłem należności sądowej.

³⁶ Zob. G. Bieniek, H. Pietrzkowski, *op. cit.*, s. 51–52; M. Krakowiak [w:] Kodeks postępowania cywilnego. T. 2. Komentarz do artykułów 730–1088, pod red. J. Jankowskiego, Warszawa 2013, s. 1136.

³⁷ III CZP 49/13, zob. przyp. 31.

Kluczowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie, czy egzekucja należności sądowych mieści się w pojęciu „powierzone mienie i zadania sądu”. Wykładnię art. 31a § 1 pkt 5 PrUSP ułatwia spostrzeżenie, że jego treść jest zbliżona do stylizacji art. 17 ust. 1 zd. 1 ustawy z 8.8.1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa³⁸ stanowiącego, iż kierownicy urzędów państwowych reprezentują Skarb Państwa w odniesieniu do powierzonego im mienia i w zakresie zadań ich urzędów³⁹.

Innego znaczenia omawianym pojęciom nie nadaje kontekst normatywny stwarzany przez PrUSP, w tym uzasadnienie projektu nowelizacji z 18.8.2011 r. Z całokształtu motywów ustawy wynika, że prawodawca miał na celu uściślenie pozycji dyrektora oraz dopełnienie jego kompetencji zadaniami związanymi z zapewnieniem organizacyjno-technicznego zaplecza funkcjonowania sądów.

W konsekwencji, zdaniem Sądu Najwyższego, należy przyjąć, że należności sądowe nie przynależą do mienia powierzonego sądowi w rozumieniu art. 31a § 1 pkt 5 PrUSP, a tym samym nie stanowią przedmiotu zadań dyrektora sądu w zakresie finansowym i gospodarczym oraz nie mieszczą się w ogólnym pojęciu „gospodarka finansowa sądu”.

Także art. 119–125 KSCU nie wskazują dyrektora sądu jako organu właściwego do wszczynania i prowadzenia egzekucji należności sądowych. Przeciwnie, z art. 123 KSCU wynika, że o rozłożeniu na raty lub umorzeniu należności sądowych rozstrzyga ostatecznie prezes sądu, co *a fortiori* musi oznaczać, że jego kompetencje obejmują także wszczynanie i prowadzenie egzekucji w tym zakresie.

W uzasadnieniu ww. uchwały podkreślono, że podstaw do odmiennych wniosków nie stwarza, wbrew pochopternej sugestii Sądu Okręgowego przedstawiającego rozstrzygane zagadnienie prawne, uzasadnienie uchwały SN z 28.11.2012 r. (III CZP 75/12).

³⁸ T. jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 1224.

³⁹ Wskazano, iż na gruncie tego przepisu przyjmuje się, że mieniem powierzonym jest ogół praw majątkowych przyznanych jednostkom organizacyjnym Skarbu Państwa w celu wykonania powierzonych im zadań. Jako przykłady mienia powierzonego, objaśnianego w sposób zwężający, podaje się nieruchomości i ruchomości, w tym sprzęty i inne przedmioty niezbędne do wykonywania zadań, a jako czynności w tym zakresie np. kupno materiałów biurowych, mebli albo zawieranie umów w sprawie remontu.

Pomimo stanowiska Sądu Najwyższego co do reprezentacji sądu w zakresie egzekucji należności sądowych, w dalszym ciągu uprawniona jest teza, że zakres zadań dyrektora nie został właściwie określony. *De lege ferenda* należy postulować jednoznaczną regulację, że w zakresie egzekucji należności sądowych w sprawach cywilnych organem uprawnionym do reprezentowania sądu jest dyrektor sądu⁴⁰. Byłoby to zgodne z ideą rozdzielania zadań prezesa i dyrektora, a także odciążenia prezesa od obowiązków niezwiązanych bezpośrednio z orzekaniem. Nie powinno to jednak dotyczyć czynności o charakterze orzeczniczym takich jak umarzanie, rozkładanie na raty, odraczanie płatności należności sądowych. Do dyrektora powinno należeć złożenie polecenia egzekucji, składanie wniosków w imieniu wierzyciela w toku postępowania egzekucyjnego, skarg na czynności komornika, zażaleń na postanowienia sądu.

2.1.3. Nowy model windykacji należności sądowych

W ostatnich latach w Ministerstwie Sprawiedliwości toczyły się prace nad nowym modelem windykacji należności sądowych. Planowano wprowadzenie systemu komputerowego, który miał obsługiwać zarówno należności w sprawach cywilnych, jak i karnych. Ogólnie rzecz biorąc i w znacznym uproszczeniu, rozważano przeszczepienie na grunt sądowy pewnych rozwiązań, które funkcjonują w firmach windykacyjnych. Dotyczyło to tzw. „miękkiej windykacji” (windykacja telefoniczna, itp.), pozyskiwania informacji na temat majątku dłużnika, aby w ten sposób zaoszczędzić na wydatkach w toku egzekucji, i w końcu obrotu należnościami sądowymi. Miały się tym zajmować komórki organizacyjne w ramach służb finansowych sądów.

Pomysł powierzenia zadań związanych z egzekucją należności sądowych (nieorzeczniczych) wyspecjalizowanym komórkom należy ocenić pozytywnie. Powinno to być powiązane z większą aktywnością sądów w zakresie pozyskiwania informacji na temat majątku dłużników jeszcze przed

⁴⁰ Według doniesień medialnych, za takim rozwiązaniem opowiedział się Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego – zob. Sądownictwo: Prezesi sądów nie zaoszczędzą na pełnomocnikach, „Gazeta Prawna” z 4.12.2012 r., dostępne na: http://prawo.gazetaprawna.pl/orzeczenia/666347,sadownictwo_prezesi_sadow_nie_zaoszczedza_na_pelnomocnikach.html.

skierowaniem polecenia egzekucyjnego i wskazywania tego majątku organom egzekucyjnym, reagowania na pisma tych organów, w szczególności w ramach wysłuchania przed zawieszeniem lub umorzeniem postępowania egzekucyjnego, oraz reagowania na uchybienia w toku egzekucji.

Obecnie z Ministerstwa Sprawiedliwości docierają informacje, że wdrażanie tego projektu przedłuża się, m.in. z uwagi na odmienności pomiędzy egzekucją należności powstałych w toku spraw cywilnych oraz karnych, a także z powodu komplikacji dotyczących obiegu dokumentów i krzyżowania się kompetencji komórek sądów. Oznacza to, że prawdopodobnie zostanie zachowany system oparty w znacznej mierze na wydziałach merytorycznych, co prowadzi do niewielkiej aktywności sądów jako wierzycieli.

Należy stanowczo odrzucić możliwość obrotu należnościami sądowymi. W obowiązującym stanie prawnym nie wchodzi to w grę po umorzeniu tych należności. Umorzenie wywołuje bowiem skutki materialnoprawne. Należności Skarbu Państwa z tytułu kosztów sądowych w sprawach cywilnych, jako z natury publicznoprawne, są wyłączone z obrotu⁴¹.

2.2. Kwestie procesowe

2.2.1. Regulacja szczegółowego trybu egzekucji należności sądowych

Zgodnie z art. 1064 KPC, Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia, sposób prowadzenia egzekucji grzywien i kar pieniężnych orzeczonych w postępowaniu cywilnym, a także opłat sądowych i innych kosztów postępowania w sprawach cywilnych, przysługujących Skarbowi Państwa, mając na uwadze sprawność i skuteczność postępowania egzekucyjnego. Na tej podstawie zostało wydane rozporządzenie z 9.3.2006 r. w sprawie egzekucji grzywien, kar pieniężnych, opłat sądowych i kosztów postępowania w sprawach cywilnych⁴².

Zgodnie z § 3 tego rozporządzenia, polecenie wszczęcia egzekucji wydaje sąd, załączając tytuł wykonawczy. Należy zgodzić się z poglądem wyrażo-

⁴¹ Por. uzasadnienie uchwały SN z 6.6.2012 r., III CZP 24/12, OSNC Nr 1/2013, poz. 5.

⁴² Dz.U. Nr 42, poz. 288.

nym w uchwale SN z 17.11.2009 r.⁴³, że pojęcie „sądu” w rozumieniu tego przepisu oznacza sąd w znaczeniu instytucjonalnym, tj. organ państwowy powołany do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, ustanowiony na mocy przepisów o ustroju sądów powszechnych, a nie konkretny skład orzekający czy sędziogo lub też urząd państwowy, co wynika z charakteru prawnego reprezentacji procesowej Skarbu Państwa przez sąd powszechny. Na gruncie art. 67 § 2 KPC, sądy powszechne w zakresie dochodzenia należności publicznoprawnych stanowią państwowe jednostki organizacyjne rozumiane jako jednostki organizacyjne Skarbu Państwa⁴⁴.

Wydaje się, że niektóre z kwestii uregulowanych w tym rozporządzeniu powinny znaleźć się w ustawie. Dotyczy to w szczególności kwestii wyłączenia stosowania art. 823 KPC do egzekucji należności sądowych (§ 6) oraz przejęcia na własność zajętych ruchomości (§ 7). Przepis rozporządzenia nie powinien bowiem modyfikować, a w szczególności wyłączać działania, przepisu rangi ustawowej⁴⁵.

2.2.2. Podstawa egzekucji należności sądowych

Należy rozważyć wprowadzenie zasady, że prawomocne orzeczenie o obowiązku uiszczenia kosztów sądowych na rzecz Skarbu Państwa umożliwia ich egzekucję bez nadawania mu klauzuli wykonalności. Podobne rozwiązanie funkcjonuje na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego (zob. art. 228 zd. 2 PostAdmU) oraz w zakresie ustalania kosztów postępowania egzekucyjnego (zob. art. 770¹ KPC oraz art. 49 ust. 3 KomSEgzU). Ustawodawca w coraz większym stopniu dopuszcza prowadzenie egzekucji na podstawie samego tytułu egzekucyjnego (prawomocnego orzeczenia) bez zaopatrzenia go w sądową klauzulę wykonalności (zob. art. 999 § 1 KPC). W przypadku tytułów egzekucyjnych dotyczących należności sądowych powinno to być zasadą. Sens nadawania im odrębnej klauzuli wykonalności jest wątpliwy.

⁴³ III CZP 86/09, zob. przyp. 26.

⁴⁴ Zob. G. Bieniek, *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2004, s. 37; M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa w procesie cywilnym*, Kraków 2005, s. 65–66.

⁴⁵ Zob. J. Jagieła [w:] *Kodeks postępowania...*, *op. cit.*, s. 1529.

2.2.3. Ściąganie nieopłaconych kosztów sądowych z zasądzonego świadczenia

Artykuł 113 KSCU zastąpił art. 11 KSCU⁶⁷. Zasadnicza konstrukcja przepisu zawartego w art. 113 ust. 2 KSCU nie uległa zmianie⁴⁶. Konstrukcja ta rodzi problemy na etapie egzekucji. W doktrynie wskazuje się, że sąd nie zasądza określonej kwoty na rzecz Skarbu Państwa, co dawałoby podstawę do samodzielnej egzekucji tej należności, lecz nakazuje zrealizowanie należności przy okazji wykonywania orzeczenia zasądzającego roszczenie na rzecz strony zwolnionej od kosztów sądowych. Według K. Goner⁴⁷, na straży realizacji należności Skarbu Państwa stoi sam dłużnik, któremu nie wolno wypłacić wierzycielowi obciążonej zwrotem kosztów sądowych części zasądzonego od niego roszczenia. Kwota podlegająca ściągnięciu nie może przekraczać kwoty zasądzonego na rzecz strony świadczenia pieniężnego, do którego może być skierowana egzekucja należności sądowej. Egzekucja należności sądowych nie musi być skierowana wyłącznie do zasądzonego roszczenia, ale jego wartość stanowi górną granicę nakazanego przez sąd ściągnięcia tych należności. Wskazano także, że gdyby nie było innego majątku dłużnika Skarbu Państwa (strony, na rzecz której zostało zasądzzone roszczenie), albo okazał się on niewystarczający, zaspokojenie nastąpi z roszczenia objętego zastawem (art. 114 KSCU)⁴⁸. Wobec literalnego brzmienia art. 114 KSCU trudno się zgodzić z poglądem, że reguluje on przede wszystkim sposób ściągnięcia należnych Skarbowi Państwa kosztów, wskazując w pierwszej kolejności zasądzone roszczenie, na którym przysługuje mu ustawowe prawo zastawu, oraz iż ten sposób zabezpieczenia powinien ułatwić egzekucję należności sądowych w postaci nieuiszczonych kosztów. Także sformułowanie, że prawomocne postanowienie sądu, nakazujące ściągnięcie z zasądzonego roszczenia należnych Skarbowi Państwa kosztów sądowych stanowi podstawę wszczęcia

⁴⁶ Zmiana sprowadza się do zastąpienia sformułowania „ściąga się” określeniem „nakazuje ściągnąć”.

⁴⁷ Zob. K. Goner, Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Warszawa 2006, s. 421–422, 425.

⁴⁸ Zob. K. Goner, *op. cit.*, s. 425–426; F. Rusek, W. Kuryłowicz, Koszty sądowe w postępowaniu cywilnym. Komentarz, Warszawa 1976, s. 95; por. A. Zieliński, Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 458.

egzekucji, nie jest precyzyjne⁴⁹. Nie wynika bowiem z niego, czy podlega ono zaopatrzeniu w sądową klauzulę wykonalności przeciwko dłużnikowi Skarbu Państwa (powodowi). Zgodnie z § 30 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 9.3.1968 r. w sprawie czynności komorników⁵⁰, jeżeli ze złożonego komornikowi tytułu wykonawczego wynika, że sąd nałożył na stronę obowiązek zwrotu z zasądzonego jej roszczenia części lub całości kosztów sądowych – komornik zawiadamia o tym niezwłocznie sąd, od którego pochodzi tytuł wykonawczy. Obowiązywanie tego przepisu budzi wątpliwości ze względu na uchylene z dniem 28.12.2007 r.⁵¹ art. 772 KPC, który zawierał upoważnienie do wydania ww. rozporządzenia w tym zakresie.

W przypadku otrzymania polecenia egzekucyjnego komornik powinien także pamiętać, że ustawowe prawo zastawu oznacza preferencję przy podziale sumy uzyskanej z egzekucji w wypadku wielości wierzycieli (art. 1025 § 1 pkt 5 KPC).

Wobec treści art. 113 ust. 2 i 3 oraz art. 114 KSCU można bronić stanowiska, że Skarb Państwa nie powinien prowadzić egzekucji z całego majątku osoby, na rzecz której zasądzono roszczenie, a jedynie z zasądzonego roszczenia⁵². Należy zgodzić się z A. Daczyńskim⁵³, że nie można zaakceptować poglądu, iż przez „nakazanie ściągnięcia z zasądzonego roszczenia” należy jedynie rozumieć górną granicę odpowiedzialności strony z tytułu obowiązku uiszczenia tych kosztów. Potwierdza to treść art. 113 ust. 2 KSCU. W świetle rozstrzygnięcia opartego na art. 113 ust. 2 KSCU, dłużnikiem Skarbu Państwa jest tylko strona, na rzecz której zasądzono roszczenie i tylko przeciwko niej jest możliwe wystawienie tytułu wykonawczego na rzecz Skarbu Państwa, przy czym ograniczenie egzekucji do zasądzonego roszczenia powinno znaleźć odzwierciedlenie w brzmieniu klauzuli wykonalności

⁴⁹ Por. K. Gonera, *op. cit.*, s. 426.

⁵⁰ Dz.U. Nr 10, poz. 52, ze zm.

⁵¹ Ustawą z 24.5.2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 112, poz. 769.

⁵² Zob. A. Daczyński [w:] L. Błystak, A. Daczyński, D. Hryniewicz, L. Wojgienica, *Koszty postępowań sądowych. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 160, 440; zob. wyrok SN z 30.1.1973 r., I CR 653/72, OSNC Nr 12/1973, poz. 220.

⁵³ Zob. A. Daczyński, *op. cit.*, s. 440.

(art. 783 § 1 KPC). Na takie ograniczenie dłużnik Skarbu Państwa będzie mógł się powoływać w postępowaniu egzekucyjnym (art. 837 KPC). W poleceniu egzekucji należności pieniężnej Skarb Państwa powinien wskazać egzekucję z wierzytelności, jaka została zasądzona na rzecz jego dłużnika od osoby trzeciej (trzeciodłużnika). Do takiej egzekucji będą miały zastosowanie przepisy art. 895–908 KPC. Oznacza to, że zgodnie z art. 902 w zw. z art. 887 § 1 KPC z mocy zajęcia Skarb Państwa będzie mógł wykonywać wszelkie prawa i roszczenia dłużnika, łącznie z wszczęciem egzekucji zasądzonej należności przeciwko trzeciodłużnikowi, ale z ograniczeniem do kwoty, która ma być ściągnięta z zasądzzonego roszczenia. W tym celu Skarb Państwa musiałby jednak uzyskać tytuł wykonawczy przeciwko trzeciodłużnikowi⁵⁴. Wydaje się, że dzięki wstąpieniu w prawa dłużnika na skutek zajęcia jego wierzytelności Skarb Państwa mógłby wystąpić o nadanie klauzuli wykonalności na rzecz tego dłużnika, a następnie skierować do komornika wniosek egzekucyjny – z uwzględnieniem ww. ograniczenia. Dopiero po wszczęciu postępowania egzekucyjnego przeciwko trzeciodłużnikowi możliwe będzie skierowanie egzekucji do zasądzzonego roszczenia.

Największy problem pojawia się wówczas, gdy zapłata zasądzzonego roszczenia nastąpi poza postępowaniem egzekucyjnym. Według A. Daczyńskiego⁵⁵, w takiej sytuacji Skarb Państwa musiałby uzyskać wobec swojego dłużnika nowy tytuł egzekucyjny oparty na zastawie na wierzytelności, który zgodnie z art. 332 KC, przeszedł na przedmiot zastawu. Dopiero taki tytuł dawałby podstawę do egzekucji należności Skarbu Państwa z całego majątku dłużnika.

Powyższe rozważania pokazują, że konstrukcja przyjęta w art. 113 ust. 2 KSCU nie ułatwia dochodzenia tych należności, lecz wprost przeciwnie, niepotrzebnie je utrudnia i komplikuje. Nawet przy zachowaniu instytucji ustawowego zastawu na zasądzonym roszczeniu na rzecz Skarbu

⁵⁴ *Ibidem*, s. 441.

⁵⁵ Zob. A. Daczyński, *op. cit.*, s. 441. W wyroku SN z 30.1.1973 r. (zob. przyp. 50) wskazano, że w wypadku, gdy dłużnik wyegzekwował już zasądzone na jego rzecz roszczenie Skarb Państwa może – na podstawie odrębnego tytułu egzekucyjnego – zaspokoić swoją wierzytelność na podstawie ustawowego prawa zastawu przysługującego Skarbowi Państwa na zasądzonym dłużnikowi roszczeniu, istniejącym w chwili wydawania wyroku orzekającego o kosztach sądowych.

Państwa, należności Skarbu Państwa z tytułu nieopłaconych kosztów powinny być zasądzane od powoda, z ewentualnym ograniczeniem do wysokości zasądzonej na rzecz powoda od pozwanego kwoty. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na egzekucję należności sądowych na ogólnych zasadach.

2.2.4. Egzekwowanie należności sądowych o niewielkiej wysokości

Problemem jest pobieranie i ściąganie należności sądowych o niewielkiej wysokości. Dotyczy to w szczególności opłat kancelaryjnych⁵⁶. Wprowadzając taki obowiązek, ustawodawca nie dokonał kalkulacji kosztów z tym związanych. Wydaje się, że przy zachowaniu zasady, iż wszelkie należności sądowe – bez określenia dolnej granicy – podlegają ściągnięciu, należałoby się kierować zasadą proporcjonalności, która zakłada, że koszty prowadzące do realizacji określonego celu powinny pozostawać w rozsądnej relacji do możliwych do osiągnięcia korzyści (społecznych, ekonomicznych). Przy ocenie negatywnej powinny istnieć instrumenty pozwalające na odstąpienie od dochodzenia tych należności⁵⁷. Regulacja zawarta w art. 122 KSCU wymusza kierowanie do egzekucji wszelkich należności Skarbu Państwa, bez względu na ocenę celowości i racjonalności takiego działania. W grę wchodzi także obawa przed naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

⁵⁶ Należałoby rozważyć zwracanie nieopłaconego wniosku podlegającego opłacie kancelaryjnej bez uprzedniego wezwania do uiszczenia opłaty. Niezaskarżalne zarządzenie w tym zakresie, wskazujące wysokość należnej opłaty, mógłby wydawać kierownik sekretariatu lub asystent sędziego. Dalej idącą alternatywą byłoby przyjęcie zasady, że nieopłacony prawidłowo wniosek nie wywołuje skutków prawnych, a co za tym idzie, nie ma potrzeby wzywania do jego opłacania, czy też zwracania go. Wniosek taki byłby pozostawiony w aktach bez nadania mu dalszego biegu, czy też bez rozpoznania – por. art. 220 § 1 PostAdmU. Byłoby to rozwiązanie najprostsze i najtańsze dla Skarbu Państwa. Pozwoliłoby na zaoszczędzenie środków związanych z fizycznym zwrotem wniosku.

⁵⁷ W art. 119 KSCU dopuszczono możliwość umorzenia należności sądowych, jeżeli ich natchniastwo ściąganie byłoby połączone z niewspółmiernymi trudnościami lub groziłoby dłużnikowi zbyt ciężkimi skutkami; por. art. 229 § 1 PostAdmU. Dla porównania § 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 18.2.1991 r. w sprawie umarzania, rozkładania na raty i odraczania terminu spłaty należności sądowych (Dz.U. Nr 25, poz. 102 ze zm.), które zostało uchylone z dniem 2.3.2006 r., przewidywał możliwość umorzenia należności sądowych z urzędu także wówczas, gdy wszczęcie egzekucji okazało się niemożliwe, albo byłoby bezcelowe wobec stwierdzenia, że suma uzyskana z egzekucji nie pokryłaby kosztów egzekucyjnych.

2.2.5. Koszty sądowe w sprawach o wyjawienie majątku

Oplata od wniosku o wyjawienie majątku w kwocie 40 zł nie pozostaje w rozsądnym stosunku do nakładu pracy sędziów i pracowników administracyjnych w tych sprawach, a także kosztów związanych z sądowym wyjawieniem majątku i stosowaniem środków przymusu. Wbrew doktrynalnym założeniom, w obecnym kształcie wyjawienie majątku nie jest instrumentem gwarantującym skuteczną egzekucję. Brak badań potwierdzających, w jakim stopniu instytucja ta pozwala na uzyskanie informacji o majątku dłużnika. Zapewnia ona wierzycielowi jedynie pozorną ochronę. Jest to instytucja nieefektywna, archaiczna i wykorzystywana najczęściej do przerwania biegu przedawnienia. Znaczną ilość wniosków generuje art. 1086 § 3 KPC, dotyczący alimentów. Sąd jest praktycznie pozbawiony możliwości zaspokojenia roszczeń z tytułu kosztów sądowych, od których wnioskodawca był zwolniony, o ponoszonych przez sąd wydatkach nie wspominając. Konieczne jest pilne zastąpienie wyjawienia majątku instytucją opartą na wyjaśnieniach dłużnika (art. 801 KPC) lub poszukiwaniu majątku dłużnika (art. 797¹ KPC).

Zwolnienie od kosztów sądowych w sprawach cywilnych – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*

Katarzyna Gonera*

1. Zwolnienie strony od kosztów sądowych przez sąd pozostawało przez wiele lat w ścisłym związku z ustanowieniem przez sąd pełnomocnika z urzędu. Obydwie te instytucje składają się na tzw. prawo ubogich (albo prawo pomocy¹), czyli prawo do uzyskania dostępu do pomocy prawnej udzielanej przez Państwo (finansowanej z budżetu państwa) osobom niezamożnym, których nie stać na pokrycie kosztów sądowych (opłat i wydatków) oraz kosztów wynagrodzenia profesjonalnego pełnomocnika (w postępowaniu cywilnym adwokata lub radcy prawnego). Do chwili wydania przez TK wyroku z 16.6.2008 r.² nie można było ubiegać się o ustanowienie pełnomocnika z urzędu bez wcześniejszego zwolnienia od kosztów sądowych przez sąd albo z mocy ustawy. Wyrok TK oderwał możliwość ubiegania się o ustanowienie pełnomocnika przez sąd od wcześniejszego zwolnienia od kosztów sądowych. Jednak już wcześniej, od chwili wejścia w życie KSCU, nastąpiło rozejście się regulacji dotyczącej zwolnienia od kosztów sądowych (która została przeniesiona z KPC do KSCU) oraz regulacji dotyczącej pomocy prawnej udzielanej na koszt Państwa, czyli ustanowienia

* Autorka jest sędzią Sądu Najwyższego w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych.

¹ Według określenia przyjętego w postępowaniu sędowo-administracyjnym.

² P 37/07, OTK-A Nr 5/2008, poz. 80.

przez sąd pełnomocnika dla strony ubogiej, tzw. pełnomocnika z urzędu (która pozostała w KPC). Skutek owego rozejścia się regulacji dotyczących obydwu tych zagadnień jest taki, że przepisy KSCU (art. 101–112) oraz KPC (art. 117–124) są niekompatybilne, co jest wyraźnie widoczne zwłaszcza po zmianach art. 117–124 KPC wprowadzonych ustawą nowelizującą Kodeks z 17.12.2009 r., która weszła w życie 19.4.2010 r.³ Niedostosowanie jednej regulacji do drugiej, brak spójności między nimi, stwarza praktyczne problemy związane ze stosowaniem tych przepisów. Przykładowo, w celu zapewnienia w każdej sytuacji możliwości zaskarżenia postanowienia sądu (referendarza sądowego) o odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego art. 117 § 6 KPC przewiduje, że wniosek o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego, zgłoszony po raz pierwszy w postępowaniu apelacyjnym, kasacyjnym lub postępowaniu ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, sąd (sąd apelacyjny lub sąd kasacyjny) przekazuje do rozpoznania sądowi I instancji, chyba że uzna wniosek za uzasadniony. Ma to zagwarantować stronie możliwość zaskarżenia odmowy ustanowienia pełnomocnika z urzędu. Przepis ten nie ma odpowiednika w KSCU w odniesieniu do wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych. Jeżeli więc równoczesny wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych i ustanowienie pełnomocnika przez sąd jest zgłaszany po raz pierwszy przed sądem apelacyjnym, sąd ten może przekazać wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu do sądu I instancji, sam natomiast ma nadal obowiązek rozpoznać wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych. Brak spójności widać także w sposobie rozpoznania obydwu wniosków po ich „rozejściu się”. W sądzie I instancji o ustanowieniu (odmowie ustanowienia) pełnomocnika z urzędu może orzekać referendarz sądowy, a przed sądem II instancji o zwolnieniu od kosztów sądowych będzie decydował sąd (jednoosobowo – art. 367 § 4 KPC), przy czym na postanowienie referendarza będzie przysługiwała skarga do sądu, a na postanowienie sądu II instancji o odmowie zwolnienia od kosztów nie przysługuje zażalenie: ani poziome – do innego składu tego sądu (art. 394² KPC), ani pionowe – do SN (art. 394¹ KPC). Ujednolicenie regulacji

³ Ustawa z 17.12.2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2010 r. Nr 7, poz. 45.

dotyczącej zwolnienia od kosztów sądowych oraz ustanowienia pełnomocnika w osobie adwokata lub radcy prawnego (przyznania pomocy prawnej z urzędu) jest kwestią pilną, zwłaszcza że te same względy, które przesądziły o wprowadzeniu § 6 do art. 117 KPC, powinny przesądzać każdorazowo o rozstrzygnięciu wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych w sposób pozwalający na wniesienie odwołania od odmownej decyzji jurysdykcyjnej sądu (referendarza). Postulat pod adresem ustawodawcy byłby zatem taki, aby wprowadzić do KSCU odpowiednik art. 117 § 6 KPC, a ponadto, aby zawsze, gdy projektuje się nowelizację przepisów o zwolnieniu od kosztów sądowych (w KSCU), przyjrzeć się regulacji pomocy prawnej udzielanej z urzędu (w KPC) i na odwrót, kiedy wprowadza się zmiany do przepisów o ustanowieniu pełnomocnika z urzędu, przewidzieć odpowiadające im zmiany dotyczące zwolnienia od kosztów sądowych. W obecnej regulacji zwolnienia od kosztów sądowych przez sąd lub referendarza wyraźnie brakuje odpowiednika art. 117 § 6 KPC.

2. Pojawiający się od pewnego czasu postulat przeniesienia do jednej ustawy materii zwolnienia od kosztów sądowych i ustanowienia pełnomocnika z urzędu jest wart rozważenia. Musiałaby to jednak być (od dawna oczekiwana) odrębna ustawa o dostępie do pomocy prawnej, szczegółowo regulująca dostęp do pomocy prawnej w toku wszystkich trzech postępowań sądowych (cywilnego, karnego i sądownoadministracyjnego), ewentualnie także na etapie przedsądowym (czyli np. w postępowaniu administracyjnym, postępowaniu przygotowawczym prowadzonym przez prokuratora lub pod jego nadzorem albo przez inne organy ścigania, przed wszczęciem postępowania cywilnego) oraz na etapie posądowym, czyli po zakończeniu postępowania sądowego (w postępowanie egzekucyjnym i wykonawczym, zarówno cywilnym, jak i karnym oraz administracyjnym). Nie mogłaby to być zatem tylko ustawa regulująca zwolnienie od kosztów sądowych w sprawach cywilnych oraz ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu cywilnym – byłaby to bowiem zbyt nikła materia, aby lokować ją w odrębnej ustawie poza KPC i KSCU regulującą już tylko wysokość opłat sądowych, zasady ponoszenia wydatków, zasady zwrotu opłat oraz ustawowe zwolnienia od kosztów. Dopóki jednak zwolnienie od kosztów sądowych w sprawach cywilnych i ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu cywilnym

są regulowane w dwóch różnych aktach prawnych, dopóty będą się zdarzać niespójności między tymi regulacjami.

Rozwiązaniem zapobiegającym przynajmniej niektórym niespójnościom w postępowaniu cywilnym byłoby powierzenie w całości omawianej materii przyznania pomocy prawnej (w obydwu jej aspektach) wyłącznie referendarzom sądowym, którzy orzekaliby w tych kwestiach zawsze w I instancji (w sądzie rejonowym i okręgowym, zgodnie z właściwością rzeczową), z możliwością wniesienia od ich postanowienia skargi do sądu I instancji, orzekającego jednoosobowo, ale funkcjonalnie jako sąd II instancji, bez możliwości wniesienia kolejnego odwołania (zażalenia) do wyższego sądu, za to ewentualnie z prawem przedstawienia przez sąd pytania prawnego SN na podstawie art. 390 KPC.

Gdyby powstała w przyszłości odrębna ustawa o dostępie do pomocy prawnej, wówczas instytucja zwolnienia od kosztów sądowych (nie zwolnienia ustawowego, lecz zwolnienia przyznawanego stronie ubogiej przez odpowiedni organ) oraz instytucja ustanowienia pełnomocnika z urzędu (przyznania stronie ubogiej pomocy profesjonalnego pełnomocnika na koszt Państwa) powinna zostać ulokowana w ustawie o dostępie do pomocy prawnej.

Zwolnienie ustawowe od kosztów sądowych powinno pozostać w KSCU. Oczywiście, wymagałoby w przyszłości przejrzenia, czy wszystkie obecne zwolnienia ustawowe są racjonalne i czy nie powinno się wprowadzić jakichś zmian – poszerzenia albo ograniczenia zwolnień ustawowych, które oznaczają finansowanie przez Państwo kosztów procesów cywilnych (pojawiają się niekiedy np. sugestie dotyczące nałożenia na strony postępowań w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza w sprawach o rentę, przynajmniej części kosztów związanych z prowadzeniem dowodu z opinii biegłych lekarzy; w tej chwili dowody te prowadzone są na koszt Skarbu Państwa – art. 98 KSCU, co niekiedy oznacza pokrycie przez Państwo kosztów pełnej diagnostyki stanu zdrowia strony postępowania). Pewnej refleksji wymaga także zakres zwrotu z urzędu całej opłaty sądowej uiszczonej przez stronę, lub jej części, w sytuacjach szczegółowo uregulowanych w art. 79 KSCU.

3. W Polsce (w odróżnieniu od wielu innych państw europejskich) zarówno o potrzebie udzielenia osobie niezamożnej pomocy w postaci zwolnienia jej od konieczności uiszczenia kosztów sądowych, jak i pokrycia

przez Państwo wynagrodzenia adwokata lub rady prawnego, nie decydują ulokowane poza strukturą sądów organy, których zadaniem jest świadczenie pomocy społecznej, ale sądy rozpoznające sprawy z udziałem osób deklaruujących swoją niezamożność. Tymczasem, skoro do zadań sądów jako organów władzy sądowniczej – odrębnej od władzy wykonawczej (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP) należy sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (co stanowi istotę władzy sądowniczej), to nałożony na sądy obowiązek decydowania o świadczeniach pomocy społecznej osobom zwracającym się o udzielenie ochrony prawnej niewątpliwie wykracza poza zakres tych zadań (por. uzasadnienie uchwały SN (7) z 21.9.2000 r.⁴).

Administrowanie, zarządzanie kosztami sądowymi nie jest wymierzaniem sprawiedliwości, dlatego żadna z decyzji dotyczących kosztów sądowych – czy to co do ich wysokości (ustalenia wysokości opłaty, jaka ma być pobrana), czy to co do zwolnienia od obowiązku ich ponoszenia, czy o ich pobraniu, umorzeniu, rozłożeniu na raty itd. – nie musi być decyzją jurysdykcyjną podejmowaną przez sędziego, może o tym w całości orzekać referendarz sądowy. Podobnie można ocenić decyzje o przyznaniu stronie pełnomocnika z urzędu. Ponieważ jednak powinna być zagwarantowana kontrola sądowa w razie odmowy zwolnienia od kosztów sądowych i przyznania pomocy profesjonalnego pełnomocnika oraz możliwość wniesienia odwołania od decyzji odmownej, trudno byłoby tę materię powierzyć po prostu urzędnikom sądowym, ponieważ należałoby wówczas wprowadzić do systemu środków prawnych kolejny środek zaskarżenia, obejmujący decyzje urzędników sądowych dotyczące kosztów. Byłby to istotny wyłom w systemie środków odwoławczych, trudny do akceptacji z teoretycznego punktu widzenia. Łatwiej pozostawić rozstrzygnięcia dotyczące tej materii w gestii referendarzy, ponieważ istnieje już w procedurze cywilnej środek zaskarżenia postanowień referendarzy w postaci skargi na orzeczenie referendarza sądowego, a ponadto referendarze są najlepiej przygotowani merytorycznie do orzekania w tych sprawach.

Kiedy trwały prace nad projektem obecnej KSCU z 2005 r., czyli na początku ubiegłej dekady, Departament Legislacyjno-Prawny Ministerstwa

⁴ III CZP 14/00, OSNC Nr 2/2001, poz. 21.

Sprawiedliwości sondażował nieformalnie w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej oraz w Ministerstwie Finansów możliwość „wyprowadzenia” zwolnienia od kosztów sądowych z sądów (np. do organów pomocy społecznej) oraz powierzenia egzekucji kosztów sądowych komornikom skarbowym, czyli poddania tych należności egzekucji administracyjnej, a nie egzekucji cywilnej prowadzonej przez komorników sądowych (są to wszak należności Skarbu Państwa i mogłyby być egzekwowane przez urzędy skarbowe). Nie było wtedy przychylności dla takich rozwiązań. Każde wiązało się z koniecznością powierzenia urzędnikom (pracownikom urzędów państwowych albo organów samorządowych – konkretnie pracownikom organów pomocy społecznej i komornikom skarbowym) dodatkowych zadań. Argumentowano wówczas, że proponowane rozwiązania oznaczałyby konieczność zatrudnienia dodatkowych pracowników w gminnych/miejskich ośrodkach pomocy społecznej albo powiatowych centrach pomocy rodzinie, ponieważ powierzono by tym organom dodatkowe zadania; trzeba byłoby poza tym odpowiednio wyszkolić pracowników tych organów, którzy mieliby wykonywać nowe zadania, co by się wiązało z dodatkowymi nakładami ze strony budżetu państwa na ich wynagrodzenia i przygotowanie do nowych zadań. Tymczasem sędziowie i referendarze sądowi od lat zajmują się rozpoznawaniem wniosków o zwolnienie od kosztów sądowych i ustanowienie pełnomocnika z urzędu, pośród podejmowania wielu innych czynności sądowych, są do tego odpowiednio przygotowani, nie jest to dla nich podstawowy ani najtrudniejszy obszar zadań. Z tego powodu wówczas – przy pracach nad KSCU – ten pomysł upadł.

Pojawił się ponownie w latach 2005–2007. Powstało wtedy kilka projektów ustawy o dostępie do pomocy prawnej, przygotowanych zarówno w środowiskach organizacji pozarządowych, jak i we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości. Żaden z nich nie wszedł jednak w życie jako obowiązujące prawo.

Przyznanie osobom ubogim prawa pomocy (jak tę instytucję określają art. 243–263 ustawy z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵) obejmującego zwolnienie od kosztów sądowych oraz

⁵ T. jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.

ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika (adwokata lub radcy prawnego) wynagradzanego ze środków publicznych, może być zakwalifikowane jako jeden ze sposobów udzielania przez Państwo pomocy społecznej w rozumieniu ustawy z 12.3.2004 r. o pomocy społecznej⁶. Pomoc społeczna należy do zadań jednostek samorządu terytorialnego gmin, powiatów i samorządu województwa. Krąg osób uprawnionych do pomocy społecznej i przyczyny jej udzielania określa w szczególności art. 7 PomSpołU.

W razie powierzenia kompetencji do wydawania decyzji o przyznaniu zwolnienia od kosztów sądowych i pomocy prawnej świadczonej przez profesjonalnego pełnomocnika organom administracji publicznej (wszystko jedno na jakim poziomie – czy to gminnym/miejskim ośrodkiem pomocy społecznej, czy to powiatowym centrom pomocy rodzinie, czy jakimś innym specjalnie w tym celu utworzonym organom), powstanie natychmiast szereg kwestii wymagających praktycznego rozwiązania – chodzi m.in. o skorelowanie przepisów o charakterze administracyjnym, materialnoprawnym (PomSpołU to przecież prawo administracyjne) z przepisami procedury cywilnej, o stosowanie kryteriów majątkowych i niemajątkowych przy rozpatrywaniu wniosków o przyznanie prawa pomocy (w szczególności kryterium dochodowego – czy np. przy dochodach na członka rodziny przekraczających pewną kwotę nadal byłoby możliwe ubieganie się o przyznanie prawa pomocy, choćby częściowego, czy już nie), o krąg podmiotów, które mogą się ubiegać o zwolnienie od kosztów sądowych i przyznanie pomocy prawnej (czy tylko osoby fizyczne, czy także osoby prawne), o zakres przyznanego prawa pomocy (czy np. każdy wnioskodawca mógłby uzyskać całkowite zwolnienie od kosztów sądowych, czy tylko częściowe, a jeśli częściowe, to czy w jakiejś proporcji do swoich dochodów, czy też według innych kryteriów; jak wtedy mogłoby wyglądać pokrywanie wynagrodzenia pełnomocnika z urzędu, np. częściowo przez stronę, częściowo przez Państwo), o tryb rozpoznawania wniosków o przyznanie prawa pomocy (łącznie z możliwością wniesienia odwołania od decyzji omownej), o wpływ zgłoszenia wniosku o przyznanie prawa pomocy na toczące się postępowanie cywilne itd. Wszystkie te wątpliwości pozostają na razie bez odpowiedzi, ponieważ

⁶ T. jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.; dalej jako: PomSpołU.

nie ma w tej chwili takiego projektu ustawy o dostępie do pomocy prawnej, który byłby przedmiotem zaawansowanej procedury legislacyjnej.

Powierzenie organom administracji publicznej decydowania o prawie pomocy (zwolnieniu od kosztów sądowych i przyznaniu pełnomocnika w osobie adwokata lub radcy prawnego) stanowiłoby ogromną zmianę jakościową. Z pewnością mniej niż obecnie osób fizycznych korzystałoby ze zwolnienia od kosztów i przyznania pełnomocnika z urzędu, ponieważ zastosowanie kryteriów dochodowych (określonych ustawowo) ograniczyłoby znacznie krąg osób uprawnionych do uzyskania pomocy. Organy pomocy społecznej przyznające prawo pomocy miałyby prawdopodobnie dostęp do danych o stanie majątkowym osób ubiegających się o pomoc prawną, gromadzonych przez urzędy skarbowe, organy rentowe, organy gminy i inne instytucje publiczne. Ocena stanu majątkowego byłaby wtedy bardziej formalna, a przez to bardziej zobiektywizowana (jako oparta na ściśle określonych w ustawie kryteriach) niż ocena dokonywana w sądzie na podstawie danych podanych w oświadczeniu o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania. Sąd zawsze dysponuje stosunkowo szerokim marginesem swobody przy dokonywaniu oceny sytuacji osoby ubiegającej się o przyznanie jej zwolnienia od kosztów sądowych i pomocy prawnej. Pracownik organu pomocy społecznej musiałby opierać się ściśle na przedstawionych mu dokumentach.

W razie powierzenia organom administracji publicznej decydowania o prawie pomocy konieczne byłoby też rozstrzygnięcie, czy z prawa pomocy, ujmowanego jako rodzaj pomocy społecznej, mogłyby korzystać również osoby prawne.

4. Kolejnym zagadnieniem wartym kilku uwag jest tzw. kwestionariusz zamożności. Wprowadzenie w 2006 r. sformalizowanych formularzy oświadczeń o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania⁷ miało ułatwić referendarzom sądowym rozstrzygnięcie wniosków o zwolnienie od

⁷ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 31.1.2006 r. w sprawie określenia wzoru oświadczenia o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania osoby fizycznej ubiegającej się o zwolnienie od kosztów sądowych w postępowaniu cywilnym, Dz.U. Nr 27, poz. 200.

kosztów sądowych. Wielość i szczegółowość danych ujawnionych w takim oświadczeniu powinna pozwalać na obiektywną i rzetelną ocenę wniosku, z wyeliminowaniem zarzutów co do arbitralności i dowolności organu przyznającego zwolnienie. Formularze wprowadzono tylko dla osób fizycznych, dla pozostałych stron postępowań cywilnych – już nie. Była to świadoma decyzja ustawodawcy. Wystarczy porównać treść art. 102 i 103 KSCU (podobnie art. 117 § 2 i 3 KPC).

Od samego początku, jeszcze w czasie prac nad projektem KSCU przewidywano, że osoba prawna (podobnie jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, choć wyposażona w zdolność sądową) nie będzie wypełniała żadnych formularzy oświadczeń o swoim stanie majątkowym, lecz powinna od razu przy składaniu wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych przedstawić sądowi (referendarzowi) odpowiednie dowody na piśmie co do braku dostatecznych środków na uiszczenie kosztów. Takie założenie miało na celu przyspieszenie rozpoznania wniosku, ponieważ sąd (referendarz) nie musi już wzywać osoby prawnej do złożenia lub uzupełnienia oświadczenia, lecz decyduje bezpośrednio na podstawie przedstawionych przez nią dowodów (przede wszystkim dokumentów). Z tej przyczyny ustawa nie przewiduje obowiązku złożenia przez osobę prawną oświadczenia o stanie majątkowym w postaci odpowiedniego formularza opracowanego specjalnie dla osób prawnych. Nie istnieje też konieczność wzywania osoby prawnej przez sąd (referendarza) do złożenia jakichkolwiek dokumentów, np. sprawozdania finansowego, bilansów rocznych czy wyciągów z rachunków bankowych. Praktykowane przez niektóre sądy takie wezwanie jest całkowicie zbędne. Dotyczący osób prawnych art. 103 KSCU nie określa, w jaki sposób ubiegająca się o zwolnienie od kosztów sądowych osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność sądową, powinna wykazać, że nie ma dostatecznych środków na uiszczenie tych kosztów. Należy więc przyjąć, że może tego dokonać przedstawiając jakiekolwiek dokumenty, które pozwalają określić jej sytuację majątkową, np. bilans roczny, sprawozdanie finansowe, wyciągi z kont bankowych, raporty kasowe, deklaracje podatkowe, umowy kredytowe i pisma banku oceniające zdolność kredytową, dokumenty stwierdzające obciążenie nieruchomości hipoteką a ruchomości zastawem, dokumenty

stwierdzające wysokość zobowiązań itp. Nie jest wystarczające, tak jak ma to miejsce w razie ubiegania się o zwolnienie od kosztów sądowych przez osobę fizyczną (art. 102 ust. 1 KSCU), złożenie przez osobę prawną lub inną jednostkę organizacyjną tylko oświadczenia obejmującego nawet szczegółowe dane co do jej stanu majątkowego. Nie można jednak nie brać pod uwagę takiego oświadczenia złożonego przez osoby upoważnione do reprezentowania osoby prawnej, jeżeli złożone zostały dokumenty dotyczące jej sytuacji majątkowej i w ich świetle można dokonać oceny złożonego oświadczenia i ustalić, czy podmiot ubiegający się o zwolnienie od kosztów sądowych ma dostateczne środki na ich uiszczenie, czy też ich nie ma⁸. Sąd (referendarz) nie ma obowiązku prowadzenia w tym kierunku dochodzenia i wzywania osoby prawnej do złożenia stosownych dokumentów. Brak wykazania przesłanek do przyznania zwolnienia od kosztów sądowych stanowi podstawę do oddalenia wniosku osoby prawnej. Może ona w każdej chwili ponowić wniosek, przedstawiając nowe dokumenty. Nie wydaje się konieczna zmiana ukształtowanego już w praktyce opisanego stanu rzeczy.

Kwestionariusz zamożności przewidziano natomiast dla osób fizycznych. Formularze przeznaczone dla osób fizycznych powinny zostać rozbudowane, w tej chwili nie obejmują wszystkich koniecznych danych, przydatnych przy rozpoznawaniu wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych albo ustanowienie pełnomocnika z urzędu. Jest to kwestia wydania przez Ministra Sprawiedliwości nowego rozporządzenia⁹ albo znowelizowania obecnie obowiązującego¹⁰, choćby przez wprowadzenie dodatkowych rubryk pozwalających na zebranie istotnych danych co do sytuacji majątkowej osoby ubiegającej się o zwolnienie od kosztów albo przyznanie pełnomocnika z urzędu. Rozbudowane powinny być pytania o bieżące dochody oraz wydatki (zobowiązania). Nie powinno stanowić decydującego kryterium przyznania prawa pomocy to, czy i jaki wnioskodawca posiada majątek nieruchomy, ale jakie są jego rze-

⁸ Postanowienie SN z 28.11.2007 r., V CZ 106/07, Legalis.

⁹ Na podstawie art. 9 pkt 2 KSCU.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 31.1.2006 r. w sprawie określenia wzoru oświadczenia o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania osoby fizycznej ubiegającej się o zwolnienie od kosztów sądowych w postępowaniu cywilnym, Dz.U. Nr 27, poz. 200.

czywiste możliwości pokrycia kosztów związanych z prowadzeniem postępowania cywilnego z bieżących dochodów. Obecnie we wzorze oświadczenia majątkowego większą wagę przywiązuje się do ogólnego statusu majątkowego wnioskodawcy (np. posiadanych nieruchomości, innego majątku, oszczędności, papierów wartościowych, dochodów), pomijając istotne zobowiązania, w tym rzeczywiste wydatki ponoszone przez wnioskodawcę na utrzymanie siebie i rodziny, obciążające go raty spłacanych kredytów, inne stałe opłaty, alimenty. Tymczasem, z punktu widzenia decyzji o zwolnieniu od kosztów sądowych lub ustanowienia pełnomocnika z urzędu, kluczowe znaczenie mają bieżące dochody i wydatki wnioskodawcy. Przez schematyzm formularzy istotne dane o sytuacji majątkowej wnioskodawcy są przedstawiane ogólnikowo, co wymaga wezwań do uzupełnienia informacji albo nawet prowadzenia stosownego dochodzenia (art. 109 ust. 1 KSCU). Należy zatem postulować uszczegółowienie formularzy, choćby przez zobowiązanie wnioskodawcy do podania aktualnego stanu środków pieniężnych na wszystkich rachunkach bankowych (np. z okresu ostatnich 3 miesięcy) oraz opisanie bieżących wydatków ponoszonych na utrzymanie (np. czynsz, koszty leczenia) oraz innych obciążeń (np. spłacane kredyty, alimenty itd.). Tak rozumie się dokonanie rzetelnej oceny możliwości poniesienia przez stronę kosztów sądowych oraz wynagrodzenia pełnomocnika w orzecznictwie ETPCz – mniej istotny jest majątek trwały (także majątek produkcyjny, jeśli chodzi o przedsiębiorcę), a bardziej doniosłe bieżące dochody i wydatki.

Formularze zostały wprowadzone po to, aby ułatwić referendarzom sądowym rozpoznawanie wniosków i ujednolicić kryteria oceny wniosków. W razie przekazania decyzji w przedmiocie przyznania prawa pomocy organom administracji, formularze te zostałyby zapewne jeszcze bardziej rozbudowane, w każdym razie pojawiłyby się w nich pytania o dane pozwalające na zastosowanie kryterium dochodowego, czyli służące ustaleniu dochodu na osobę w rodzinie (jest to bowiem podstawowe kryterium przyznania pomocy społecznej).

Zanim zacznie się rozważać wprowadzenie formularzy oświadczeń majątkowych dla osób prawnych (moim zdaniem, jest to całkiem zbędne), trzeba najpierw odpowiedzieć na pytanie, czy zwolnienie od kosztów sądowych w ogóle ma być przyznawane innym podmiotom niż osoby fizyczne.

W Polsce istnieje długoletnia tradycja zwalniania od kosztów sądowych także osób prawnych i ustanawiania także dla osób prawnych pełnomocników z urzędu. Być może jednak należy postawić pytanie o celowość przyznawania zwolnień od kosztów sądowych i przyznawania prawa pomocy także osobom prawnym. Prawo ubogich powinno dotyczyć niezamożnych osób fizycznych. Jeżeli osoba prawna nie ma zdolności kredytowej, aby zaciągnąć kredyt na pokrycie kosztów sądowych, to rodzi się pytanie o sens jej dalszego istnienia. Decydowania o przyznaniu prawa pomocy osobom prawnym raczej nie można byłoby powierzyć gminnym/miejskim ośrodkom pomocy społecznej albo powiatowym centrom pomocy rodzinie, ponieważ organy te, co do zasady, nie zajmują się oceną sytuacji finansowej np. przedsiębiorców, w szczególności spółek prawa handlowego, lecz przyznawaniem pomocy społecznej ubogim osobom fizycznym.

Można oczywiście utworzyć odrębne organy zajmujące się tylko przyznawaniem pomocy prawnej (poza organami pomocy społecznej), jak to proponowano w jednej z wersji ustawy o dostępie do pomocy prawnej, problem tkwi w tym, czy w dobie kryzysu finansów publicznych Minister Finansów wyraziłby zgodę na utworzenie nowego organu (całej sieci organów) zajmujących się zwalnianiem od kosztów sądowych i przyznawaniem pomocy prawnej na koszt państwa.

5. Prawo pomocy jest nadużywane przez strony. Mówią o tym profesjonalni pełnomocnicy, wyznaczeni do reprezentowania osoby, której sąd przyznał pełnomocnika z urzędu; dostrzegają ten problem także sami sędziowie. Osoby ubiegające się o przyznanie im prawa pomocy nie przedstawiają rzetelnej informacji o swoim stanie majątkowym, rodzinnym, bieżących dochodach i źródłach utrzymania. Konieczne jest w związku z tym rozważenie, czy przyczyny tego stanu rzeczy tkwią w wadliwej (niepełnej, niekompletnej) regulacji prawnej, czy są raczej problemem praktyki, stosowania prawa. Jeżeli jest to kwestia regulacji prawnej, uzdrowienie sytuacji wymaga zmian legislacyjnych. Jeżeli raczej nieprawidłowego aplikowania przepisów, konieczna jest być może zmiana praktyki, np. w wyniku odpowiednich szkoleń organizowanych dla referendarzy sądowych rozpoznających wnioski o zwolnienie od kosztów i ustanowienie pełnomocnika. Nie można wykluczyć, że powierzenie rozpoznawania wniosków o przyznanie prawa pomocy

organom pomocy społecznej znacznie ukróciłoby nadużywanie tej instytucji przez nieuczciwe strony.

Niewątpliwie powinna nastąpić pewna racjonalizacja przyznawania pełnomocnika z urzędu, jest to kwestia wypracowania dobrych praktyk dotyczących rozpoznawania wniosków o przyznanie prawa pomocy. Należy zastanowić się nad tym, w jaki sposób można by wyeliminować nadużywanie prawa pomocy przez strony (np. stosować raczej częściowe niż całkowite zwolnienie od kosztów sądowych, częściej korzystać z możliwości cofnięcia przyznanych zwolnień od kosztów i ustanowienia pełnomocnika z urzędu, z nałożeniem na stronę obowiązku pokrycia wszystkich dotychczasowych kosztów, a nawet z nałożeniem grzywny w przypadkach wyjątkowo drastycznego nadużycia prawa pomocy).

6. Podsumowując dotychczasowe rozważania dotyczące przyznawania prawa pomocy, można stwierdzić, że:

- ✓ decydowanie o zwolnieniu od kosztów sądowych (oraz przyznaniu/ustanowieniu pełnomocnika z urzędu, co jest dalszym ciągiem tej samej instytucji pomocy prawnej) powinno być w przyszłości „wyprowadzone” z sądu (np. do organów pomocy społecznej na poziomie gminy lub powiatu), ewentualnie powierzone w całości tylko i wyłącznie referendarzom sądowym; to ostatnie rozwiązanie jest łatwiejsze do wprowadzenia w życie, problem tkwi w tym, czy w każdym sądzie rejonowym i okręgowym (I instancji) są zatrudnieni referendarze sądowi w liczbie pozwalającej na powierzenie wyłącznie im rozstrzygania wniosków o przyznaniu prawa pomocy;
- ✓ gdyby powierzyć przyznawanie pomocy prawnej organom administracji publicznej (rządowej lub raczej samorządowej, ale na pewno „na zewnątrz” sądów), musi być zapewniona droga sądowa dla odwołania się od decyzji odmawiającej zwolnienia od kosztów sądowych lub przyznającej jedynie częściowe zwolnienie albo odmawiającej ustanowienia pełnomocnika z urzędu (przyznania pomocy profesjonalnego pełnomocnika na koszt Państwa); jest do dyskusji, czy ma to być droga przed sądem administracyjnym, czy przed sądem powszechnym (chyba raczej przed sądem powszechnym, i to sądem I instancji, aby możliwe było wniesienie ewentualnego zażalenia do sądu II instancji – art. 394 § 1 pkt 2 KPC);

- ✓ przekazanie z kognicji sądu do organów pomocy społecznej kwestii zwolnienia od kosztów sądowych nie może dotyczyć osób prawnych, bo organy te nie są przygotowane do zajmowania się oceną sytuacji finansowej, np. spółek handlowych; wtedy należałoby podjąć decyzję, czy w ogóle zrezygnować z możliwości ubiegania się o zwolnienie od kosztów sądowych przez osoby prawne (ewentualnie przywrócić niektórym osobom prawnym, np. gminom, ustawowe zwolnienie od kosztów sądowych), czy też pozostawić zwolnienie od kosztów sądowych osób prawnych w kognicji sądów, jednak taki dualizm rozpoznawania wniosków o przyznanie prawa pomocy byłby trudny do obrony;
- ✓ należy rozważyć, czy zwolnienie od kosztów sądowych przez organ pomocy społecznej może być całkowite, czy też powinno się zostawić w każdym przypadku pewną, choćby niewielką część opłat do uiszczenia przez stronę (taka była idea opłaty podstawowej ujęta w art. 14 ust. 2 KSCU, przepis ten bardzo szybko i pochopnie uchylono); oczywiście opłata podstawowa, od której nie można zwolnić strony, nie może być wysoka, kwota 30 zł wydawała się w 2005 r. odpowiednia, być może dzisiaj należałoby podwyższyć ją do 50 zł; przy wprowadzeniu sugerowanej opłaty jednolitej (jedna opłata za całą instancję) oznaczałoby to, że strona zwolniona od kosztów sądowych płaciłaby 50 zł od pozwu, apelacji, skargi kasacyjnej, skargi o wznowienie postępowania, skargi na bezprawność, ale już nie od zażaleń w kwestiach incydentalnych w toku postępowania; co prawda art. 14 ust. 2 KSCU został uchylony, ale Trybunał Konstytucyjny uznał ten przepis za zgodny z Konstytucją¹¹, można więc do tej idei powrócić, ponieważ opłata podstawowa zapobiega pieniactwu, wymusza na stronie racjonalne decyzje co do podejmowanych czynności procesowych, pozwala stronie zwolnionej od kosztów sądowych docenić pomoc udzieloną jej przez Państwo (ma więc pewien walor edukacyjno-prewencyjny);
- ✓ organy administracji rządowej lub samorządowej nie mogłyby stosować art. 109 ust. 2 KSCU (zgodnie z tym przepisem, sąd albo referendarz sądowy odmawia zwolnienia od kosztów sądowych stronie w razie

¹¹ Por. wyroki TK z 17.11.2008 r., SK 33/07, OTK-A Nr 9/2008, poz. 154 oraz z 23.3.2010 r., SK 47/08, OTK-A Nr 3/2010, poz. 25.

oczywistej bezzasadności dochodzonego roszczenia lub obrony praw¹²), organ administracji publicznej nie mógłby bowiem dokonać oceny, czy dochodzone roszczenie albo podjęta obrona praw są bezzasadne; ETPCz nie dostrzega naruszenia art. 6 EKPCz w możliwości odmowy przyznania prawa pomocy w razie oczywistej bezzasadności roszczeń.

7. Konieczne jest, jak się wydaje, kompleksowe uregulowanie problemów wiążących się z instytucją prawa ubogich, w odniesieniu do różnych aspektów regulacji.

Od dłuższego czasu przy różnych okazjach upominam się o racjonalizację stawek wynagrodzenia pełnomocników z urzędu. Stawki te regulują dwa rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 28.9.2002 r. – TAdwR oraz TRadR. W sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych zasadnicze stawki wynoszą: 60 zł przed sądem rejonowym i okręgowym oraz 120 zł przed sądem apelacyjnym i Sądem Najwyższym. Nie uległy zmianie od ponad 10 lat, chociaż w tym czasie inflacja liczona rok do roku sięga na pewno kilkudziesięciu procent. Nie twierdzę w związku z tym, że wszystkie stawki wynagrodzeń adwokackich i radcowskich powinny być podwyższone – w niektórych kategoriach spraw stawki określone w obu tych rozporządzeniach uważa się nawet za nadmierne, czyli wygórowane. Jednak w pionie pracy i ubezpieczeń społecznych są one wyjątkowo niskie i w żadnym stopniu nie oddają nakładu pracy adwokata lub radcy prawnego ustanowionego z urzędu (dla porównania – stawka 60 zł obowiązuje także w postępowaniu o nadanie klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu albo w postępowaniu o stwierdzenie nabycia spadku, gdy nie jest kwestionowany testament, czyli w sprawach nieporównywalnie mniej skomplikowanych pod względem faktycznym i prawnym). Powinna zostać podjęta jak najszybciej decyzja prawodawcy o racjonalizacji stawek wynagrodzeń adwokackich i radcowskich, co może oznaczać zarówno ich podwyższenie, jak i obniżenie.

Należy też jak najpilniej uregulować w KPC możliwość zaskarżenia – zażaleniem poziomym do innego składu w sądzie II instancji (art. 394² KPC) – postanowienia sądu II instancji o przyznaniu lub odmowie przyznania wynagrodzenia pełnomocnika z urzędu. Jest to szczególnie pilne po wyroku

¹² Por. uchwałę SN (7) z 13.7.2010 r., III CZP 29/10, OSNC Nr 11/2010, poz. 144.

TK z 30.10.2012 r.¹³ oraz po uchwale SN z 8.3.2012 r.¹⁴, zgodnie z którą na postanowienie sądu I instancji w przedmiocie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu przysługuje zażalenie pełnomocnikowi ustanowionemu przez sąd. Uchwała SN dotyczy możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu I instancji w tym przedmiocie, uregulowania wymaga natomiast możliwość wniesienia zażalenia także od orzeczenia sądu II instancji.

¹³ SK 20/11, OTK-A Nr 9/2012, poz. 112.

¹⁴ III CZP 2/12, OSNC Nr 10/2012, poz. 115.

Wynagrodzenie notariusza jako istotny element funkcjonowania systemu ochrony prawnej

Aleksander Dawid*

1. Niniejsze opracowanie dotyczy praktycznych aspektów ustalania i pobierania wynagrodzenia przez notariuszy, przy uwzględnieniu miejsca notariatu w systemie środków ochrony prawnej, w kontekście wysokości opłat sądowych oraz wynagrodzenia innych zawodów prawniczych. Ma na celu zwrócenie uwagi na ustrojową pozycję notariuszy wynikającą z przepisów PrNot w zestawieniu z oczekiwaniami Państwa wynikającymi z takiego umiejscowienia notariuszy w systemie środków ochrony prawnej, z czym nie współgrają jednak przepisy kształtujące zasady ustalania wynagrodzenia za czynności notarialne. Stan ten pogarszają jeszcze przepisy wykonawcze zawarte w TNotR, których zestawienie z przepisami KSCU oraz przepisami regulującymi wynagrodzenie innych zawodów prawniczych stwarza warunki do ograniczenia znaczenia notariuszy w systemie środków ochrony prawnej.

2. Zgodnie z art. 5 PrNot, za dokonanie czynności notarialnych notariusz pobiera wynagrodzenie, czyli zapłatę za wykonaną pracę. Wysokość tego wynagrodzenia ma wynikać z umowy, która ma zostać zawarta ze stronami czynności notarialnej. Jednak wynagrodzenie to nie może być wyższe niż maksymalne stawki taksy notarialnej właściwe dla danej czynności. Od razu

* Autor jest notariuszem w Siemianowicach Śląskich.

można zauważyć wewnętrzny dysonans w treści tego przepisu. Z pewnością, użycie w ustawie zwrotu taksa, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że jej wysokość ma wynikać z umowy, a zarazem nie może przekraczać zastrzeżonej przez ustawodawcę wartości maksymalnej, powoduje, iż nie można jej przypisać, charakterystycznych dla definicji językowej, cech urzędowości i stałości².

Wskazuje to na brak jednoznacznej, logicznej i spójnej wizji ustawodawcy odnośnie roli notariusza w systemie gwarantowanych przez państwo środków ochrony prawnej, co świadczy o rozdarciu pomiędzy tradycyjnym rozumieniem pozycji notariusza jako osoby zaufania publicznego – znajdującym jednak nadal wyraz w treści ustawy, a obecnym trendem zmierzającym do poddania zawodu notariusza prawom wolnego rynku – determinowanym komercyjnymi oczekiwaniami społecznymi. Efektem tego trendu jest wyraźne traktowanie notariusza jako przedsiębiorcy, przy wykorzystaniu szerokiej definicji przedsiębiorcy, która nie uwzględnia specyfiki wykonywania tej działalności zawodowej, znajdującej swoje umocowanie w ustawie. Co więcej, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że powyższe społeczne uzasadnienie takiego podejścia do roli notariusza uwzględnia jedynie stosunek nawiązujący się pomiędzy notariuszem jako przedsiębiorcą a konsumentem, pomijając sytuacje, w których notariusz dokonuje czynności z przedsiębiorcą.

Wskazać przy tym trzeba na fakt, że ustawa w swej treści nie określa charakteru prawnego stosunku prawnego nawiązującego się pomiędzy notariuszem a stroną czynności notarialnej. Z art. 5 PrNot wynika jedynie, że wynagrodzenie za czynności notarialne określone zostaje na podstawie umowy, z czego w części wypowiedzi doktryny i orzecznictwa wywodzi się wniosek, że stosunek umowny pomiędzy notariuszem a stronami czynności notarialnej obejmuje również samą czynność notarialną.

3. Nie ulega jednak wątpliwości, że jednoznaczne umiejscowienie pozycji notariusza w polskim systemie prawnym, a ściślej w systemie środków ochrony prawnej, musi determinować uregulowania prawne dotyczące finansowania jego działalności.

² Zgodnie ze Słownikiem języka polskiego, pod red. E. Sobol, Warszawa 2006, s. 1026, taksa to urzędowa, stała opłata, pobierana za pewne usługi.

W pierwszym rzędzie stwierdzić należy, że notariusz, zgodnie z PrNot, jest osobą zaufania publicznego, którego czynności mają charakter dokumentu urzędowego, jeśli są dokonane zgodnie z prawem. W takim wypadku korzystają z formalnej i materialnej mocy dowodowej. Ponadto, ma obowiązek prowadzenia kancelarii, która powinna spełniać warunki lokalowe i wyposażenie, stosowne dla notariatu, w której – co do zasady – powinny być dokonywane czynności notarialne, przy których ma używać pieczęci urzędowej z wizerunkiem orła. Wiąże się z tym tryb powoływania notariusza przez Ministra Sprawiedliwości, warunkowanego przymiotami osobowymi i kwalifikacjami kandydata. Jednocześnie wykonywanie tego zawodu, co do zasady, ma wyczerpywać całość aktywności zawodowej notariusza, co oznacza, że jego wykonywanie ma być wyłącznym źródłem utrzymania kancelarii, jak i jego samego. Z wykonywaniem tej działalności związana jest odpowiedzialność cywilnoprawna, dla której podstawę oceny stanowi obowiązek zachowania szczególnej staranności notariusza przy wykonywaniu czynności notarialnych.

Katalog czynności notarialnych został zawarty w art. 79 PrNot. Czynności powyższych notariusz dokonuje, gdy strony są obowiązane nadać lub pragną nadać formę notarialną (art. 1 § 1 PrNot). Powyższe rozróżnienie motywów podejścia przez strony do czynności notarialnej daje już pierwszy sygnał do różnicowania charakteru stosunku prawnego łączącego stronę z notariuszem. W pierwszym przypadku wybór strony ogranicza się tylko do osoby notariusza, natomiast w drugim – również formy czynności, co wiąże się z oczekiwaniem, iż forma ta zapewni rzetelność i pewność obrotu związane z obowiązkiem zachowania przez notariusza szczególnej staranności przy wykonywaniu czynności notarialnych, zaś sporządzony przez notariusza dokument będzie miał moc dokumentu urzędowego.

Nie można też pominąć faktu, że część czynności, dla których ustawa przewiduje formę notarialną, jest zarazem poddanych kognicji sądów. W tych przypadkach ustawodawca przewiduje alternatywną formę skorzystania przez strony ze środków ochrony prawnej. Daje to podstawę do postawienia pytania o intencję ustawodawcy dla dania stronom możliwości dokonania czynności notarialnej, w miejsce wystąpienia do sądu. Wyraźnie bowiem podkreślić należy, że ustrojowa pozycja sądów, znajdująca swoje

umocowanie wprost w Konstytucji RP, daje podstawę do bezdyskusyjnego uznania prymatu sądów w stosowaniu środków ochrony prawnej. Założenie racjonalności ustawodawcy wskazuje również na to, że dopuszczenie formy notarialnej dla tego rodzaju czynności nie ma na celu jedynie dania stronom „okazji” do nieskorzystania z postępowania sądowego. Poszukując tej racjonalności, po pierwsze przyjąć należy, że powierzenie tych czynności notariuszom wiąże się z nadaniem im statusu osób zaufania publicznego, co determinowane jest opisanymi wyżej prawami i obowiązkami notariuszy. Po drugie – założyć trzeba, że ustawodawca widzi interes państwa w odejściu od potrzeby potwierdzania określonych skutków prawnych autorytetem sądu. Nie trudno dostrzec ten interes z perspektywy zadania Państwa polegającego na zapewnieniu sprawnego działania wymiaru sprawiedliwości, a tym samym zapewnieniu realnego dostępu do sądu. Niewątpliwie ułatwienie tego zadania uzależnione jest od stworzenia warunków, które będą zachęcały do skorzystania z pozasądowej formy załatwienia oznaczonej sprawy. Oczywiście jest zatem, że podstawowe znaczenie w tej mierze ma wysokość kosztów związanych z przeprowadzeniem postępowania sądowego w zestawieniu z tymi, które strona poniesie za dokonanie czynności notarialnej.

4. Przykładowe porównanie tych kosztów wskazuje natomiast na to, że w chwili obecnej przedstawione powyżej racje w niewielkim stopniu zostały uwzględnione przez ustawodawcę. Przy powyższym porównaniu trzeba ponadto uwzględnić fakt, że nawet w sprawach, w których ustawodawca przewiduje takie same stawki opłaty sądowej i wynagrodzenia notariusza, to koszt poniesiony przez stronę u notariusza będzie zawsze wyższy o stawkę podatku od towarów i usług. Tak jest w przypadku opłaty od odebrania oświadczenia o przyjęciu lub odrzuceniu spadku i postanowień o stwierdzenie nabycia spadku oraz aktów poświadczenia dziedziczenia, w których opłata i maksymalne wynagrodzenie wynoszą po 50 zł. Zauważyć jednak trzeba, że akt poświadczenia dziedziczenia poprzedzony być musi protokołem dziedziczenia, za sporządzenie którego pobierane jest maksymalne wynagrodzenie w kwocie 100 zł. Oznacza to, że w przypadku stwierdzenia praw do spadku różnica w kosztach pomiędzy postępowaniem sądowym a czynnościami notarialnymi wynosi 134,50 zł na niekorzyść kosztów notarialnych. Różnica ta powiększa się jeszcze bardziej, gdy stwierdzenie praw do

spadku ma nastąpić na podstawie testamentu, gdyż jego otwarcie i ogłoszenie przed sądem jest zwolnione z opłaty (art. 95 ust. 1 pkt 3 KSCU), natomiast maksymalne wynagrodzenie notariusza netto za taką czynność wynosi 50 zł. Co więcej, powiększa ją jeszcze koszt wypisów, który w stosunku do odpisów wydawanych przez sąd jest ponownie zwiększany przez podatek od towarów i usług. W konsekwencji, jedynymi argumentami przemawiającymi za sporządzeniem aktu poświadczenia dziedziczenia są szybkość jego uzyskania oraz większa elastyczność w ustaleniu terminu sporządzenia czynności notarialnej. Zestawienie ilości spraw sądowych³ o stwierdzenie nabycia spadku z ilością aktów poświadczenia dziedziczenia świadczy jednak o tym, że powyższe argumenty nie stanowią wystarczającej zachęty do masowego korzystania z usług notarialnych w tym zakresie, na co, obok przyzwyczajenia połączonego z niskim poziomem świadomości prawnej, wpływ ma właśnie rachunek ekonomiczny.

5. Przy ustalaniu wysokości opłat sądowych, co oczywiste, ustawodawca musi mieć na uwadze postulat zapewnienia dostępności do sądu, który nie może być zniweczony wysokością opłat sądowych. Tym samym próba przekierowania części spraw z sądu do notariatu musi uwzględniać i powyższy aspekt kształtowania dostępu do środków ochrony prawnej. Podkreślenia jednak wymaga, że wysokość opłat za postępowanie o stwierdzenie praw do spadku ukształtowana została z chwilą wejścia w życie KSCU, czyli z dniem 2.3.2006 r. Po siedmiu latach podwyższenie tej opłaty nie można by zatem traktować jako wyrazu nadmiernego fiskalizmu państwa. Stawiane w tej mierze zarzuty dotyczą bowiem raczej opłaty stosunkowej, której podstawowa stawka ustalona została na poziomie 5%, podczas gdy wyjściowa stawka wynagrodzenia notariusza zastosowana w skali degresywnej wynosi 3% i zmniejsza się ostatecznie do 0,25%. Co więcej, górna granica opłaty stosunkowej to 100 000 zł, podczas gdy granica ta dla wynagrodzenia notarialnego jest dziesięciokrotnie

³ Zgodnie ze sprawozdaniami sporządzonymi przez Wydział Statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości za lata 2009, 2010, 2011, 2012 i I półrocze 2013 r., łączna ilość spraw o stwierdzenie nabycia spadku uwzględnionych w całości lub w części wyniosła 684 613, podczas gdy liczba wszystkich zarejestrowanych aktów poświadczenia dziedziczenia na dzień 11.7.2013 r. – dzień zarejestrowania aktu poświadczenia dziedziczenia przez autora – wynosiła 229 306.

niższa i wynosi 10 000 zł. Jest to jedyne korzystne dla stawek notarialnych zestawienie wynikające z porównania opłat sądowych z wynagrodzeniem notarialnym, może dlatego, że nie ma żadnego praktycznego znaczenia.

Dalsze zestawienie spraw sądowych, które mogą być załatwione przez notariusza wskazuje bowiem na jeszcze większe różnice między opłatami sądowymi a wynagrodzeniem notarialnym. I tak, w sprawie o ustanowienie przez sąd rozdzielności majątkowej opłata stała od pozwu wynosi 200 zł (art. 27 pkt 6 KSCU), podczas gdy maksymalna stawka wynagrodzenia notariusza to 400 zł. Zupełnie nie dają się już natomiast zestawić z wynagrodzeniem notarialnym opłaty sądowe w postępowaniach o podział majątku wspólnego, zniesienie współwłasności i dział spadku. W postępowaniu o podział majątku wspólnego, zniesienie współwłasności – opłata stała wynosi 1000 zł, a w przypadku zgodnego projektu podziału lub zniesienia – 300 zł (art. 38 i 41 KSCU). Opłata stała dla postępowania o dział spadku wynosi 500 zł, w przypadku zgodnego projektu działu – 300 zł. Wyższe opłaty przewidziano dla postępowania, gdy dział spadku jest połączony ze zniesieniem współwłasności i wynoszą one odpowiednio – 1000 zł i 600 zł (art. 51 KSCU). Z uwagi na to, że umowa zawierana przed notariuszem wymaga konsensusu stron, jasne jest, że do zestawienia z wynagrodzeniem notarialnym przyjąć należy niższe stawki opłaty sądowej przewidziane dla tych spraw. Tymczasem wynagrodzenie notarialne w tego rodzaju sprawach ma charakter stosunkowy i liczone jest od wartości czynności (§ 2 TNotR), tym samym załatwianie tego rodzaju spraw przed notariuszem nie znajduje choćby najmniejszego uzasadnienia ekonomicznego.

Powyższej oceny niekorzystnego zestawienia kosztów sądowych z kosztami notarialnymi nie zmienia stwierdzenie, że powyższe stawki wynagrodzenia notarialnego mają wymiar maksymalny. Rachunek ekonomiczny wskazuje bowiem na to, że stosowanie niższych stawek w przypadku tego wynagrodzenia należałoby traktować jako zachętę ze strony ustawodawcy do podejmowania nieuczciwych praktyk rynkowych, a to czynów nieuczciwej konkurencji, do których należy spełnianie świadczenia poniżej kosztów⁴.

⁴ Zob. art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z 16.4.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, t. jedn.: Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.

Świadczy o tym wskazana wyżej wysokość opłat sądowych, których wymiar został ustalony przy uwzględnieniu obowiązku zapewnienia dostępu do sądu, które tym samym są z założenia dotowane przez Państwo.

Co więcej, często kosztem związanym ze sprawami, dla których przewidziana jest kognicja sądu, jest wynagrodzenie pełnomocnika strony, co oznacza, że w takich przypadkach dochodzi do swoistej konkurencji pomiędzy wynagrodzeniem pełnomocnika a wynagrodzeniem notariusza. Naturalne jest zatem, że pełnomocnik strony zainteresowany będzie skierowaniem strony na drogę tańszego postępowania sądowego w celu zmaksymalizowania własnego wynagrodzenia.

6. Poruszenie powyższego aspektu daje asumpt do zestawienia wynagrodzenia notariuszy z wynagrodzeniem adwokatów lub radców prawnych. Zgodnie z art. 16 PrAdw oraz art. 22⁵ RadPrU, wynagrodzenie to ma również charakter umowny. Jednak delegacja ustawowa do wydania rozporządzeń wykonawczych w przedmiocie opłat za czynności przed organami wymiaru sprawiedliwości przewiduje upoważnienie do ustalenia zarówno minimalnych, jak i maksymalnych stawek tych opłat, których wysokość ma być determinowana rodzajem i zawartością sprawy oraz wymaganym nakładem pracy. Wynika z tego, że w przypadku typowych usług prawnych (które nie są obciążone pierwiastkiem wykonywania władzy publicznej) ustawodawca po pierwsze przyjmuje, że wynagrodzenie za nie może zostać ustalone dowolnie, a w przypadku czynności przed organami wymiaru sprawiedliwości widzi potrzebę zastrzeżenia nie tylko maksymalnych stawek opłat, ale i minimalnych. Ma to niewątpliwie na celu racjonalizowanie tych opłat w celu wyeliminowania dowolnego zaniżania, jak i zawyżania ich wysokości przez organy wymiaru sprawiedliwości. Reglamentacja w tym przedmiocie ogranicza przy okazji możliwość stosowania nieuczciwych praktyk rynkowych pomiędzy świadczącymi usługi, polegających na zaniżaniu wynagrodzenia poniżej kosztów świadczenia usługi – ustalonych według szacunku ustawodawcy w oparciu o opinie organów samorządu radcowskiego i adwokackiego.

Przyjęcie tych założeń poskutkowało wydaniem przez Ministra Sprawiedliwości TRadR oraz TAdwR, w których nie przewidziano stawki niższej niż 60 zł, a jednocześnie na ich podstawie możliwe jest ustalenie wynagro-

dzenia do kwoty 43 200 zł, czyli czterokrotnie wyższej aniżeli maksymalne wynagrodzenie notariusza.

W przypadku większości czynności notarialnych ustawodawca nie widzi już potrzeby reglamentowania wynagrodzenia notariusza z perspektywy stawki minimalnej, pomimo że PrNot przewiduje również przypadek, w którym wysokość tego wynagrodzenia ustalana jest nie umową, ale przez sąd, który wyznaczył notariusza do dokonania czynności notarialnej (art. 6 § 4 PrNot), czyli jest poddana uznaniu sądu. Tym samym wysokość tego wynagrodzenie, jeśli chodzi o jego minimalną wysokość, może być przez sąd ustalona dowolnie, co musi dziwić w kontekście założeń, które ustawodawca przyjął dla wynagrodzenia adwokatów czy radców prawnych.

Ponadto, regulacja dotycząca wynagrodzenia adwokatów i radców prawnych nie zawiera już żadnej reglamentacji prawnej w przypadku świadczenia pozasądowej obsługi prawnej.

W przypadku wynagrodzenia notariusza, ustawodawca pozostawia zatem całkowitą swobodę w ustaleniu minimalnej stawki wynagrodzenia, co oznacza, że zakłada poddanie jej zasadom wolnej konkurencji ze wszystkimi przypadłościami charakterystycznymi dla aktywności zawodowej poddanej prawom wolnego rynku, dbając jednak zarazem o to, aby notariusz nie zarobił zbyt wiele. Reglamentacja ta obejmuje również przypadki, gdy strony przystępują do czynności notarialnej dobrowolnie, czyli pomimo braku przymusu ustawy z własnej woli chcą nadać formę notarialną dokonywanej czynności, jak i wtedy, gdy stroną czynności notarialnej jest przedsiębiorca, w szczególności o ugruntowanej i silnej pozycji na rynku. W przypadku czynności z tymi podmiotami, wolnorynkowe podejście do roli notariusza powoduje, że zwykle znajduje się on w sytuacji, którą można porównać do sytuacji konsumenta w relacji z przedsiębiorcą.

7. Poza wspomnianymi niedozwolonymi praktykami naruszającymi zasady uczciwej konkurencji, powoduje to również, że notariusz przestaje być w odbiorze społecznym traktowany jako osoba zaufania publicznego, lecz jako usługodawca, którego usługa powinna być jak najniżej wyceniona. Zatem podstawowym kryterium wyboru danego notariusza staje się cena, którą zaoferuje za swoją usługę. Stwarza to podstawy do postrzegania roli notariusza jako osoby, do której (niestety) trzeba się udać, aby ważnie doko-

nać czynności, dla której ustawa przewiduje formę notarialną. Nie służy to rzetelności obrotu. Powoduje też, że notariusz w coraz mniejszym stopniu może pozwolić sobie na komfort odmowy dokonania czynności notarialnej. Stwarza to też warunki do subiektywizowania ocen dotyczących podstaw dokonania czynności notarialnej. Takie usługowe postrzeganie notariusza często skutkuje wywołaniem u stron czynności notarialnej oczekiwania, aby nie komplikować czynności notarialnej poprzez formalizm z nią związany. Przy takim podejściu najlepszym notariuszem będzie ten, który zaoferuje najniższą cenę i nie będzie stawiał zbyt wygórowanych warunków dokonania tej czynności. Tymczasem rzetelność wykonywania zawodu i obowiązek dbania o interesy stron czynności notarialnej oraz osób trzecich stanowi fundament instytucji notariatu.

8. W tym miejscu powrócić trzeba do samej koncepcji ustalania wynagrodzenia notarialnego jako wynagrodzenia umownego. Zgodnie z art. 5 PrNot, jest ono określane na podstawie umowy ze stronami czynności. Oznacza to, że drugą stroną umowy o wynagrodzenie notariusza są wszystkie strony czynności notarialnej. Przyjęcie takiego założenia jest równoznaczne z przyjęciem w przypadku dwustronnych czynności notarialnych swoistej konstrukcji prawnej, której cechą jest adhezyjność wynikająca z tego, że część z uczestników czynności notarialnej jedynie przystępuje do umowy o wynagrodzenie notariusza poprzez przystąpienie do czynności notarialnej. Nie mają więc oni rzeczywistego wpływu na treść tej umowy, chociaż odpowiadają solidarnie za wynagrodzenie należne notariuszowi (art. 89 § 1 PrNot). Związane jest to z faktem, że poza notariuszem, strony zwykle odrębnie umawiają się co do tego, która z nich rzeczywiście poniesie koszty wynagrodzenia notariusza, co następnie znajduje odzwierciedlenie w treści aktu notarialnego – umowie objętej tym aktem notarialnym. Konstrukcji takiej jedynie pozornie nie można postawić jakichkolwiek zarzutów. Chociaż dopuszczalna prawnie, powoduje ona, że umowa o wynagrodzenie notariusza staje się elementem gry rynkowej, co może skutkować tym, że i sama czynność notarialna – a ściślej mówiąc jej treść – może zostać poddana naciskom strony ekonomicznie silniejszej wobec drugiej strony czynności notarialnej, a nawet samego notariusza. Można sobie również wyobrazić sytuację, że sama obietnica powtarzalności czynności notarialnych u tego

samemu notariusza za umówione wynagrodzenia może stanowić formę oddziaływania na notariusza, związanego z oczekiwaniem, że sporządzone przez niego akty notarialne będą uwzględniały interes tej strony (zwykle przedsiębiorcy) wobec wszystkich jego kontrahentów przystępujących do kolejnych czynności notarialnych, co może oznaczać, że nie będą one już uwzględniały w takim samym stopniu interesów drugiej strony czynności notarialnej. W konsekwencji założenie, że notariusz ma obowiązek czuwania nad należytym zabezpieczeniem praw i słusznym interesom stron oraz innych osób, dla których czynność ta może powodować skutki prawne (art. 80 § 2 PrNot), może mieć wymiar jedynie iluzoryczny. Poprawna prawnie czynność notarialna niekoniecznie musi bowiem uwzględniać interesy wszystkich stron czynności.

9. Z tymi założeniami nie współgra również sama struktura taksy notarialnej przyjęta w TNotR. Charakteryzuje się ona nadmierną i zbędną kazuistyką, dla której trudno znaleźć jakieś systemowe i logiczne uzasadnienie, a która ponadto powoduje, że jej stosowanie jest bardzo utrudnione, a czasami wręcz niemożliwe do racjonalnego zastosowania. Można na tej podstawie bronić tezy, że prawodawca w TNotR dosyć przypadkowo i chaotycznie tworzy, uzupełnia i poprawia listę czynności, dla których ma mieć zastosowanie połowa stawki maksymalnej. Wyraźnie pokazuje to treść § 6 TNotR, w którym wymieniono 16 przypadków zastosowania połowy stawki zasadniczej. Wśród czynności, do których stawka ta ma zastosowanie, można wyodrębnić zbiory czynności o wspólnych cechach podmiotowych lub przedmiotowych, które ponadto wzajemnie się na siebie nakładają.

W tej mierze wskazać należy na przepisy dotyczące spółdzielczych własnościowych praw do lokali oraz ustanawiania odrębnej własności w spółdzielniach mieszkaniowych. W tej mierze połowę stawki maksymalnej TNotR w § 6 przewiduje: w pkt. 5 dla umowy „zbycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu”; w pkt. 6 dla umowy „zbycia własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego, spółdzielczego prawa do lokalu użytkowego, prawa do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej (prawa do lokalu mieszkalnego w domu budowanym przez spółdzielnię mieszkaniową w celu przeniesienia jego własności na członka)”; w pkt. 7 dla umowy „zbycia ekspektatywy spółdzielczego własnościowego

prawa do lokalu, odrębnej własności lokalu lub domu jednorodzinnego w trybie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, z późn. zm.⁵)”; w pkt. 8 dla umowy „ustanowienia odrębnej własności lokalu lub przeniesienia własności domu jednorodzinnego z prawem do gruntu, zawartych w wykonaniu umów o budowę lokalu lub domu, w trybie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych”; w pkt. 9 dla umowy „przeniesienia własności lokalu lub domu jednorodzinnego z prawem do gruntu, przez spółdzielnię mieszkaniową”; w pkt. 10 dla umowy „przeniesienia własności, oddania w użytkowanie wieczyste lub przeniesienia prawa użytkowania wieczystego działki budowlanej na rzecz spółdzielni mieszkaniowej w trybie art. 35 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych”. Tym samym, aż w sześciu punktach prawodawca w TNotR po prostu wymienia przypadki obrotu nieruchomościami, ustanawiania i zbycia praw do lokali przewidziane przepisami SpMieszkU.

Oczywiste jest, że zabieg taki razi sztucznością, a jednocześnie powoduje, iż przepisy powyższe zdają się pozostawać w systemowej sprzeczności z pozostałymi przypadkami obrotu nieruchomościami, dla których prawodawca ustalił połowę stawki maksymalnej. Poza jeszcze jednym przepisem, o którym mowa niżej, w żadnych z pozostałych przepisów TNotR nie przewidziano bowiem preferencyjnej stawki dla obrotu lokalami użytkowymi stanowiącymi odrębne nieruchomości, tak jak w przypadku lokali będących przedmiotem spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Należy zatem postawić pytanie, co uzasadnia odmienne traktowanie lokali użytkowych stanowiących odrębne nieruchomości (w tym tych, które zostały wyodrębnione na skutek przekształcenia spółdzielczych praw do lokali) od lokali użytkowych, które nadal są przedmiotem spółdzielczego własnościowego prawa. Można nawet postawić tezę, że prawodawcy przysługiwała raczej myśl, aby stawką preferencyjną objąć jedynie nieruchomości służące celom mieszkaniowym. W przeciwnym wypadku kazuistyka analizowanego przepisu w zakresie obrotu nieruchomościami lokalowymi, okazywałaby się w istocie całkowicie zbędna.

⁵ T. jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 1222; dalej jako: SpMieszkU.

Dalej wskazać należy, że już przytoczone przepisy dotyczące ustanawiania odrębnej własności, znajdują dalsze przedmiotowe powielenie w treści § 6 w: pkt. 14, w którym wymieniono „umowę zawieraną na podstawie przepisu art. 9 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 oraz z 2004 r. Nr 141, poz. 1492)”; pkt. 16, w którym wymieniono „umowę ustanowienia odrębnej własności lokalu mieszkalnego i przeniesienia własności tego lokalu na nabywcę, w tym w wykonaniu umowy deweloperskiej”. Co więcej, pomiędzy tymi normami (w związku z już opisanymi) zachodzi też wskazywany wyżej dysonans dotyczący różnego charakteru lokali, objętych hipoteczami każdego z tych przepisów, gdyż pierwszy dotyczy również lokali użytkowych.

Kolejne przedmiotowe krzyżowanie się przepisów wynika z dodania w § 6 TNotR pkt. 18 obejmującego „umowę przeniesienia na nabywcę własności nieruchomości zabudowanej domem jednorodzinnym lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej i własności domu jednorodzinnego na niej posadowionego, w tym w wykonaniu umowy deweloperskiej”, która to umowa objęta jest już hipotezą pkt. 2, w którym zawarto umowy przenoszące własność lub użytkowanie wieczyste, w wykonaniu umowy zobowiązującej – czyli również deweloperskiej.

Jednocześnie ostatnia zmiana rozporządzenia, dokonana w związku z wprowadzeniem do porządku prawnego regulacji dotyczącej umowy deweloperskiej, doprowadziła do (chyba niezamierzonego) wyeliminowania z zakresu stosowania preferencyjnej stawki umów dotyczących sprzedaży nieruchomości zabudowanej budynkami mieszkalnymi, co przewidywał pkt 16 TNotR w brzmieniu do 26.5.2012 r., z którego wynikało, że stawkę przewidzianą tym przepisem stosowano do umowy „sprzedaży samodzielnego lokalu mieszkalnego w rozumieniu art. 2 ust. 2 zdanie 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali stanowiącego odrębną nieruchomość albo budynku mieszkalnego jednorodzinnego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118, z późn. zm.)⁶”. W treści obecnie obowiązującego rozporządzenia nie ma normy, która dotyczyłaby umów sprzedaży (o podwójnym skut-

⁶ T. jedn.: Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.; dalej jako: PrBud.

ku zobowiązująco-rozporządzającym) dotyczących nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi. Nie dotyczy ich bowiem hipoteza § 16 pkt 18 TNotR, która obejmuje jedynie umowy przeniesienia własności nieruchomości zabudowanej domem jednorodzinnym lub przeniesienia użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej i własności domu na niej posadowionego, czyli umowy jedynie o skutku rozporządzającym. Tego rodzaju czynności nie dotyczy też hipoteza § 16 pkt. 17 TNotR, skoro jego treść pozostała niezmieniona przy okazji wskazanej nowelizacji, a przed tą nowelizacją kreowała odmienną normę prawną od zawartej w pkt. 16, o brzmieniu przytoczonym powyżej.

Przy tej okazji ponownie powrócić należy do pytania o normatywną logikę tego przepisu w kontekście zastosowania preferencyjnej stawki do sprzedaży nieruchomości gruntowych – działek budowlanych, w tym działek przeznaczonych pod zabudowę inną niż mieszkaniową. Działką budowlaną w rozumieniu art. 2 pkt. 12 ustawy z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷ jest bowiem każda działka spełniająca wymogi realizacji obiektów budowlanych, którymi, zgodnie z art. 3 pkt 1 PrBud, są: budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, budowla stanowiąca całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami, obiekt małej architektury, których definicje zawarte są następnie w pkt. 2, 3 i 4 PrBud. Wskazuje to więc, że powyższa stawka dotyczy każdej działki budowlanej.

10. Obok zarzutu braku systemowej i logicznej spójności TNotR należy ponadto wskazać na to, że prawodawca w sposób niedostateczny reaguje na wszystkie zmiany zachodzące w przepisach prawa, które wpływają na stosowanie prawa i praktykę notarialną. Przykładem tego jest treść § 6 pkt 15 TNotR. Warunkami stosowania przewidzianej tym przepisem stawki taksy dla darowizny lokalu jest zawarcie tej umowy pomiędzy osobami zaliczonymi do I grupy podatkowej w rozumieniu przepisów ustawy z 28.7.1983 r. o podatku od spadków i darowizn⁸ oraz to, że nabywcy są uprawnieni do skorzystania z ulgi, o której mowa w art. 16. Przepis ten oczywiście pozostaje konstrukcyjnie poprawny tyle tylko, że w PodSpDarU wprowadzony został

⁷ T. jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.

⁸ T. jedn.: Dz.U. z 2009 r. Nr 93, poz. 768 ze zm.; dalej jako: PodSpDarU.

już z dniem 1.1.2007 r. (ustawa z 16.11.2006 r. o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn oraz ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych⁹) art. 4a zwalniający z tego podatku nabycie własności rzeczy lub praw majątkowych przez małżonka, zstępnych, wstępnych, pasierba, rodzeństwo, ojczyma i macochę, m.in. na skutek umowy darowizny. W omawianym przypadku warunkiem tego zwolnienia jest sporządzenie umowy w formie aktu notarialnego (zob. art. 4a ust. 4 pkt 2 PodSpDarU), co oznacza, że z uwagi na treść art. 158 KC warunek ten będzie spełniony w przypadku każdej ważnej umowy darowizny nieruchomości. Z powodu oczywistego uproszczenia wymogów, które należy spełnić dla powyższego zwolnienia z podatku, w stosunku do tych, które wynikają z art. 16 PodSpDarU oraz możliwości zawarcia kolejnych umów, które dotyczyć mogą osób zaliczonych do I grupy podatkowej, a niewymienionych w art. 4a – w praktyce – umowy spełniające warunki określone w art. 4a PodSpDarU wyparły umowy, przy których spełnić należałoby warunki określone w art. 16 PodSpDarU. Jasne jest zatem, że przepis tej treści nie spełnia założonej przez prawodawcę funkcji, chociaż spełnia inną. Przyjęta praktyka telefonicznego sprawdzania taksy przez potencjalnych klientów kancelarii notarialnych spowodowała, że przepis ten stosowany jest raczej w przypadku każdej darowizny nieruchomości. Należy jednak postawić w takim przypadku pytanie, czy racjonalny i rzetelny prawodawca powinien mieć satysfakcję z tego, że tworzy i utrzymuje przepisy, których dyspozycja ma zastosowanie do sytuacji nieobjętych hipotezą tych przepisów – czyli do stymulowania sytuacji, które można dwuznacznie ocenić z punktu widzenia uczciwych praktyk rynkowych.

11. W tym kontekście zwrócić należy uwagę na inny aspekt aktywności prawodawcy. Zgodnie z art. 5 PrNot, poza innymi przesłankami określenia taksy notarialnej, ustawodawca założył, że: „maksymalna stawka za czynność notarialną nie może przekroczyć sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w poprzednim roku, ogłaszanego do celów emerytalnych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej »Monitor Polski« przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, stosowanego poczynając od drugiego kwartału każdego roku przez okres jednego

⁹ Dz.U. Nr 222, poz. 1629.

roku”. Wydawać by się mogło, że takim przepisem ustawodawca założył, iż wysokość maksymalnej taksy notarialnej corocznie będzie weryfikowana – stosownie do zmian w opisanym wynagrodzeniu, czyli stosownie do zmian zachodzących w gospodarce narodowej. Praktyka prawodawcy w tej mierze (która uzyskała aprobatę TK – wyrok z 7.7.2011 r.¹⁰) jest natomiast taka, że maksymalna taksa notarialna została ustalona rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 27.9.2007 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej¹¹ nie jest weryfikowana corocznie. W efekcie nie uległa zmianie od 6 lat. Tymczasem przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2006 r. wyniosło 2477,23 zł, natomiast w 2012 r. – 3521,67 zł. Tym samym, chociaż w 2007 r. maksymalna stawka mogła być ustalona na kwotę 14 863,38 zł, to została wówczas ustalona na kwotę 10 000 zł i jest utrzymywana do chwili obecnej, chociaż w 2013 r. maksymalne wynagrodzenie mogłoby zostać ustalone na kwotę 21 130,02 zł. Stawka ta jest już zatem o ponad połowę niższa od dopuszczonej przez ustawodawcę w delegacji ustawowej. Z tego punktu widzenia należy zatem postawić pytanie, jakie są granice dopuszczalnej swobody prawodawcy przy wykonaniu delegacji ustawowej.

W podsumowaniu podkreślić należy, że regulacja prawna dotycząca notariatu nie jest wewnętrznie spójna. Założenia normatywne dotyczące struktury i funkcji notariatu wynikające z przepisów PrNot nie współgrają z przepisami dotyczącymi wynagrodzenia notariuszy zawartymi w samej ustawie, jak i TNotR. Władza ustawodawcza i wykonawcza powinna zatem ostatecznie zdecydować, czy wykonywanie tego zawodu ma zostać całkowicie poddane prawom wolnego rynku, czy też należy zachować model zawodu notariusza jako jednak zawodu regulowanego i poddanego kontroli władzy wykonawczej oraz samorządu notarialnego, czego podstawą jest także stworzenie racjonalnych zasad jego funkcjonowania i finansowania, tak aby notariat nadal służył pewności i rzetelności obrotu prawnego. Po drugie, dobrze działający notariat będzie też nadal dobrze wypełniał nałożone na niego obowiązki publiczne związane z pobieraniem i odprowadzaniem

¹⁰ U 8/08, Dz.U. z 2011 r. Nr 146, poz. 880.

¹¹ Dz.U. Nr 187, poz. 1336.

podatków – od spadków i darowizn oraz od czynności cywilnoprawnych. Brak stabilizacji dochodów notariuszy, a wręcz niepewność odnośnie utrzymania kancelarii notarialnych stanowi oczywiste zagrożenie dla powyższego społecznego, jak i fiskalnego interesu Państwa. I nie chodzi tutaj o świadome i celowe sprzeniewierzenie się zasadom obowiązującym notariusza, ale o poruszoną wyżej kwestię „zmiękczenia” standardów wykonywania tego zawodu, jak i konsekwencje poddania tego zawodu zasadom wolnego rynku, którego nieodłącznym elementem jest zdolność upadłościowa przedsiębiorców. Wymagałoby to jednak przemodelowania instytucji notariatu, gdyż przy obecnym modelu notariatu samo dopuszczenie takiej możliwości podważa autorytet Państwa, z uwagi na przyjęte w PrNot założenia, zgodnie z którymi Państwo ma kontrolować zdolność do wykonywania tego zawodu, dostępność do tego zawodu, rozmieszczenie kancelarii z uwagi na zapotrzebowanie społeczne i zaspokojenie tego zapotrzebowania, a wreszcie kształtować wynagrodzenie tak, aby zaspokoić oczekiwania społeczne, ale i zapobiec sytuacji, w której notariusz ze względów finansowych nie będzie w stanie wypełniać funkcji, do której jest powołany.

Wymaga to rozważenia, czy wynagrodzenie notarialne ma mieć wymiar jedynie maksymalny, czy może również minimalny (a może tylko minimalny), jaki powinien być wymiar wynagrodzenia maksymalnego, czy nie należałoby go inaczej ukształtować w przypadku czynności, do których strony podchodzą dobrowolnie oraz w przypadku czynności z przedsiębiorcami (np. osobami prawnymi o oznaczonym kapitale zakładowym), jak zestawić wynagrodzenie notarialne z opłatami sądowymi, również w kontekście wynagrodzenia innych zawodów prawniczych. Natomiast jako bezwzględny należy postawić postulat precyzyjności i jasności przepisów TNotR, tak aby uprościć jego stosowanie oraz wyeliminować możliwość różnej, wręcz dowolnej interpretacji jego przepisów, gdyż stwarza to warunki do niedozwolonych praktyk, których weryfikacja jest w takich warunkach niemożliwa do przeprowadzenia.

Wybrane zagadnienia kosztów postępowania cywilnego w związku z czynnościami referendarza sądowego

dr Krystian Markiewicz*

1. Czynności referendarza sądowego ogniskują szereg problemów związanych z kosztami postępowania. Dotyczą one zarówno kwestii ustrojowych, jak i procesowych. Mam tu na myśli m.in. zakres kompetencyjny referendarza, dopuszczalności i opłacania skargi.

Jednym z podstawowych obszarów przekazywanych do kompetencji referendarzy w Europie jest orzekanie o kosztach postępowania cywilnego. Także takie uprawnienia otrzymał referendarz sądowy w Polsce.

Rozważając, w jakim zakresie możliwe jest powierzanie referendarzom tych kompetencji należy mieć na względzie, że ocena legalności regulacji musi uwzględniać treść art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, który wskazuje, iż wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują sądy. Dopelnieniem jest regulacja PrUSP, gdzie podkreślono, że referendarz nie może wykonywać zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości (art. 2 § 2 PrUSP). Co istotne, zgodnie z art. 2 § 2a PrUSP, zadania, o których mowa w § 2, mogą wykonywać sędziowie, jeżeli ich wykonywanie przez referendarzy sądowych nie jest możliwe. Oznacza to tyle, że tylko w szczególnie uzasadnionych

* Autor jest adiunktem w Katedrze Postępowania Cywilnego WPiA Uniwersytetu Śląskiego, sędzią Sądu Rejonowego Katowice–Wschód w Katowicach.

wypadkach czynności przekazane do zakresu kompetencyjnego referendarzy mogą wykonywać sędziowie¹. Jest to jedynie racjonalne podejście, jeśli się zważy, że urząd referendarza został wprowadzony do europejskich regulacji w celu odciążenia sędziów od dokonywania czynności, które nie muszą być przez nich dokonywane².

W literaturze w zasadzie panowała zgoda co do tego, że orzekanie o kosztach nie jest wymierzaniem wymiaru sprawiedliwości. Przyjmowano też, że zwolnienie od kosztów sądowych jest raczej czynnością z dziedziny administrowania środkami budżetowymi i z tego względu może być powierzona referendarzom sądowym, z zapewnieniem stronie możliwości wniesienia skargi na orzeczenie referendarza do sądu³. Trudno zgodzić się z poglądem zaliczającym do orzeczeń co do istoty sprawy orzeczenia wskazane w KSCU⁴. Te, jakkolwiek często są związane z rozstrzygnięciem merytorycznym, nigdy nie rozstrzygają o przedmiocie postępowania⁵.

Warto odnotować, że nadal jednak budzi wątpliwości natury konstytucyjnej kwestia dotycząca oddalenia wniosku zwolnienia od ponoszenia kosztów oraz ustanowienia pełnomocnika w przypadku oczywistej bezzasadności dochodzonego roszczenia lub obrony praw⁶. Przypomnieć też

¹ K. Markiewicz, Uprawnienie referendarza do szczegółowego wyliczania kosztów sądowych (art. 108 § 1 KPC w zw. z art. 113 KSCU), MoP Nr 7/2012, s. 387; *tenże* [w:] System Prawa Procesowego. T. III Środki zaskarżenia, cz. 1, red. nac. T. Ereciński, red. tomu J. Gudowski, Warszawa 2013, s. 536.

² Zob. K. Markiewicz [w:] System..., T. III, cz. 1, *op. cit.*, s. 513–514; K. Lubiński, P. Rawczyński, Geneza i rozwój instytucji referendarza sądowego w Polsce [w:] Pro memoria. Księga dla uczczenia pamięci Profesor Krystyny Kamińskiej, pod red. A. Gacy, Toruń 2013, s. 281 i n.

³ Zob. K. Gónera, Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz, Warszawa 2007, s. 382; A.M. Arkuszewska, Referendarz sądowy – status i uprawnienia, R. Pr. Nr 5/2006, s. 74.

⁴ Tak A. Zieliński [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, pod red. A. Zielińskiego, Warszawa 2011, s. 686.

⁵ *Ibidem*, s. 211–212.

⁶ L. Walentynowicz [w:] A. Górski, L. Walentynowicz, Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Ustawa i orzekanie. Komentarz praktyczny, Warszawa 2007, s. 168; J. Stasiak, Zwolnienie od kosztów sądowych, Warszawa 2010, s. 107; P. Rylski, *Pozycja ustrojowa i procesowa referendarza sądowego w postępowaniu cywilnym*, „Prawo w Działaniu” Nr 10/2011, s. 154; K. Markiewicz, Pomoc prawna z urzędu w postępowaniu cywilnym z perspektywy sądu [w:] Pomoc prawna z urzędu a prawo do sądu, pod red. M. Pietrzaka, Warszawa 2012, s. 62.

warto, że bierze się wówczas pod uwagę charakter sprawy uniemożliwiający jej przyjęcie do rozpoznania, oczywiście znikome szanse osiągnięcia powodzenia w sprawie oraz sytuację, w której udzielenie pomocy prawnej nie leży w interesie wymiaru sprawiedliwości⁷. Przepis art. 109 ust. 2 KSCU był poddany testowi konstytucyjnemu i przeszedł go pomyślnie⁸. Wydaje się, że można przyjmować aktualność tych rozważań co do ustanowienia pełnomocnika pomimo pewnych różnic w obu regulacjach (art. 117 § 5 KPC)⁹. Trzeba jednak podkreślić, że w jednym z orzeczeń ETPCz¹⁰ uznał, że organ pozasądowy nie jest kompetentny do odmowy ustanowienia pełnomocnika z takiego powodu.

Zagadnienie kosztów postępowania było przedmiotem kilku orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego¹¹, który uznając obecną regulację za zgodną z Konstytucją RP, przyjął przede wszystkim, że rozstrzyganie w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych nie ma charakteru „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Wskazano, że: „nie ma zatem przeszkód, aby ustawodawca, w ramach przysługującej mu swobody legislacyjnej, powierzył orzekanie w tym zakresie organom, które nie sprawują wymiaru

⁷ Zob. J. Jasiński (wybór i tłum.), Standardy prawne Rady Europy. Zalecenia. T. IV. Sądownictwo. Organizacja – postępowanie – orzekanie, Warszawa 1998, s. 233 i n., s. 235; J. Gudowski, [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. T. I, pod red. T. Erecińskiego, Warszawa 2012, s. 534–535. Co do ustanowienia pełnomocnika – zob. wyrok ETPCz z 13.3.2007 r. w sprawie *L. Laskowska przeciwko Polsce*, skarga nr 77765/01, Legalis; G. Borkowski, Udział adwokata w postępowaniu cywilnym jako remedium w świetle art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności [w:] A. Jakubecki, J.A. Strzępka (red.), Jus et remedium. Księga jubileuszowa Profesora Mieczysława Sawczuka, Warszawa 2010, s. 103–104.

⁸ Wyrok TK z 16.6.2008 r., P 37/07, OTK-A Nr 5/2008, poz. 80.

⁹ Art. 109 ust. 2 KSCU używa kryterium oczywistej bezzasadności dochodzonego roszczenia lub obrony praw, a art. 117 § 5 KPC posługuje się sformułowaniem potrzeby udziału adwokata lub radcy prawnego w sprawie.

¹⁰ Zob. orzeczenie ETPCz z 30.7.1998 r. *Aerts przeciwko Belgia* (skarga nr 25357/94, dostępne na: www.echr.coe.int) oraz opracowanie zawarte w niniejszym zbiorze A. Witkowska, Problematyka dostępu do poradnictwa prawnego i obywatelskiego w badaniach i literaturze, s. 173 i n.

¹¹ Wyrok TK z 12.5.2011 r., P 38/08, OTK-A Nr 4/2011, poz. 33.

sprawiedliwości”¹². Samemu orzekaniu o kosztach sądowych odmawiał cech aktu sądowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, uznając je za czynność konsekwentną, stanowiącą konsekwencję rozstrzygnięcia merytorycznego w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Przyjmuje się, że orzekanie o kosztach jest czynnością akcydentalną wobec rozstrzygnięcia o istocie sprawy, a koszty postępowania nie stanowią samoistnej sprawy¹³. Te ogólne rozważania zostaną uzupełnione o analizę aktualnego stanu prawnego.

2. Zakres kompetencyjny referendarza ulega częstym zmianom. Wraz z uchwaleniem KSCU, doszło do znacznego poszerzenia ich uprawnień w zakresie orzekania o kosztach sądowych. Dotyczyły one zwrotu opłaty (art. 82 KSCU), przyznawania należności świadkom, biegłym, tłumaczom (art. 93 ust. 1 KSCU), czynności w zakresie zwalniania od kosztów sądowych (art. 118 KSCU) oraz w sprawach odroczenia lub rozłożenia na raty należności sądowych (art. 125 KSCU). Umocowano wówczas referendarza do dokonywania szczegółowych obliczeń kosztów procesowych (art. 108 § 1 KPC). Co warto podkreślić, ustawa ta na krótko przyznała referendarzom prawo do wydawania postanowienia uzupełniającego o kosztach, jeśli w toku postępowania sąd nie orzekł o obowiązku poniesienia kosztów sądowych lub orzeczeniem nie objął całej kwoty należnej z tego tytułu (art. 108¹ KPC). Stosunkowo szybko, i była to wyjątkowa sytuacja, ograniczono uprawnienia tego podmiotu, właśnie w przywołanym zakresie (art. 108¹ KPC)¹⁴. Zabieg ten, jak można mniemać, był wynikiem krytyki nazbyt szerokiej kompetencji referendarzy, z uwagi na stosowanie zasad obowiązujących przy zwrocie kosztów procesu, co miało nie być właściwe i pozostawać w dysharmonii

¹² Powołał się też na wyrok TK z 1.12.2008 r., P 54/07, OTK-A Nr 10/2008, poz. 171, s. 1813; zob. też postanowienie TK z 11.8.2010 r., Ts 309/09, OTK-B Nr 1/2011, poz. 72; podobnie wyrok TK z 27.3.2007 r., SK 3/05, OTK-A Nr 3/2007, poz. 32, s. 316–317.

¹³ Wyrok TK z 13.6.2006 r., SK 54/04, OTK-A Nr 6/2006, poz. 64.

¹⁴ Kompetencja ta, dodana 2.3.2006 r. została uchylona ustawą z 16.11.2006 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie 20.3.2007 r.

z art. 108 § 1 KPC, który orzekanie o zasadach ponoszenia przez strony kosztów wyraźnie zastrzega do kompetencji sądu¹⁵.

Także w projektowanych zmianach KPC i innych ustaw, zakres kompetencyjny referendarza oraz problematyka skargi na orzeczenie referendarza są przedmiotem nowelizacji¹⁶.

3. Przyglądając się regulacjom da się zauważyć, że KPC posługuje się szeroko przedmiotową kategorią spraw, które mogą być powierzone referendarzowi, a także metodą upoważnienia tego organu do dokonywania konkretnych czynności procesowych wymienionych w ustawie. Do pierwszej grupy należą m.in. postanowienia z art. 353¹ § 2, art. 505¹⁶ § 2 i 3, art. 509¹ KPC. Drugą metodą, polegającą na upoważnieniu referendarza do dokonywania poszczególnych czynności, posłużył się ustawodawca w licznych przepisach KPC, w tym w interesującym nas przede wszystkim zakresie (np. art. 108 § 1, art. 130⁵, 364 § 2 i art. 781 § 1¹ KPC) oraz KSCU (art. 82, 93 ust. 1, art. 118 i 125 KSCU)¹⁷. Na problem zwraca uwagę *P. Ryłski*¹⁸, krytycznie odnosząc się do powierzenia kompetencji do dokonywania jedynie poszczególnych czynności, z pominięciem czynności ich poprzedzających lub im towarzyszących.

Istotna jest generalna uwaga, że przepisy powierzające referendarzom wykonywanie czynności sądowych określonych w ustawie podlegają ścisłej wykładni¹⁹ i każdorazowo należy ustalić, czy ustawa nie wprowadza ograniczenia, o którym mowa w art. 47¹ zd. 2 KPC²⁰. Sposób regulacji może i niestety doprowadza nie tylko do wątpliwości interpretacyjnych, ale i w ich

¹⁵ *A.M. Arkuszewska*, Referendarz sądowy – status..., *op. cit.*, s. 82; *P. Ryłski*, *op. cit.*, s. 145, szerzej na temat dokonywanych zmian legislacyjnych *K. Markiewicz* [w:] *System...*, T. III, cz. 1, *op. cit.*, s. 531–537.

¹⁶ Zob. <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/177283/177292/177293/dokument84467.pdf?lastUpdateDay=08.11.13&lastUpdateHour=09%3A40&userLogged=false&date=pi%C4%85tek%2C+8+listopad+2013>.

¹⁷ *T. Żyżnowski* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*. T. I, pod red. *H. Doleckiego*, *T. Wiśniewskiego*, Warszawa 2011, s. 203; *K. Markiewicz*, Uprawnienie referendarza..., *op. cit.*, s. 386; tak też SN w uchwale z 8.12.2005 r., III CZP 108/05, OSNC Nr 11/2006, poz. 181.

¹⁸ *P. Ryłski*, *op. cit.*, s. 146.

¹⁹ Zob. uchwała SN z 8.12.2005 r., zob. przyp. 17; *P. Ryłski*, *op. cit.*, s. 147.

²⁰ *T. Żyżnowski* [w:] *op. cit.*, s. 203; wyrok TK z 12.5.2011 r., zob. przyp. 11.

wyniku do sztucznego i nieuzasadnionego wykluczania pewnych czynności spod kompetencji referendarza. Właściwe przyporządkowanie takiej czynności jest o tyle istotne, że dokonanie przez referendarza czynności spoza obszaru kompetencyjnego skutkuje jej nieistnieniem. Wydanie rozstrzygnięć, które nie mają podstawy prawnej, nie ma nic wspólnego z sądowym stosowaniem prawa, które jest przyjęte w państwie prawa i tym samym powinno być uznane za orzeczenie nieistniejące²¹. Zakres kompetencyjny referendarza wyznacza tylko ustawa, a nie podział czynności określony w związku z organizacją pracy w sądzie²².

W nauce dokonuje się różnorodnych podziałów czynności referendarzy²³. W interesującym nas przypadku można wskazać na dwie takie grupy. Pierwsza dotyczy orzekania o kosztach postępowania *sensu stricte*, kolejna dotyczy orzekania w przypadku wadliwości czynności z uwagi na ich nieopłacenie.

4. Uwagi należy rozpocząć do czynności wcześniej zastrzeżonych dla przewodniczącego, czyli związanych z kontrolą warunków fiskalnych pism procesowych.

Podstawowe wątpliwości w zakresie zaskarżalności takich rozstrzygnięć wynikały z nazwy środka zaskarżenia, który ma przysługiwać na orzeczenia. Powstała kwestia, czy skarga przysługuje też na czynności decyzyjne referendarza wydane w postaci zarządzeń, które, jak wiadomo, nie są orzeczeniami²⁴. Wypowiedzi doktryny nie były jednolite. Wyrażono pogląd, że ustawodawca wprowadza rozróżnienie na czynności, które może wykonywać referendarz sądowy (art. 509¹ KPC) i orzeczenia, które wydaje (art. 518¹ KPC) – i tylko tym drugim zagwarantował ich wzruszenie poprzez wniesienie skargi

²¹ F. Zedler, Glosa do uchwały SN z 7.2.1997 r., III CZP 125/96, OSP Nr 12/1997, s. 614–615; S. Czepita, G. Szacoń, Teoretyczne i praktyczne aspekty zagadnienia tak zwanych wyroków nieistniejących w procesie cywilnym [w:] Proces cywilny. Nauka–Kodyfikacja–Praktyka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Feliksowi Zedlerowi, pod red. P. Grzegorzczaka, K. Knoppka, M. Walasika, Warszawa 2012, s. 129.

²² K. Markiewicz [w:] System..., T. III, cz. 1, *op. cit.*, s. 553–558 i cyt. tam literatura.

²³ P. Rylski, *op. cit.*, s. 146–157.

²⁴ K. Markiewicz, Postać i charakter prawny czynności sądu podejmowanych na podstawie art. 569 § 2 KPC [w:] Proces cywilny. Nauka–Kodyfikacja–Praktyka. Księga jubileuszowa..., *op. cit.*, s. 451 i n.

na orzeczenie referendarza sądowego²⁵. Przyjęcie poglądu wykluczającego możliwość skarżenia skargą zarządzenia referendarza, prowadziłyby do tego, że dopuszczalność zaskarżenia takiej decyzji uzależniona byłaby od podmiotu ją wydającego. Stronie bowiem przysługiwałoby zażalenie na zarządzenie przewodniczącego o zwrocie pozwu (wniosku), ale już nie skarga, gdyby taką decyzję podjął referendarz sądowy²⁶. Odwołując się do wcześniej przeprowadzonych rozważań uważam, że podstawowy środek zaskarżenia na czynności referendarza uzasadnia objęcie nim także zarządzeń²⁷. Oczywiście chodzi tu tylko o takie zarządzenia, które podlegają zaskarżeniu na podstawie wskazanych przepisów, np. o zwrocie pozwu czy wniosku.

²⁵ A.M. Arkuszewska, *Referendarz sądowy w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2011, s. 153; odmiennie T. Niemiec, *Skuteczność skargi na czynności referendarne*, Pr. Sp. Nr 10/2003, s. 55. Z kolei M. Malczyk-Herdzina, *Orzeczenia referendarza sądowego* [w:] *Wokół problematyki orzeczeń*, pod red. Ł. Błaszczaka, Toruń 2007, s. 120, wskazuje jedynie na art. 125 KSCU co do zarządzeń; por. H. Pietrkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach cywilnych*, Warszawa 2012, s. 659, który pisze, że do czynności sądu nie można zaliczyć zarządzenia o zwrocie wniosku, skoro nie jest to czynność sądu, lecz przewodniczącego.

²⁶ M. Malczyk-Herdzina, *Orzeczenia...* [w:] *op. cit.*, s. 123; K. Żołnierczuk, *Skarga na czynności referendarza sądowego w postępowaniu wieczystoksięgowym*, Rzeszowskie Zeszyty Naukowe „Prawo – Ekonomia” T. 29/2000, s. 142–144, podobne wnioski wynikają z wyroku TK z 1.12.2008 r., zob. przyp. 12; A. Maziarz-Charuza, *Skarga na orzeczenie referendarza sądowego w postępowaniu wieczystoksięgowym*, Kraków 2006, s. 142, przyjmując na gruncie dawnego stanu prawnego skargę na stwierdzenie prawomocności z tego powodu, że orzecznictwo dopuszczało zażalenie na takie orzeczenie sądu i przyjęcie braku możliwości złożenia skargi przez wnioskodawcę lub pozostałych uczestników postępowania wymusiłoby bowiem konieczność zaskarżenia orzeczeń kończących postępowanie w sprawie, nierzadko prawidłowych, w celu wzruszenia czynności wcześniej dokonanej przez referendarza. Ten ostatni argument w tym wypadku całkowicie nie przekonuje.

²⁷ A. Michnik, *Postępowanie o wpis do rejestru przedsiębiorców*, Warszawa 2009, s. 264; M. Leśniak, *Postępowanie w sprawach o wpis w Krajowym Rejestrze Sądowym*, PPH Nr 5/2001, s. 18; J. Gudowski [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. T. II. Komentarz*, pod red. T. Erecińskiego, Warszawa 2012, s. 433; K. Żołnierczuk, *op. cit.*, s. 142; A. Maziarz-Charuza, *Skarga...*, *op. cit.*, s. 106–107; M. Jędrzejewska (aktualizacja K. Weitz) [w:] *Kodeks...*, T. I, pod red. T. Erecińskiego, *op. cit.*, s. 422; E. Stefańska [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. T. I. Komentarz*, pod red. M. Manowskiej, Warszawa 2011, s. 638 i 815; T. Wiśniewski [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. T. II*, pod red. H. Doleckiego, T. Wiśniewskiego, Warszawa 2011, s. 257; K. Markiewicz [w:] *System...*, T. III, cz. I, *op. cit.*, s. 570–571; odmiennie: M. Malczyk-Herdzina, *Skarga na orzeczenie referendarza sądowego* [w:] *Czterdziestolecie Kodeksu postępowania cywilnego. Zjazd katedr postępowania cywilnego w Zakopanem (7–9.10.2005 r.)*, Kraków 2006, s. 101–102.

W zakresie nas interesującym chodzi tu o zarządzenie o zwrocie pozwu (wniosku w postępowaniu nieprocesowym) z powodu jego nieopłacenia (art. 394 § 1 pkt 1 KPC). Przepis ten dotyczy każdego pisma inicjującego samodzielne postępowanie w sprawie. Regulacja ta dotyczy także wniosku o udzielenie zabezpieczenia. Podstawą kompetencyjną do dokonania takich czynności przez referendarza jest art. 130⁵ KPC. Zgodnie z tym przepisem, zarządzenia, o których mowa w art. 130–130⁴ KPC, może wydać także referendarz sądowy. Mowa tu o: zarządzeniach o wezwaniu do uzupełnienia braku formalnego lub fiskalnego pisma procesowego (art. 130 § 1 i art. 130¹ § 1¹ KPC), zwrocie pisma procesowego na skutek nieuzupełnienia braku formalnego lub fiskalnego (art. 130 § 2 i art. 130¹ § 2 zd. 1 KPC), zwrocie pisma wniesionego przez adwokata, radcę prawnego lub rzecznika patentowego, które nie zostało należycie opłacone, jeżeli to pismo podlega opłacie w wysokości stałej lub stosunkowej obliczonej od wskazanej przez stronę wartości przedmiotu sporu (art. 130² § 1 KPC).

Czynności takie mogą być bowiem dokonywane w sądzie każdej instancji, o ile zatrudnieni tam mogą być referendarze, w każdym trybie i rodzaju postępowania (postępowanie zabezpieczające, egzekucyjne, upadłościowe)²⁸.

W literaturze zwrócono uwagę na ograniczenie kompetencji w tego rodzaju czynnościach. Podkreśla się, że nie jest dopuszczalne w świetle art. 130⁵ KPC wydawanie przez referendarza postanowień²⁹, gdyż są to czynności zastrzeżone dla sądu, a nie przewodniczącego³⁰. Tym samym takie czynności, jak oznaczenie wysokości zaliczki na wydatki i zobowiązanie strony do jej uiszczenia na podstawie 130⁴ KPC, znajdują się poza kompetencjami referendarza³¹. Podobnie referendarz nie może wydać postanowienia o odrzuceniu sprzeciwu od wyroku zaocznego, zarzutów od nakazu

²⁸ P. Ryłski, *op. cit.*, s. 152; K. Markiewicz [w:] System..., T. III, cz. I, *op. cit.*, s. 578.

²⁹ P. Rawczyński, Status publicznoprawny referendarza sądowego, PPE Nr 10/2009, s. 63.

³⁰ P. Ryłski, *op. cit.*, s. 152.

³¹ Odmienne A.M. Arkuszewska, Referendarz sądowy – status..., *op. cit.*, s. 78; M. Rojewski [w:] W. Maciejko, W. Rojewski, P. Zaborniak, Zarys metodyki pracy referendarza sądowego, Warszawa 2009, s. 66; P. Rawczyński, Status..., *op. cit.*, s. 64; M. Jędrzejewska (aktualizacja K. Weitz) [w:] Kodeks..., T. I, pod red. T. Erecińskiego, s. 595.

zapłaty oraz sprzeciwu od nakazu zapłaty, o których mowa w art. 130¹ § 2 zd. 2 KPC³².

5. Drugą grupę tworzą czynności referendarza związane już bezpośrednio z orzekaniem o kosztach postępowania, w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych oraz ustanowienia adwokata lub radcy prawnego z urzędu.

Wykorzystując kolejność wskazaną przez ustawodawcę w art. 394 KPC, należy wskazać, że referendarz jest uprawniony do orzekania w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych i ustanawiania pełnomocnika (art. 123 § 2 KPC). W tym zakresie skarga przysługuje na postanowienie o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych lub cofnięcie (art. 110 KSCU) takiego zwolnienia (art. 118 KSCU)³³ oraz na odmowę ustanowienia adwokata lub radcy prawnego (art. 394 § 1 pkt 2 KPC). Podkreślenia wymaga, że skarga przysługuje tylko na orzeczenie o odmowie zwolnienia, a nie na zwolnienie częściowe.

Odnośnie do ustanowienia adwokata lub radcy prawnego lub ich odwołania należy odnotować, że z art. 123 § 2 KPC wynika, iż referendarz sądowy może ustanowić lub odmówić ustanowienia pełnomocnika z urzędu. Inaczej niż to jest co do kosztów postępowania (art. 118 KSCU) należy przyjąć, że referendarz nie jest uprawniony do zarządzenia dochodzenia, o którym mowa w art. 119¹ KPC³⁴, cofnięcia ustanowienia pełnomocnika z urzędu (art. 120 KSCU)³⁵, zwolnienia pełnomocnika z urzędu z obowiązku zastępowania strony (art. 118 § 3 KPC), zwrócenia się o wyznaczenie innego adwokata lub radcy prawnego do dokonywania czynności poza siedzibą sądu (art. 118 § 4 KPC)³⁶. Sporne jest w literaturze, czy referendarz może

³² P. Rylski, *op. cit.*, s. 152.

³³ Zob. K. Gonera, Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Warszawa 2007, s. 481; J. Stasiak, *op. cit.*, s. 106.

³⁴ Odmienne w tym zakresie J. Gudowski [w:] Kodeks..., T. I, *op. cit.*, s. 559.

³⁵ Podobnie A. Daczyński, Koszty postępowania cywilnego, Warszawa 2010, s. 148; H. Pietrzkowski, *Metodyka...*, *op. cit.*, s. 664; P. Rylski, *op. cit.*, s. 154; M. Malczyk-Herdzina, *Orzeczenia...* [w:] *op. cit.*, s. 119; J. Gudowski [w:] Kodeks..., T. I, *op. cit.*, s. 559; M. Sieńko [w:] Kodeks..., T. 1, pod red. M. Manowskiej, *op. cit.*, s. 242.

³⁶ P. Rylski, *op. cit.*, s. 154.

też odrzucić wniosek (art. 117² § 2 KPC). Za trafne należy uznać stanowisko odmawiające takiej kompetencji³⁷.

Nie ma zgody co do uprawnienia referendarza do orzekania w przedmiocie skazania świadka na grzywnę, zarządzenia przymusowego sprowadzenia i aresztowania świadka oraz odmowy zwolnienia od grzywny i od przymusowego sprowadzenia świadka; postanowienie w przedmiocie skazania na grzywnę biegłego i odmowę zwolnienia biegłego od grzywny; postanowienia w przedmiocie skazania strony na grzywnę; postanowienia w przedmiocie skazania na grzywnę pełnomocnika strony; postanowienia w przedmiocie skazania na grzywnę osoby trzeciej (art. 394 § 1 pkt 5 KPC). Jestem zdania, że wszędzie tam, gdzie ustawa wskazuje, iż czynności w danym rodzaju postępowania może podejmować referendarz, przysługuje mu także uprawnienie do stosowania środków przymusu, o którym mowa w omawianym przepisie³⁸. Tak będzie w elektronicznym postępowaniu upominawczym, postępowaniach nieprocesowych, o których mowa w art. 509¹ KPC oraz w postępowaniu kompensacyjnym. Brak szczególnej regulacji wyłączającej dany rodzaj czynności należy odczytywać jako uprawnienie także do stosowania przez referendarzy środków przymusu. Spór dotyczył także kompetencji referendarza na podstawie KSCU oraz w związku z ustanowieniem pełnomocnika z urzędu na podstawie podania przez stronę świadomie nieprawdziwych okoliczności (art. 120 § 4 KPC). Jak stanowi art. 118 KSCU, referendarz ma uprawnienie do „czynności w zakresie zwalniania od kosztów sądowych” przewidzianych w tej ustawie. Z przyczyn wskazanych wyżej, uważam że referendarz ma uprawnienie w tym zakresie, o ile podejmuje je w postępowaniach, w których ma ogólne kompetencje³⁹.

³⁷ Za takim uprawnieniem opowiadają się, A. Oklejak, M. Sorysz, Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Komentarz, Warszawa 2007, s. 297; dominuje odmienne stanowisko zob. P. Rylski, *op. cit.*, s. 154; M. Sieńko [w:] Kodeks..., T. 1, pod red. M. Manowskiej, *op. cit.*, s. 232; zob. też J. Gudowski [w:] Kodeks..., T. I, *op. cit.*, s. 267.

³⁸ K. Markiewicz, System..., T. III, cz. 1, *op. cit.*, s. 581; podobnie P. Rylski, *op. cit.*, s. 149–150.

³⁹ M. Manowska [w:] Kodeks..., T. 1, pod red. M. Manowskiej, *op. cit.*, s. 816 i 819; A. Zieliński [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, pod red. A. Zielińskiego, Warszawa 2012, s. 708; T. Demendecki, Rozstrzyganie o kosztach w procesowym postępowaniu cywilnym rozpoznawczym, w: światło polskiej regulacji kodeksowej. Studium teoretyczno-prawne, Lublin 2011, s. 339; L. Walentynowicz [w:] *op. cit.*, s. 208; A. Oklejak, M. Sorysz, *op. cit.*,

Kolejna grupa zaskarżalnych orzeczeń kosztowych jest wymieniona w art. 394 § 1 pkt 9 KPC⁴⁰. Z przepisu wynika, że zaskarżeniu podlegają postanowienia i zarządzenia, których przedmiotem jest zwrot kosztów (art. 85–91 oraz 93 KSCU)⁴¹. Określenie to nie jest jednoznaczne. Przyjąłem, że należy rozróżniać określenie zwrotu kosztów procesu od zwrotu kosztów sądowych oraz że są podstawy, by traktować określenie zwrot kosztów jako podstawę szerokiego rozumienia kosztów postępowania⁴². Referendarz nie jest jednak uprawniony do określenia zasad ponoszenia przez strony kosztów procesu w rozumieniu art. 108 § 1 zd. 2 KPC, zgodnie z którym sąd rozstrzyga o kosztach w każdym orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie⁴³. Sąd może jednak orzec tylko o zasadzie ponoszenia kosztów, pozostawiając referendarzowi szczegółowe ich wyliczenie⁴⁴. W takiej sytuacji po uprawomocnieniu się orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie referendarz w sądzie I instancji wydaje postanowienie, w którym dokonuje szczegółowego wyliczenia kosztów obciążających strony⁴⁵. Uprawnienie to

s. 298; *M. Sorysz*, Nowa ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych – zagadnienia wybrane, cz. 1, MoP Nr 8/2006, s. 419; *A. Daczyński*, Koszty postępowania cywilnego, Warszawa 2010, s. 186; *P. Rylski*, *op. cit.*, s. 154; *K. Gonera*, Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Warszawa 2012, s. 627; *A.M. Arkuszewska*, Referendarz sądowy – status..., *op. cit.*, s. 81; *K. Markiewicz*, System..., T. III, cz. 1, *op. cit.*, s. 582; odmiennie *A. Zieliński*, Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 437; *J. Gudowski* [w:] Kodeks..., T. II, *op. cit.*, s. 555 oraz *tenże* [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. T. III, pod red. *T. Erecińskiego*, Warszawa 2012, s. 48, co uzasadnia względami ustrojowymi, wymierzanie grzywny jest bowiem środkiem represyjnym nie mieszczącym się w pojęciu „ochrona prawna”.

⁴⁰ Zob. na ten temat w kontekście dopuszczalności zażalenia *T. Zembrzusi* [w:] System..., T. III, cz. 1, red. nac. *T. Ereciński*, red. tomu *J. Gudowski*, *op. cit.*, s. 425–430.

⁴¹ Zob. szerzej *T. Demendecki*, *op. cit.*, s. 107 i n., ogólne uwagi na ten temat *M. Sorysz*, Nowa ustawa o kosztach sądowych..., cz. 1, s. 418–419.

⁴² Zob. na ten temat: *H. Pietrkowski*, *Metodyka...*, *op. cit.*, s. 231–232.

⁴³ Zob. *A. Daczyński* [w:] *Koszty...*, *op. cit.*, s. 279. Skargę na takie rozstrzygnięcie dopuszcza *T. Demendecki*, *op. cit.*, s. 329, ale nie wyjaśnia, co przez to rozstrzygnięcie rozumie.

⁴⁴ Zob. na ten temat *H. Pietrkowski*, *Metodyka...*, *op. cit.*, s. 662.

⁴⁵ Zob. *M. Malczyk-Herdzina*, *Orzeczenia...* [w:] *op. cit.*, s. 122; *J. Gudowski* [w:] *Kodeks...*, T. I, *op. cit.*, s. 519; *T. Demendecki*, *op. cit.*, s. 295; *K. Markiewicz*, Uprawnienie referendarza..., *op. cit.*, s. 386. Odosobnione jest stanowisko *M. Manowskiej* [w:] *Kodeks...*, T. 1, pod red. *M. Manowskiej*, *op. cit.*, s. 816–817 i 819, która przyjmuje, że w sprawach, w których referendarz ma kompetencje do dokonywania wszelkich czynności, ma uprawnienia iden-

odnosi się też do szczegółowego wyliczenia kosztów sądowych, o których mowa w art. 113 KSCU⁴⁶. Przypomnijmy, że zgodnie z tym przepisem kosztami sądowymi, których strona nie miała obowiązku uiścić lub których nie miał obowiązku uiścić kurator albo prokurator, sąd w orzeczeniu kończącym sprawę w instancji obciąży przeciwnika, jeżeli istnieją do tego podstawy, przy odpowiednim zastosowaniu zasad obowiązujących przy zwrocie kosztów procesu (art. 113 ust. 1 KSCU). Jak stanowi ust. 2, koszty nieobciążające przeciwnika sąd w orzeczeniu kończącym sprawę w instancji nakazuje ściągnąć z roszczenia zasądzonego na rzecz:

- 1) strony, której czynność spowodowała ich powstanie;
- 2) strony zastąpionej przez kuratora lub
- 3) osoby, na której rzecz prokurator wytoczył powództwo lub zgłosił wniosek o wszczęcie postępowania.

Z kolei, co wynika z art. 113 ust. 3 KSCU koszty sądowe, których nie miał obowiązku uiścić kurator, sąd może nakazać ściągnąć z innego majątku strony zastąpionej przez kuratora. Wreszcie art. 113 ust. 4 KSCU daje sądowi podstawę do tego, by w wypadkach szczególnie uzasadnionych mógł odstąpić od przewidzianego w ust. 2 i 3 obciążenia kosztami.

Artykuł 8 ust. 1 KSCU stanowi podstawę do odpowiedniego stosowania art. 108 KPC na gruncie KSCU. Analiza tego ostatniego przepisu daje asumpt do twierdzenia, że nie ma podstaw do ograniczenia stosowania go tylko do relacji zachodzących między stronami. Tym samym, daje on możliwość orzekania co do kosztów wymienionych w art. 113 KSCU. Nieracjonalne byłoby, gdyby częściowo matematycznych wyliczeń miał dokonywać referendarz (co do kosztów procesu i kosztów sądowych już poniesionych), a co do nieponiesionych kosztów sądowych rachunkowe wyliczenia pozostawałyby

tyczne jak sąd w art. 108 KPC. Wydaje się jednak, że jest to uprawnienie jedynie sędziowskie i wynika z relacji do referendarza. Tak jak sąd nie może pozostawić sobie późniejszego szczegółowego wyliczenia, tak też kompetencji takich nie posiada referendarz. Zob. krytykę regulacji z uwagi na technikę legislacji – K. Kołakowski [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*. T. II, pod red. K. Piaseckiego, Warszawa 2010, s. 86–92.

⁴⁶ K. Markiewicz, *System...*, T. III, cz. 1, *op. cit.*, s. 585.

w wyłącznej kompetencji sądu⁴⁷. Podkreślenia wymaga, że jest to kompetencja, która została przyznana tylko referendarzowi, a już nie sądowi. Jak zauważa się w doktrynie, scedowanie uprawnień na rzecz referendarza w odniesieniu do „szczegółowego wyliczenia kosztów” oznacza utratę kompetencji w tym zakresie przez sąd⁴⁸. Zawodzi tu twierdzenie o tym, że referendarz wykonuje czynność będące zawsze w kompetencji sądu lub przewodniczącego. Co do rozstrzygnięć, dla których podstawą jest art. 108 § 1 zd. 1 KPC, należy mówić o „zwrocie kosztów”⁴⁹, a nie o rozstrzygnięciu o „zasadach ponoszenia”⁵⁰. Należy uznać, że te sformułowania ustawowe dotyczą także nakazu zapłaty, tym samym niezasadne jest jego wyodrębnienie⁵¹. W orzeczeniach, w których referendarz orzeka o kosztach na podstawie art. 108 § 1 zd. 1 KPC, może wydać także postanowienie uzupełniające, zgodnie z art. 108¹ KPC⁵². *De lege lata*, takich uprawnień referendarz nie ma co do orzeczeń sądu⁵³.

Podmiot ten wydaje pozytywne i negatywne zarządzenia⁵⁴ co do wymiaru opłaty (art. 130 § 1 i 1¹, art. 130³ § 2 KPC, art. 15 KSCU)⁵⁵ oraz w przedmiocie

⁴⁷ K. Markiewicz, Uprawnienie referendarza..., *op. cit.*, s. 387; *tenże*, System..., T. III, cz. 1, *op. cit.*, s. 586.

⁴⁸ L. Walentynowicz [w:] *op. cit.*, s. 190.

⁴⁹ Por. B. Bładowski, Zażalenie w postępowaniu cywilnym, Kraków 2006, s. 65–66; W. Siedlecki [w:] System prawa procesowego cywilnego, pod red. W. Berutowicza, Zaskarżania orzeczeń sądowych, T. 3, red. tomu W. Siedlecki, Ossolineum 1986, s. 339; H. Pietrzkowski, Metodyka..., *op. cit.*, s. 662.

⁵⁰ Tak M. Manowska [w:] Kodeks..., T. 1, pod red. M. Manowskiej, *op. cit.*, s. 817, która przyjmuje, że przez „zwrot kosztów” należy rozumieć ich szczegółowe ich wyliczenia, a przez pojęcie „zasady ponoszenia” rozumie ich rozstrzygnięcie w nakazie zapłaty; zob. K. Kołakowski [w:] *op. cit.*, s. 88–89.

⁵¹ Tak Kołakowski [w:] *op. cit.*, s. 89.

⁵² M. Manowska [w:] Kodeks..., T. 1, pod red. M. Manowskiej, *op. cit.*, s. 819; K. Markiewicz, System..., T. III, cz. 1, *op. cit.*, s. 586.

⁵³ Zob. wyrok TK z 12.5.2011 r., zob. przyp. 11; wyrok TK z 1.12.2008 r., zob. przyp. 12; zob. też wyrok TK z 27.3.2007 r., zob. przyp. 12.

⁵⁴ A.M. Arkuszewska, Referendarz sądowy w postępowaniu..., *op. cit.*, s. 208; A. Daczyński [w:] Koszty..., *op. cit.*, s. 241; A. Oklejak, M. Sorysz, *op. cit.*, s. 296; T. Demendecki, *op. cit.*, s. 327.

⁵⁵ Przepis ten też jest niejednoznaczny – zob. uchwała SN z 6.7.2007 r., III CZP 71/07, OSNC Nr 3/2008, poz. 36; T. Demendecki, *op. cit.*, s. 326–327; zob. K. Gonera, Ustawa o kosztach..., *op. cit.*, s. 170–171.

zwrotu opłaty lub zaliczki (art. 80 w zw. z art. 82 oraz 84 KSCU) i przysługuje na nie skarga⁵⁶. Podobnie może on orzekać co do obciążenia kosztami sądowymi (art. 113 KSCU) oraz o wynagrodzeniu biegłego i należności świadka (art. 93 ust. 1 KSCU)⁵⁷.

Przepisem szczególnym, który wskazuje zarówno na kompetencje referendarza w przedmiocie orzekania o kosztach w postaci zarządzeń⁵⁸ oraz jednocześnie wskazuje na możliwość wniesienia skargi, jest art. 125 KSCU stanowiący, że czynności w sprawie odraczania i rozkładania na raty należności sądowych może wykonywać referendarz sądowy z upoważnienia prezesa sądu rejonowego lub okręgowego⁵⁹.

Jak można wnioskować z przeprowadzonych skrótowych rozważań, referendarz nie ma generalnego upoważnienia do dokonywania każdej czynności co do orzekania o kosztach postępowania. Dają one niestety także podstawę do konstatacji, że nie zawsze są precyzyjnie wskazane czynności, które referendarz może dokonywać, podobnie jak i ich wyodrębnienie w zakresie dopuszczalności ich zaskarżalności skargą. Jest poza sporem, że art. 398²³ KPC, w którym używa się określenia – postanowienia w przedmiocie kosztów sądowych lub kosztów procesu – nie jest przepisem ustanawiającym taką ogólną kompetencję. Przepis ten dotyczy postępowania w przedmiocie skargi co do kosztów w zakresie wyznaczonym w art. 398²² KPC. Podstawy kompe-

⁵⁶ K. Markiewicz, System..., T. III, cz. 1, *op. cit.*, s. 587. Warto zwrócić uwagę na wyrok TK z 7.3.2013 r., SK 30/09, Dz.U. poz. 429 w którym orzeczono, że art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f KSCU w zakresie, w jakim w postępowaniu nieprocesowym wszczętym z urzędu nie przewiduje zwrotu opłaty od skargi na postanowienie referendarza sądowego uwzględnionej z innego powodu niż oczywiste naruszenie prawa, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i nie jest niezgodny z art. 77 ust. 1 oraz art. 176 Konstytucji.

⁵⁷ K. Markiewicz, System..., T. III, cz. 1, *op. cit.*, s. 587. Zob. K. Kołakowski [w:] *op. cit.*, s. 83–86, 89–90; B. Bładowski, *op. cit.*, s. 67; W. Siedlecki, System środków zaskarżania według nowego Kodeksu postępowania cywilnego, PiP Nr 5–6/1965, s. 698, oraz postanowienie SN z 8.11.2006 r., III CZP 104/06, Biul. SN Nr 4/2007, poz. 14; T. Demendecki, *op. cit.*, s. 327–328.

⁵⁸ A. Oklejak, M. Sorysz, *op. cit.*, s. 297.

⁵⁹ A. Zieliński, Koszty sądowe..., *op. cit.*, s. 482; A. Oklejak, M. Sorysz, *op. cit.*, s. 305, którzy postulują, aby skarga przysługiwała do prezesa sądu.

tencji referendarza oraz zakresu orzeczeń zaskarżalnych skargą każdorazowo należy szukać w innych przepisach⁶⁰.

6. Jednym z wymogów skargi na orzeczenie referendarza sądowego jest jej należyte opłacenie. Także w tym zakresie regulacja nie jest jednoznaczna.

Z art. 126² KPC wynika obowiązek opłacenia pisma. Potwierdzeniem tego w odniesieniu do skargi na orzeczenie referendarza jest art. 3 ust. 2 pkt 8 lit. c KSCU. Opłatę od skargi na orzeczenie referendarza pobiera się w wysokości opłaty od wniosku o wydanie tego orzeczenia, nie więcej jednak niż 100 zł (art. 25 ust. 2 KSCU). Od zasady opłacania pisma przewidziane są różne wyjątki, które dotyczą także skargi na orzeczenie referendarza. Wskazać można na ogólny art. 126² § 2 KPC. Przenosząc uwagi na grunt KSCU, ustawodawca zdecydował, że nie pobiera się opłat w przedmiocie skargi na orzeczenie referendarza sądowego o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych oraz ustanowienia adwokata lub radcy prawnego (art. 95 ust. 2 pkt 3 i 4 KSCU)⁶¹ oraz skargi w elektronicznym postępowaniu upominawczym (art. 95 ust. 4 KSCU)⁶².

Jak już była mowa, podstawowa regulacja dotycząca skargi na orzeczenie referendarza jest zamieszczona w art. 25 ust. 2 KSCU. Przepis ten odwołuje się do opłaty od wniosku o wydanie zaskarżonego orzeczenia, określając przy tym jego maksymalną wysokość. W przypadku, gdy wniosek w sprawie podlega opłacie wyższej, wnoszący skargę będzie, co do zasady, zobowiązany do zapłaty 100 zł. Przykładem ostatniej sytuacji są sprawy z zakresu prawa o księgach wieczystych (art. 42, 43 KSCU)⁶³, z zakresu działania KRS

⁶⁰ K. Markiewicz, System..., T. III, cz. 1, *op. cit.*, s. 587–588. Zob. M. Sorysz, Nowa ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych – zagadnienia wybrane, cz. II, MoP Nr 9/2006, s. 461; A. Oklejak, M. Sorysz, *op. cit.*, s. 275–276; M. Manowska [w:] Kodeks..., T. 1, pod red. M. Manowskiej, *op. cit.*, s. 820; por. A. Maziarz, Postępowanie wieczystoksięgowe..., *op. cit.*, *pierwsze cyt.* s. 171. Zob. postanowienie SN z 28.9.2001 r., III Ca 3/01, Prok. i Pr. Nr 3/2002, poz. 39.

⁶¹ M. Uliasz, Kodeks postępowania cywilnego. T. I. Komentarz do artykułów 1–505¹⁴, Warszawa 2007, s. 541; A. Daczyński [w:] *Koszty...*, *op. cit.*, s. 148.

⁶² H. Pietrzkowski, *Metodyka...*, *op. cit.*, s. 655; A. Daczyński [w:] *Koszty...*, *op. cit.*, s. 148, tam też szerzej o innych skargach niepodlegających opłacie s. 149–150 i 186, 461–463.

⁶³ Zob. A. Maziarz, Wysokość opłaty od skargi w postępowaniu wieczystoksięgowym, PPH Nr 3/2010, s. 33–36; K. Gonera, Ustawa o kosztach..., *op. cit.*, s. 211, A. Daczyński [w:] *Koszty...*, *op. cit.*, s. 83–84.

(art. 52–56 KSCU)⁶⁴. Opłata od skargi jest opłatą stałą⁶⁵. Warto nadmienić, że w sprawach rejestrowych, zgodnie z art. 58 KSCU, jedną opłatę stałą w kwocie 100 zł pobiera się od skargi na orzeczenie referendarza sądowego, chociażby orzeczenie dotyczyło kilku wpisów w rejestrze przedsiębiorców lub rejestrze stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Powstaje pytanie, czy skarga podlega opłacie w sytuacji, gdy wniosek o wydanie orzeczenia jest od niej zwolniony (art. 95 ust. 1 KSCU) lub gdy referendarz wydał orzeczenie bez wniosku (art. 108 § 1 KPC)⁶⁶. Problem był rozstrzygany w stosunku do zażalenia i przyjmowano, że zażalenie podlega takiej opłacie⁶⁷. Należy jednak pamiętać, że według art. 19 ust. 3 pkt 2 KSCU, od zażalenia pobiera się piątą część opłaty, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Regulacja ogólna co do skargi jest inna i odwołuje się do opłaty od wniosku. W literaturze wyrażono pogląd, że jeżeli ustawodawca nie przewidział opłaty od wniosku o wydanie orzeczenia lub gdy referendarz sądowy wydał orzeczenie bez jakiegokolwiek wniosku, to pobiera się opłatę podstawową w wysokości 30 zł (art. 14 ust. 1 i 3 KSCU)⁶⁸. Równocześnie brak będzie

⁶⁴ K. Gonera, Ustawa o kosztach..., *op. cit.*, s. 211–212; A. Daczyński [w:] Koszty..., *op. cit.*, s. 94.

⁶⁵ Zob. K. Gonera, Ustawa o kosztach..., *op. cit.*, s. 212; T. Żyznowski [w:] *op. cit.*, s. 441.

⁶⁶ Dotyczy to np. spraw spadkowych (o zwolnienie z obowiązku wykonawcy testamentu), będących podstawą do wszczęcia przez sąd postępowania z urzędu oraz wpisów w księdze wieczystej i KRS (art. 95 ust. 1 KSCU); A. Daczyński [w:] Koszty..., *op. cit.*, s. 87, 372. Zob. A. Zieliński, Koszty sądowe..., *op. cit.*, s. 344–353.

⁶⁷ Zob. postanowienie SN z 9.9.2010 r., I CZ 66/10, Legalis – od zażalenia na odmowę sporządzenia uzasadnienia należy pobrać opłatę podstawową określoną w art. 14 ust. 3 KSCU. Takie zapatrywanie zostało również wyrażone w uchwale SN z 17.6.2010 r., III CZP 39/10, OSNC Nr 1/2011, poz. 4.

⁶⁸ A.M. Arkuszewska, Referendarz sądowy w postępowaniu..., *op. cit.*, s. 296; A. Daczyński [w:] Koszty..., *op. cit.*, s. 60–61; jak się wydaje A. Oklejak, M. Sorysz, *op. cit.*, s. 116. Chyba też A. Maziarz, Wysokość opłaty..., *op. cit.*, s. 36, która wskazuje, że postępowania skargowego nie obejmuje zwolnienie od opłaty od wniosku. Proponuje, by w takiej sytuacji, gdy ustawa nie przewiduje wysokości opłaty, stosować art. 44 ust. 1 pkt 6 KSCU. Koncepcja ta nie wydaje się trafna, choćby z tego względu, że przepis ten dotyczy opłaty od wniosku, a nie od skargi.

podstaw do pobierania takiej opłaty w postępowaniu rejestrowym i wieczystoksięgowym, z uwagi na art. 14 ust. 5 KSCU⁶⁹.

Zakwalifikowanie opłaty jako stałej nie ma znaczenia, jeżeli chodzi o postępowanie w przypadku nieuiszczenia opłaty. Niezależnie od faktu, czy strona działa sama, czy przez fachowego pełnomocnika, nieopłacenie skargi nie będzie powodowało jej odrzucenia bez wcześniejszego wezwania do uiszczenia opłaty⁷⁰. Odpowiednie zastosowanie znajdzie art. 130 § 1 KPC⁷¹, co należy rozumieć również w ten sposób, że nie uchyla się obowiązku profesjonalnego pełnomocnika samoobliczenia opłaty w wysokości stałej lub stosunkowej obliczonej od wskazanej przez stronę wartości przedmiotu zaskarżenia⁷².

Zakładając, że opłata od skargi jest opłatą stałą, należy jednocześnie przyjąć, że referendarz, pouczając o terminie i sposobie zaskarżenia wydanego przez siebie orzeczenia, nie musi pouczać o wysokości opłaty od skargi (art. 357 § 2 w zw. z art. 362¹ KPC)⁷³.

Skutkiem nieopłacania skargi jest jej odrzucenie (art. 398²² § 5 KPC).

7. Regulacja dotycząca referendarzy jest dobrym potwierdzeniem ścisłych związków prawa ustrojowego i postępowania cywilnego. *De lege lata* jednym z podstawowych problemów w funkcjonowaniu referendarza sądowego w polskim porządku prawnym jest brak jakiejkolwiek regulacji co do wzajemnych regulacji referendarza i sądu (sędziego), co należy ocenić

⁶⁹ A. Daczyński [w:] Koszty..., *op. cit.*, s. 61, 84 i 94.

⁷⁰ Tak też H. Pietrkowski [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. T. IV. Postępowanie egzekucyjne, pod red. T. Erecińskiego, Warszawa 2012, s. 60; K. Weitz, Skutki uchylenia art. 130² § 3, Pal. Nr 11–12/2010, s. 162–166; M. Jędrzejewska (aktualizacja K. Weitz) [w:] *op. cit.*, s. 592–593. Odmienne – z odwołaniem się do art. 130² § 3 KPC – K. Gonera, Ustawa o kosztach..., *op. cit.*, s. 212; A. Zieliński, Sporządzanie środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym, Warszawa 2009, s. 289.

⁷¹ Sąd Najwyższy w postanowieniach: z 8.1.2010 r., IV CZ 107/09, OSNC-ZD Nr C/2010, poz. 90; z 3.2.2010 r., II CZ 91/09, Legalis oraz z 3.2.2010 r., II CZ 79/09, Legalis; uchwała SN (7) z 15.6.2010 r., II UZP 4/10, OSNP Nr 3–4/2011, poz. 38.

⁷² Uchwała SN (7) z 15.6.2010 r., zob. przyp. 71.

⁷³ A. Maziarz, Postępowanie wieczystoksięgowe..., *op. cit.*, s. 169–170.

krytycznie i postulować jak najszybsze zmiany w tej kwestii. Przykładem mogą być inne regulacje europejskie⁷⁴.

Przekazywanie kolejnych obszarów spraw dla referendarzy powinno być poprzedzone analizą aktualnego stanu sądownictwa, w tym tego, w jakim stopniu aktualnie realizowane są przez referendarzy ich ustawowe kompetencje i jakie są realne prognozy w tym zakresie⁷⁵. Na ten moment takich informacji nie ma⁷⁶. Jakkolwiek, co do zasady, obszar kompetencji referendarza jest objęty kognicją sądu, to jednak nie może być to traktowane jako argument za dowolnym ich powierzeniem sędziom lub referendarzom. Przyjęcie takiego założenia jest sprzeczne z *ratio* wprowadzaniem tej instytucji.

Stale poszerzający się zakres kompetencyjny referendarzy powinien, co do zasady, napawać optymizmem. W praktyce jednak wykorzystywanie coraz większych uprawnień referendarzy nie jest pełne. Wynika to m.in. ze zbyt małej liczby referendarzy. Dodatkowo w poszczególnych sądach mocą decyzji nadzorczych prezesów (przewodniczących) ogranicza się zakres czynności tych podmiotów, co skutkuje ich wykonywaniem przez sędziów. Tym samym dochodzi do kuriozalnej sytuacji, gdy organ, który miał odciążyć sądy, sam jest obciążany. Taka sytuacja jest nie do zaakceptowania i sprzeczna z regulacją PrUSP oraz *ratio* wprowadzania urzędu referendarza do sądów. Uwagi te miały na celu uwidocznienie problemu, że same zmiany regulacji hołdujące godnym realizacji zasadom bez odpowiednich nakładów w tym zakresie i bez zmiany mentalności decydentów, w tym prezesów sądów, mogą trafiać w próżnię.

Należy poprzeć postulat, by ustawodawca tworząc przepisy kompetencyjne przekazywał referendarzom do rozpoznania całe postępowania, a nie tylko poszczególne czynności. Mogą to być pewne postępowania incydentalne (np. postępowanie w przedmiocie ustanowienia adwokata lub radcy praw-

⁷⁴ Zob. K. Markiewicz, System..., T. III, cz. 1, *op. cit.*, s. 514–522, 537, 579–580. Problem ten nie został prawie w ogóle podjęty w wyroku TK z 13.3.2012 r., P 39/10, OTK-A Nr 3/2012.

⁷⁵ Tytułem przykładu, na moment oddawania tekstu do druku w wydziale cywilnym jednego z sądów rejonowych w Katowicach jest zatrudniony jeden referendarz na pół etatu. Sędziów orzeka 6.

⁷⁶ Dane takie w związku z pracami dotyczącymi zwalniania od kosztów pozyskuje obecnie IWS.

nego). Dzielenie takich postępowań i kompetencji między sądem a referendarzem nie prowadzi do przyspieszenia postępowania, ale jego spowolnienia. Trafnie się wskazuje, że jeśli nie spełni się tych postulatów, nie będzie można mówić o prawdziwym odciążeniu sędziów od dokonywania czynności, jeżeli w wielu kwestiach będą oni musieli dokonywać czynności w ramach postępowania, w którym orzeczenie ma wydać referendarz sądowy.

W zakresie kosztów postępowania powinno się stworzyć generalną regułę kompetencyjną dla referendarzy, z ewentualnym enumeratywnym wyłączeniem poszczególnych czynności i zastrzeżeniem ich dla sądów. Orzecznictwo TK wykluczające te czynności z obszaru wymierzania sprawiedliwości daje podstawę do wnioskowania, że szeroki zakres kompetencyjny referendarza można by uznać za zgodny z Konstytucją. Należy podkreślić, że mamy tu do czynienia z działaniem wykwalifikowanego urzędnika sądowego, a prawo wniesienia skargi byłoby wystarczającym środkiem zapewniającym prawo do sądu. Nie jest do końca zrozumiałe, że, z jednej strony, przyznaje się referendarzowi orzekanie merytoryczne, a z drugiej strony żywi obawę przed powierzeniem szerszego orzekania o kosztach. Już tylko na marginesie można dodać, że w literaturze podkreśla się, iż powierzenie także referendarzom sądowym czynności dotyczącym zwalniania od kosztów sądowych stanowi krok w stronę wyprowadzenia tej materii z sądu, a nawet poza resort sprawiedliwości. W przyszłości o zwolnieniu od kosztów sądowych powinien decydować nie sąd (sędzia), lecz inny organ państwowy lub samorządowy, np. instytucja pomocy (opieki) społecznej. Prawo ubogich jest bowiem rodzajem pomocy społecznej świadczonej przez państwo (ze środków budżetowych państwa) osobom ubogim, które takiej pomocy wymagają⁷⁷. W chwili obecnej trwają prace w MS nad stworzeniem spójnego systemu bezpłatnej pomocy pozasądowej. Miałby być on realizowany przez wydawanie bonów na bezpłatną pomoc prawną, a o przyznawaniu pomocy mają, według wstępnych założeń, decydować starostowie powiatów⁷⁸. Potwierdza to dodatkowo

⁷⁷ K. Gonera, *Ustawa...*, *op. cit.*, s. 343; podobnie K. Markiewicz, *Pomoc prawna z urzędu...*, *op. cit.*, s. 65–66.

⁷⁸ <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Pomoc-prawna-dla-najubozszych-na-byc-bezplatna-2978071.html>.

trafność postulatu jak najszerzego powierzenia referendarzom czynności w zakresie orzekania o kosztach i pomocy prawnej.

Problematyka kosztów postępowania nie powinna być jednym z najważniejszych problemów orzecniczych sądów. By tak się stało przy dokonywaniu zmian procesowo-ustrojowych należy zadbać o właściwy poziom legislacji. Regulacja dotycząca kosztów postępowania, niezależnie od merytorycznej oceny, niemal charakteryzuje się chaosem terminologicznym⁷⁹. Taką sytuację należy wykluczyć nie tylko w odniesieniu do referendarza sądowego, dążąc do maksymalnej prostoty regulacji i precyzji wypowiedzi. Powierzenie czynności w tym zakresie referendarzom lub innym podmiotom pozasądownym w zakresie gwarancji konstytucyjnych powinno być realizowane przez zapewnienie kontroli tych czynności przez sąd.

⁷⁹ Zob. K. Kołakowski [w:] *op. cit.*, s. 86–92.

Propozycja kolejnej zmiany ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych – czy to ma sens?

dr Mariusz Sorysz*

Ustawodawca KSCU zdecydował się na gruntowną zmianę przepisów regulujących koszty sądowe w sprawach cywilnych. Przyjęta ustawa uchyliła dotychczasowe przepisy normujące to zagadnienie – KSCU67. Ustawodawca wprowadzając nową regulację zamierzał osiągnąć określone cele mając na uwadze, jego zdaniem, wadliwość rozwiązań obowiązujących na gruncie KSCU67. Po pierwsze, przyjęta regulacja miała doprowadzić do uporządkowania problematyki dotyczącej kosztów sądowych, uproszczenie systemu związanego z kosztami sądowymi i tym samym odciążenie sędziów poprzez przekazanie pewnych kompetencji innym podmiotom – referendarzom sądowym. Drugim zasadniczym celem wprowadzonej wówczas regulacji było dążenie do obniżenia opłat sądowych w znacznej części spraw toczących się przed sądami. Przyjęcie tych założeń miało, z jednej strony, znacząco wpłynąć na sprawność samego postępowania poprzez wyeliminowanie z obrotu prawnego tych regulacji, które obiektywnie wpływały na przewlekłość postępowania lub które były wykorzystywane przez strony w celu doprowadzenia do takiej przewlekłości (np. częste składanie wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych). Obniżenie należnych opłat, zdaniem ustawodawcy, miało

* Autor jest sędzią Sądu Rejonowego dla Krakowa–Krowodrzy w Krakowie, starszym wkleadowcą w Zakładzie Postępowania Cywilnego WPIA UJ.

w realny sposób zapewnić podmiotom prawa dostęp do sądu. Dążenie do obniżenia opłat w nowej wówczas ustawie było efektem głosów pojawiających się w doktrynie, m.in. *J. Brol, M. Safjan*¹ oraz niezadowolenia społecznego wynikającego z nadmiernego fiskalizmu państwa. Wprowadzenie tej regulacji powiązane było również ze zmianami dokonanymi w samym Kodeksie postępowania cywilnego. Wskazać tu można przykładowo na zmianę regulacji zawartej w art. 130 i dodanie kolejnych rozwiązań w art. 130²–130⁵, uchylenie przepisów art. 111–116 i przeniesienie tej regulacji do wówczas nowej ustawy. Wprowadzone KSCU zmiany, poprzez uchwalenie nowej regulacji obejmującej zagadnienia związane z kosztami sądowymi i zmiany dokonane w KPC miały zagwarantować osiągnięcie wskazanych wyżej założeń przy jednoczesnym wyeliminowaniu możliwych błędów, jakie mogłyby się pojawić, gdyby zdecydowano się tylko na nowelizację ówczesnej ustawy. Czy zmiany dokonane w tamtym czasie okazały się trafne i spełniły oczekiwania ustawodawcy i społeczeństwa? Na tak postawione pytanie trudno jest jednoznacznie odpowiedzieć. W odczuciu części uczestników obrotu prawnego zmiany dokonane wówczas były postrzegane pozytywnie, a przez innych negatywnie. Wydaje się, że zmiana przepisów prawa w zakresie kosztów sądowych była potrzebna. Zgodzić się jednak należy z tą częścią przedstawicieli prawa, którzy twierdzą, że część przyjętych rozwiązań nie była trafna. Podzielić należy również pogląd, że nasz prawodawca stracił przymiot ustawodawcy racjonalnego, na co wskazuje fakt dokonania wielu już nowelizacji KSCU, ta ilość zmian doprowadziła w rezultacie do konieczności wydania w 2010 r. tekstu jednolitego. Wydaje się, że można pokusić się o stwierdzenie, że dokonane w 2005 r. zmiany nie były do końca przemyślane.

Teza ta wydaje się znajdować aktualnie potwierdzenie w ponownym dążeniu ustawodawcy do nowelizacji omawianej ustawy, będącego pokłosiem pojawiających się głosów dobiegających z praktyki i doktryny, które nawołują do takiej nowelizacji. Jeżeli się im przyjrzymy, to bez trudu zauważymy, że stanowiska te nie mają w wielu wypadkach niczego wspólnego z założeniami, jakie legły u podstaw dokonanej zmiany KSCU. Z pojawiających się

¹ *J. Brol, M. Safjan*, Koszty sądowe w sprawach cywilnych, Raport z badań, Warszawa 1994, s. 15.

głosów² wynika, że postępowanie sądowe jest zbyt tanie dla uczestników postępowania i zachodzi w związku z tym konieczność podniesienia niektórych opłat, wprowadzeniu opłat, które uprzednio zostały uchylone czy też zbliżonego powrotu do uprzedniego modelu związanego z zasadami obliczania należnej opłaty. Wystąpienia te *de facto* prowadzą do przewrotu, odstąpienia w zakresie przyjętych uprzednio założeń, które przyświecały twórcom projektu z 2005 r.

Z analizy proponowanych zmian wynika, że nasz ustawodawca nie ma do końca sprecyzowanego poglądu na to, jak regulacja ta powinna wyglądać. Wydaje się też, że ustawodawcy umyka z pola widzenia fakt, iż postępowanie cywilne tworzy pewną całość, co oznacza, że poszczególne jego elementy są ze sobą ściśle powiązane. To wzajemne powiązanie skutkuje tym, że nie można dokonywać zmiany w pewnym fragmencie i zapominać, że ta zmiana wywrze skutek również w innym miejscu. Podobnie należy stwierdzić, że zmiany innych ustaw w wielu wypadkach wpływają na rozwiązania przyjęte w innych regulacjach. Taka sytuacja zachodzi w wypadku omawianych założeń do zmiany KSCU. W dalszej części opracowania podjęta zostanie próba oceny obecnie proponowanych rozwiązań.

Rządowe Centrum Legislacji w dniu 30.3.2012 r. przedstawiło „Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego”³. Przedstawiony projekt założeń został poddany tzw. konsultacjom społecznym, co zaowocowało zgłoszeniem wielu uwag m.in. przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego, Naczelną Radę Adwokacką, Krajową Izbę Radców Prawnych, Krajową Radę Komorniczą, Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych Lewiatan, oraz środowisko sędziowskie. Zgłoszone uwagi zaowocowały tym, że projektodawca przedstawił w dniu 14.9.2012 r. poprawiony tekst projektu założeń⁴, a w dniu

² P. Telenga, Opinia sporządzona na zlecenie Krajowej Rady Radców Prawnych, Ośrodka Badań Studiów i Legislacji do projektu ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz zmiany ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, Lublin – 28.2.11 r., niepubl.

³ Dostępny na: bip.rcl.gov.pl.

⁴ *Ibidem*.

20.11.2012 r., po konsultacjach i uzgodnieniach m.in. z ministrem finansów, przedstawił drugi tekst projektu założeń proponowanych zmian⁵.

Pierwszą z rozważanych zmian jest **propozycja dotycząca likwidacji znaków opłaty sądowej**. Dotychczasowe unormowanie prawne dopuszczało możliwość wnoszenia przez stronę należnej opłaty w formie bezgotówkowej na rachunek bieżący dochodów właściwego sądu, w formie wpłaty gotówkowej, bezpośrednio w kasie sądu lub w formie znaków opłaty sądowej – § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 31.1.2006 r. w sprawie sposobu uiszczania opłat sądowych w sprawach cywilnych⁶. Dopuszczalność uiszczenia opłaty sądowej za pomocą znaków opłaty sądowej została jednak ograniczona do kwoty 1500 zł – § 5 OpłSądR. Zdaniem projektodawców, proponowana zmiana polegająca na likwidacji możliwości uiszczenia należnej opłaty sądowej za pomocą znaków opłaty sądowej jest podyktowana oszczędnością Skarbu Państwa. Zdaniem legislatora, proponowane rozwiązanie wyeliminuje konieczność angażowania pracowników sądu w zakresie sprawdzania prawidłowości naklejenia stosownej opłaty, jej autentyczności i wysokości. Ponadto zwraca się też uwagę, że likwidacja tej formy uiszczenia należnej opłaty będzie skutkować oszczędnościami wynikającymi z kosztów, jakie Skarb Państwa ponosi na druk tych znaków i ich dystrybucję. Legislador proponując likwidację tych znaków chce wprowadzić **dodatkowy sposób wnoszenia takiej opłaty przy pomocy Elektronicznej Platformy Płatności**.

Oceniając proponowaną zmianę należy pamiętać, że państwo swoim działaniem nie może ograniczyć zagwarantowanego każdemu obywatelowi prawa do sądu. Prawo to jest zagwarantowane w Konstytucji RP, w art. 45, w art. 6 EKPCz, w art. 14 MPPOiP. Wydaje się, że legislator w sposób nieświadomy ograniczy części społeczeństwa przysługujące mu prawa. Stwierdzenie to należy odnieść do części ludzi starszych, którzy nie zawsze nadążają za wprowadzanymi zmianami o charakterze technicznym. W tym miejscu można wskazać chociażby na postępowanie o stwierdzenie nabycia spadku, które z reguły toczy się z udziałem osób starszych, dla których już sam fakt

⁵ *Ibidem*.

⁶ Dz.U. Nr 27, poz. 199 ze zm.; dalej jako: OpłSądR.

wszczęcia takiego postępowania jest wielokrotnie trudny, a po zakończeniu którego zazwyczaj zwracają się do sądu z wnioskiem o wydanie zapadłego w takiej sprawie orzeczenia z klauzulą prawomocności, który to wniosek podlega opłacie sądowej. Z obserwacji praktyki wynika, że osoby te zaraz po zakończeniu toczącego się postępowania udają się do kasy sądu celem zakupu należnej opłaty, którą następnie nakleją na wniosku o wydanie takiego orzeczenia. Oczywiście można podnieść argument, że osoby te mogą uiścić taką opłatę w kasie sądu i otrzymać stosowne potwierdzenie tej operacji, które dołączą do takiego wniosku. Operacja taka jest możliwa tylko wówczas, gdy w danym sądzie jest kasa, i nie jest zamknięta, bo czas pracy kasy nie pokrywa się z czasem urzędowania sądu. Dlatego też wydaje się, że wprowadzenie w miejsce znaków opłaty sądowej Elektronicznej Platformy Płatniczej nie w pełni zrekompensuje negatywny skutek, jaki będzie nieść za sobą likwidacja znaków opłaty sądowej. Proponowaną dopuszczalność uiszczenia należnej opłaty za pomocą Elektronicznej Platformy Płatniczej należy ocenić pozytywnie. W proponowanej regulacji ustawodawca zasadnie wychodzi naprzeciw nowym rozwiązaniom technicznym.

Kolejną proponowaną zmianą jest **propozycja zmiany art. 40 KSCU poprzez zróżnicowanie należnej opłaty od wniosku o stwierdzenie nabycia prawa własności nieruchomości przez zasiedzenie**. Sugerowana zmiana sprowadza się do **uzależnienia wysokości takiej opłaty od wartości przedmiotu zasiedzenia**.

W zaprezentowanym II nowym tekście projektu założeń projektodawca zaproponował rozwiązanie polegające na ustalaniu opłaty od wniosku o stwierdzenie nabycia prawa własności (rzeczy ruchomej, nieruchomości oraz prawa użytkowania wieczystego) przez zasiedzenie poprzez określenie trzech progów kwotowych, które będą wyznaczać wysokość należnej opłaty od takiego wniosku:

- 1) 500 zł przy wartości przedmiotu sprawy do 5000 zł,
- 2) 1000 zł przy wartości przedmiotu sprawy od 5000 do 20 000 zł,
- 3) 2000 zł przy wartości przedmiotu sprawy powyżej 20 000 zł.

Zwraca się tu uwagę, że ustalona w KSCU opłata stała w wysokości 2000 zł jest w pewnych wypadkach zbyt wysoka. Dotyczy to takich sytuacji, gdy wartość nieruchomości objętej wnioskiem o stwierdzenie nabycia prawa

własności przez zasiedzenie jest niższa niż opłata wskazana w tym przepisie. To zaś, zdaniem części przedstawicieli praktyki, nie jest korzystne, albowiem prowadzi w pewnych wypadkach do takiej sytuacji, że pomimo spełnienia się przesłanek nabycia prawa własności przez zasiedzenie osoby zainteresowane rezygnują z dążenia do regulacji stanu prawnego danej nieruchomości.

Proponowana regulacja wydaje się być wadliwa, albowiem jest ona sprzeczna z założeniami KSCU i oznacza w konsekwencji powrót do rozwiązania przyjętego w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 17.12.1996 r. w sprawie określenia wysokości wpisów w sprawach cywilnych⁷. W rozporządzeniu tym o wysokości wpisu w sprawie o stwierdzenie nabycia prawa własności przez zasiedzenie decydowała jej wartość i wynosił on połowę wpisu stosunkowego – § 25 WpisCR. Zgodnie zaś z § 1 WpisCR, wysokość wpisu stosunkowego, jak to wskazano wyżej, była uzależniona od wartości przedmiotu postępowania. Proponowane rozwiązanie nawiązuje zatem do regulacji z WpisCR. Już na samym wstępie pojawia się pytanie, po co dokonywano zmiany w tym zakresie KSCU, skoro obecnie proponuje się zbliżony powrót do poprzedniego rozwiązania, czy ustawodawca nie prze-myślał uprzednio wprowadzanej zmiany? Pomijając tę kwestię, należy jednak podnieść, jak to zasygnalizowano wyżej, że proponowana zmiana jest zaprzeczeniem założeń KSCU. Ustawa ta zakładała, że przyjęte wówczas rozwiązania wyeliminują punkty, będące źródłem sprzyjającym przewlekłości postępowania. Regulacja przyjęta w KSCU w odniesieniu do omawianego zagadnienia takie zagrożenie eliminowała poprzez wprowadzenie opłaty stałej. Proponowanie na obecnym etapie powrotu do konstrukcji podobnej do tej, jaka obowiązywała przed 2005 r., oznacza, że odżyje element, który sprzyjał takiej przewlekłości. Jeżeli zostaną wprowadzone progi wartości, od których taka opłata jest zależna, to oznacza, że w większości spraw sąd będzie badał wskazaną przez wnioskodawcę wartość przedmiotu sporu i do czasu jej ustalenia sprawie nie będzie nadany bieg. Wartość ta rzutuje na należną opłatę, a której uiszczenie będzie warunkować nadanie sprawie dalszego biegu. W obecnym stanie prawnym, jeżeli wartość ta jest sprawdzana z urzędu przez sąd czy też na zarzut uczestnika, to okoliczność ta nie ma znaczenia

⁷ Dz.U. Nr 154, poz. 753 ze zm.; dalej jako: WpisCR.

dla nadania sprawie dalszego biegu, która może się toczyć bez konieczności oczekiwania na ustalenie tej wartości.

Kolejną wnioskowaną propozycją jest **zmiana wysokości opłaty pobieranej w postępowaniu upominawczym na 1/4 części opłaty**. W aktualnym stanie prawnym pobierana jest cała opłata stosunkowa (art. 13 KSCU). W przypadku uprawomocnienia się nakazu zapłaty wydanego przez sąd w postępowaniu upominawczym, sąd z urzędu zwraca stronie 3/4 uiszczonej opłaty (art. 79 ust. 1 pkt 2 lit. c KSCU). W uzasadnieniu omawianego projektu wskazuje się na okoliczność, że statystycznie w postępowaniu upominawczym nie uprawomocniły się nakazy zapłaty jedynie w około 2% spraw, tym samym w sprawach, w których nastąpiło uprawomocnienie się nakazu, Skarb Państwa ponosił koszty związane ze zwrotem opłat sądowych. Proponowana zmiana przewiduje pobieranie 3/4 opłaty od powoda w razie prawidłowego wniesienia przez pozwanego sprzeciwu przeciwko nakazowi zapłaty wydanemu w postępowaniu upominawczym. Jednocześnie proponuje się dokonanie zmiany regulacji zawartej w KPC poprzez wprowadzenie rozwiązania podobnego do przyjętego w art. 505³⁷ KPC, a polegającego na tym, że w przypadku, gdy powód po wniesieniu sprzeciwu przez pozwanego od nakazu zapłaty nie uiszczy 3/4 należnej opłaty (brakującej do całej opłaty) w oznaczonym terminie, to sąd umorzy postępowanie. Wydaje się, że proponowane rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, z tym że powinno ono ulec uzupełnieniu poprzez zmianę KPC. Zmiana taka powinna polegać na wprowadzeniu zapisu w Kodeksie, zgodnie z którym nakaz w postępowaniu upominawczym będzie wydawany tylko na wniosek, a nie z urzędu. Oznacza to przyjęcie rozwiązania podobnego do tego, jakie występuje w postępowaniu nakazowym, gdzie nakaz zapłaty w tym postępowaniu sąd wydaje tylko wówczas, gdy powód złożył taki wniosek. Brak jednocześnie takiej zmiany będzie oznaczał, że proponowane rozwiązanie będzie wadliwe.

W aktualnie obowiązującym stanie prawnym powód w pozwie nie ma obowiązku zamieszczenia żądania określającego, że domaga się rozpoznania wniesionego przez siebie pozwu w postępowaniu zwykłym czy upominawczym.

Podkreślić należy, że gdyby nawet powód w pozwie zamieścił takie żądanie, to nie będzie ono wiążące dla sądu. W obecnym stanie prawnym to

sąd decyduje, czy daną sprawę rozpoznać w postępowaniu zwykłym czy upominawczym. Jeżeli decyzja w tym względzie należy do organu procesowego, to oznacza to tyle, że dopóki taka decyzja nie będzie podjęta, to strona nie będzie miała wiedzy, czy wniesiony przez nią pozew będzie podlegał rozpoznaniu w postępowaniu zwykłym czy upominawczym.

W takiej sytuacji strona będzie miała wątpliwość, w jakiej wysokości należy uiścić należną opłatę. Przypomnieć tu należy, że w postępowaniu zwykłym jest to cała opłata ustalona na podstawie przepisu art. 13 KSCU. Proponowana zmiana w sprawach rozpoznawanych w postępowaniu upominawczym zmierza do jej obniżenia do 1/4 części opłaty ustalonej w oparciu o przepis art. 13 KSCU. Oznacza to, że są to opłaty o różnej wysokości. Jeżeli strona działa w postępowaniu sądowym samodzielnie i nie uiści należnej opłaty w ogóle lub uiści ją w niewłaściwej wysokości, to będzie ona wezwana do jej uzupełnienia w trybie art. 130 KPC i ze skutkami wynikającymi z tego przepisu.

Problem w zakresie wysokości należnej opłaty nabiera znaczenia, gdy **strona w postępowaniu sądowym jest reprezentowana przez adwokata, radcę prawnego lub rzecznika patentowego**. Jeżeli powód w sprawie byłby reprezentowany przez ww. pełnomocnika, to w takim wypadku do działania takiego pełnomocnika będzie miała zastosowanie regulacja przewidziana w art. 130² KPC. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli pismo podlega opłacie w wysokości stałej lub stosunkowej obliczonej od wskazanej przez stronę wartości przedmiotu sporu, a pismo to wnosi strona reprezentowana przez adwokata, radcę prawnego lub rzecznika patentowego i nie zostało ono należycie opłacone, to przewodniczący zarządza jego zwrot bez uprzedniego wezwania do uiszczenia należnej opłaty. Rygor ten występuje wówczas, gdy strona reprezentowana przez takiego pełnomocnika nie uiściła takiej opłaty w ogóle lub uiściła ją, ale w niewłaściwej wysokości. W takiej sytuacji pełnomocnik powoda, aby zapobiec skutkowi wynikającemu ze wskazanej regulacji, będzie zmuszony do uiszczenia całej opłaty ustalonej w oparciu o przepis art. 13 KSCU. Pełnomocnik taki nie będzie pewien, czy wniesiony przez niego pozew będzie rozpoznany w postępowaniu upominawczym, czy zwykłym, zwłaszcza że sąd nie jest związany żądaniem strony zawartym w pozwie o rozpoznaniu sprawy w postępowaniu zwykłym lub upominawczym. Oznacza to w konsekwencji, że proponowane rozwiązanie nie spełni

przyjętego celu, którym było dążenie do obniżenia kosztów sądu, wynikające ze zwrotu części uiszczonej opłaty. Dlatego też wydaje się, że dla pełnego osiągnięcia zakładanego celu niezbędne jest wprowadzenie zmiany w zakresie postępowania upominawczego poprzez jego przekształcenie w postępowanie fakultatywne, tak jak to ma miejsce w odniesieniu do postępowania np. nakazowego. Jeżeli postępowanie upominawcze będzie postępowaniem fakultatywnym, a zatem wszczynanym tylko na wniosek strony, to wskazany wyżej problem nie wystąpi. Należy zastanowić się jednak, czy taki był też cel proponujących dokonanie omawianej zmiany.

Nie ulega wątpliwości, że postępowanie upominawcze należy do typu postępowań „przyspieszonych”, co uzasadnia zastosowanie preferencyjnej stawki opłaty od pozwu. Rozwiązanie to jest korzystne dla samych stron postępowania, jak i dla Skarbu Państwa. Korzyścią dla powoda jest to, że przy wniesieniu pozwu nie ma obowiązku uiszczenia całej opłaty, a w przypadku wniesienia sprzeciwu może zdecydować, czy nadal chce dochodzić swojego roszczenia na drodze sądowej. Może się bowiem zdarzyć, że pozwany w sprzecznie podniesie skutecznie zarzut przedawnienia, a powód wnosząc pozew do sądu liczył, że taki zarzut nie będzie podniesiony. W takiej sytuacji powód po podniesieniu takiego zarzutu może zrezygnować z dalszego postępowania poprzez nieuiszczenie należnej opłaty i tym samym doprowadzić do zakończenia postępowania. Proponowane rozwiązanie jest również korzystne dla pozwanego. W nakazie zapłaty pozwany będzie obciążony tylko częścią opłaty od pozwu. To zaś może też wpłynąć na jego refleksję, czy warto dla zasady skarżyć wydany nakaz. Zaskarżenie nakazu przez pozwanego, i w konsekwencji przegranie procesu, będzie się wiązać z koniecznością zapłaty wyższych kosztów postępowania niż te określone w nakazie. Słusznie zwraca się uwagę, że korzyść odniesie również Skarb Państwa, albowiem nie będzie zmuszony do ponoszenia kosztów związanych ze zwrotem części opłaty, jak to ma miejsce w obecnym stanie prawnym. Przyjęte rozwiązanie zwolni również sędziów od obowiązku wydawania zarządzenia o zwrocie należnej opłaty, a sekretariat i księgowość od obowiązku wykonania uprzednich decyzji organu procesowego. Nie ulega jednak wątpliwości, że proponowane rozwiązanie będzie korzystne, jeżeli będzie ono zrealizowane w całości przy uwzględnieniu wskazanej wątpliwości.

Na marginesie proponowanej zmiany należy ponownie podnieść, że rozwiązanie przyjęte w przepisie art. 130² § 2 KPC jest wadliwe i do chwili obecnej nie podjęto próby wyeliminowania tej wadliwości. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli pełnomocnik strony wskazany w art. 130² § 1 nie uiścił należnej opłaty od pisma podlegającego opłacie w wysokości stałej lub stosunkowej obliczonej od wartości przedmiotu sporu, to przewodniczący wydaje zarządzenie o zwrocie takiego pisma bez wezwania do uiszczenia należnej opłaty. Zgodnie z art. 130² § 2 KPC, strona może uiścić brakującą opłatę w terminie tygodnia od dnia doręczenia zarządzenia o zwrocie pisma z przyczyn określonych w art. 130² § 1 KPC. Ustawodawca wprowadzając to rozwiązanie przeoczył fakt, że zgodnie z przepisem art. 133 § 3 KPC, jeżeli ustanowiono pełnomocnika procesowego, doręczenia należy dokonywać takiemu pełnomocnikowi, a zatem z pominięciem samej strony. Oznacza to, że strona, która zgodnie z przepisem art. 130² § 2 może uiścić należną opłatę, nie może tego uczynić, skoro nie została o tym pouczona. Tak naprawdę przepis art. 130² § 2 KPC pozwala na uiszczenie brakującej opłaty nie stronie, a pełnomocnikowi. Jeżeli tak, to rozwiązanie przyjęte w art. 130² § 1 KPC jest zbędne i należałoby rozważyć uchylenie tego przepisu lub też jego nowelizację w taki sposób, aby regulacja ta była zgodna z przepisami o doręczeniu. Należy tu podkreślić, że na tle tego przepisu pojawia się wątpliwość, czy termin określony w art. 130² § 2 KPC w ogóle uległ otwarciu w przypadku doręczenia zarządzenia wydanego na podstawie art. 130² § 1 KPC pełnomocnikowi, a nie stronie.

Odnosząc się do kolejnej propozycji zmiany, obejmującej **wprowadzenie opłaty od wniosku o sporządzenie uzasadnienia zapadłego w sprawie orzeczenia**, należy stwierdzić, że projektodawca nie ma nadal wyklarowanego poglądu na to zagadnienie. KSCU67 w art. 38 przewidywała opłatę kancelaryjną od wniosku o sporządzenie lub doręczenie orzeczenia z uzasadnienia. W art. 4 ust. 3 KSCU ustawodawca odstąpił od pobierania takiej opłaty. Obecnie proponowane rozwiązanie przewiduje wprowadzenie opłaty od takiego wniosku w wysokości 50 zł z zastrzeżeniem, że gdyby strona zdecydowała się na zaskarżenie zapadłego w sprawie orzeczenia, to uiszczona opłata byłaby zaliczana na należną opłatę od wnoszonego środka zaskarżenia. W uzasadnieniu tej propozycji wskazuje się, że brak w obecnym stanie prawnym obowiązku uiszczenia należnej opłaty skutkuje niepo-

trzebnym wzrostem wpływu takich wniosków, gdy strona w konsekwencji nie zamierza skarżyć orzeczenia. Zdaniem projektujących, wzrost wpływu wniosków o uzasadnienie powoduje niepotrzebne obciążenie sędziów, którzy muszą sporządzać takie uzasadnienie.

Wydaje się, że argumenty powoływane dla uzasadnienia proponowanej zmiany nie są przekonujące. Należy stwierdzić, że wygoda sędziego, który ma sporządzić uzasadnienie zapadłego w sprawie orzeczenia, nie może być jedynym argumentem przemawiającym za wprowadzeniem takiej opłaty. Nie można stracić z pola widzenia funkcji, jaką w postępowaniu cywilnym pełni takie uzasadnienie. Uzasadnienie spełnia m.in. funkcję poznawczą i edukacyjną. W praktyce zdarzają się wypadki, gdy sędzia po ogłoszeniu orzeczenia podaje w skróconej, uproszczonej formie zasadnicze motywy zapadłego w sprawie orzeczenia, a to w konsekwencji oznacza, że strona nie ma możliwości pełnego zapoznania się z argumentami, które legły u podstaw takiego a nie innego orzeczenia w sprawie.

W projekcie założeń nowelizacji KSCU wskazano, że w związku z wprowadzeniem możliwości zapisu przebiegu posiedzenia jawnego w formie elektronicznej (tzw. e-protokół), konieczne stało się **wprowadzenie opłaty kancelaryjnej od wniosku o wydanie informatycznego nośnika danych obejmującego zapis przebiegu jawnego posiedzenia utrwalonego w sposób elektroniczny**. Przyjęte w tym względzie rozwiązanie należy uznać za prawidłowe. Nie ulega wątpliwości, że tzw. e-protokół pełni identyczną funkcję, co protokół tradycyjny (pisany), a za odpis protokołu czy też jego ksero ustawodawca przewidział należną opłatę. Trudno zatem przyjąć, że wydanie odpisu jednego z tych protokołów będzie odpłatne, a drugiego już nie. Sporządzenie takiego zapisu w formie elektronicznej wymaga ponadto poniesienia przez Skarb Państwa nakładów finansowych koniecznych dla realizacji takiego zamierzenia. Pewną wątpliwość budzi tylko wysokość proponowanej opłaty, która ma wynieść 10 zł. W uzasadnieniu projektu brak jest wskazania, w jaki sposób wysokość tej opłaty została skalkulowana. To zaś oznacza, że może pojawić się wątpliwość, czy aby ustawodawca nie zamierzał przy tej okazji wzbogacić się w sposób nieuzasadniony, czy też nie zamierza w ten sposób przerzucić na strony postępowania kosztów związanych z realizacją wprowadzonego rozwiązania.

Obecnie przygotowywany projekt jest już kolejnym dotyczącym KSCU, którego część założeń i proponowanych rozwiązań przedstawiono powyżej. Przyglądając się tym propozycjom można postawić tezę, że nasz ustawodawca lubuje się w dokonywaniu zmian obowiązującego prawa. Zgodzić się należy z faktem, że ustawodawca jest do tego powołany i jego roli nie można kwestionować, nie można też pozbawić prawodawcy tego uprawnienia. Należy jednak stwierdzić, że ustawodawca w zakresie swojej roli powinien być szczególnie rozważny z kilku powodów. Po pierwsze, stanowi on prawo, które ma obowiązywać na danym obszarze. Uchwalone przez niego prawo jest skierowane do podmiotów tego prawa, które mają go przestrzegać. Tworzone prawo musi być racjonalne, zrozumiałe i celowe, dlatego też w ramach studiów prawniczych podkreśla się, że obowiązujący system prawny jest tworzony przez tzw. „racjonalnego ustawodawcę”. Dokonując próby oceny dokonywanych na przestrzeni lat zmian obowiązującego prawa trudno jest obronić tezę, że nasz ustawodawca jest racjonalny. Wątpliwość w tym zakresie potwierdzają liczne zmiany obowiązującego prawa. Odnosząc to do omawianej problematyki można postawić tezę, że nasz ustawodawca nie ma, jak to wspomniano wyżej, ostatecznie sprecyzowanego stanowiska co do założeń i kierunku danej regulacji. Wydaje się, że przyjmowane zmiany wynikają z potrzeby chwili, która nie musi być zgodna z przyjętymi wcześniej założeniami. Taka sytuacja ma miejsce również w przypadku omawianych propozycji zmian. Jak wskazano wyżej, ustawodawca proponując omawiane zmiany odchodzi od założeń, które legły u podstaw wprowadzenia regulacji z 2005 r. Proponowane aktualnie zmiany nawiązują w swoich rozwiązaniach do rozwiązań obowiązujących na gruncie KSCU67, oczywiście z pewnymi zmianami. Przykładem tego będzie wspomniany powrót do uzależnienia opłaty od wniosku o zasiedzenie od wartości przedmiotu sporu – § 25, rozbięcia wysokości opłaty od pozwu w postępowaniu upominawczym i dopłaty tej opłaty przez powoda w wypadku wniesienia przez pozwanego sprzeciwu – § 9 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 2 WpisCR wydanego na podstawie KSCU67, czy też powrót do odpłatności wniosku o doręczenie uzasadniania zapadłego w prawie orzeczenia – art. 38 KSCU67.

Przykłady te wskazują na to, że albo przy tworzeniu regulacji z 2005 r., albo w chwili obecnej, zagadnienia te nie były dogłębnie rozważone. Na-

wet, jeżeli przyjmiemy, że aktualne propozycje są zasadne, to jak to zostało wskazane wyżej, umyka z pola widzenia ich twórcom fakt, że każda ustawa powinna być spójna wewnętrznie i jednocześnie pozostawać w zgodzie z innymi regulacjami, z którymi jest powiązana. Utrata z pola widzenia tego faktu oznacza, że proponowane czy też przyjęte rozwiązania mogą być wadliwe, a w skrajnych wypadkach okazuje się, że są one wprowadzane na próbę, tak jak to miało już miejsce w przeszłości. Wspomnieć tu wypada ustawę z 17.12.2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym⁸. W uzasadnieniu wprowadzonej wówczas ustawy wprost pisze się, że: „Przepisów o postępowaniu grupowym nie zdecydowano się włączyć do KPC, zakładając, że ta nowa instytucja postępowania cywilnego **wymaga sprawdzenia w praktyce**”. Takie tworzenie prawa może budzić wątpliwości co do racjonalności ustawodawcy, a w odczuciu społecznym wywoływać poważne zastrzeżenia co do jakości i rzetelności wprowadzanych kolejnych zmian.

⁸ Dz.U. z 2010 r. Nr 7, poz. 44.

Zwolnienie osoby prawnej od kosztów sądowych w sprawach cywilnych – standardy europejskie

dr Grzegorz Borkowski*

Wprowadzenie

Zagadnienie kosztów sądowych i zwolnienia od obowiązku ich uiszczenia stanowi element prawa do sądu – jednego z podstawowych praw człowieka; prawa, które znajduje swoją regulację normatywną zarówno na poziomie konstytucyjnym – zob. art. 45 Konstytucji RP, jak i unijnym – art. 47 KPPUE, europejskim – art. 6 EKPCz, i światowym – np. art. 14 MPPOiP.

Możliwość zwolnienia od obowiązku uiszczenia kosztów na poczet postępowania sądowego (jak również przyznania zastępcy sądowego na koszt suwerena) w stosunku do osób ubogich (zwłaszcza wdów i sierot) ma w kulturze europejskiej wielowiekową tradycję. Dużo nowszym zagadnieniem jest kwestia możliwości zwolnienia od obowiązku uiszczenia kosztów sądowych osób prawnych, co jest oczywiste, zważywszy na ich stosunkowo niedawne pojawienie się w obrocie prawnym.

Okazuje się przy tym, że pomimo dość jednolicie pojmowanych standardów europejskich (zarówno wypracowanych przez ETPCz, jak i unijnych) w zakresie zwalniania od kosztów sądowych, legislacja i praktyka w poszcze-

* Autor jest sędzią delegowanym do KSSiP.

gólnych krajach europejskich potrafi od siebie znacząco odbiegać, co może być interesujące *de lege ferenda* dla polskiego ustawodawcy. Z tego względu poniższa wypowiedź została podzielona na trzy części: regulacje dotyczące możliwości zwalniania od kosztów sądowych osób prawnych (i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej) obowiązujące *de lege lata* w Polsce, sytuacja istniejąca w tym zakresie w ustawodawstwie i praktyce wybranych państw europejskich oraz standardy wypracowane w tym zakresie przez trybunały europejskie, tzn. ETPCz (na gruncie art. 6 EKPCz) i Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu (w kontekście art. 47 KPPUE).

I. Stan prawny w Polsce – *status quo*

Z dniem wejścia w życie KSCU, zastępującej poprzednio obowiązującą KSCU67, wiele przepisów dotyczących materii zwalniania od kosztów sądowych zostało przeniesionych z KPC do tej właśnie ustawy. Tak też stało się z art. 113 § 2 KPC, który znalazł swój normatywny odpowiednik w art. 103 KSCU. Wprawdzie nie jest to odpowiednik dosłowny, jednak semantycznie nie różni się od swego poprzednika; obecnie art. 103 KSCU stanowi, że: „Sąd może przyznać zwolnienie od kosztów sądowych osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej niebędącej osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, jeżeli wykazała, że nie ma dostatecznych środków na ich uiszczenie”¹. Z uwagi na *de facto* tożsame brzmienie obydwu przepisów, w doktrynie wskazuje się, że dotychczasowe orzecznictwo do art. 113 § 2 KPC zachowało swoją aktualność².

Na tle polskich regulacji warto zwrócić uwagę na dwa praktyczne zagadnienia: pierwsze – to kwestia wykazania w praktyce przez osobę prawną (inną

¹ Art. 113 § 1 i 2 KPC stanowił zaś, że: „zwolnienia od kosztów sądowych domagać się może osoba fizyczna, która złoży oświadczenie, że nie jest w stanie ich ponieść bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny. Oświadczenie powinno obejmować dokładne dane o stanie rodzinnym, majątku i dochodach. Od sądu zależy uznanie tego oświadczenia za dostateczne do zwolnienia od kosztów sądowych. Osobie prawnej, jak również organizacji nie mającej osobowości prawnej może być przyznane zwolnienie od kosztów sądowych, jeżeli wykaże, że nie ma dostatecznych środków na te koszty”.

² K. Gonera, Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, komentarz do art. 103, LexPolonica.

jednostkę organizacyjną) braku środków na uiszczenie kosztów sądowych, a druga to możliwość domagania się przez upadłego zwolnienia od konieczności uiszczenia kosztów sądowych.

W kwestii pierwszej, tj. odpowiedniego **wykazania braku środków** na uiszczenia kosztów sądowych, należy podkreślić, że – w przeciwieństwie do osób fizycznych – osoby prawne nie mają obowiązku składania oświadczenia o stanie majątkowym, trudno byłoby bowiem odnieść sytuację osoby prawnej do człowieka ubogiego (przed wojną instytucję zwolnienia od kosztów sądowych zwano „prawem ubogich”), który z uwagi na swą trudną sytuację życiową (majątkową, socjalną, rodzinną, zdrowotną) nie może ponieść tychże kosztów. Trafnie zatem podnosi się w doktrynie, że zwolnienie od kosztów sądowych osoby prawnej „obwarowane powinno być większymi rygorem niż zwolnienie osoby fizycznej. (...) Nie wystarczy zatem złożenie przez organ takiej osoby lub jednostki organizacyjnej odpowiedniego oświadczenia o braku takich środków, konieczne jest udowodnienie tej okoliczności”³.

Strona ma zatem obowiązek wykazania trwałej niemożności uzyskania środków na uiszczenie kosztów sądowych. Jak wskazał w swoim postanowieniu z 4.2.2013 r.⁴ Sąd Apelacyjny w Rzeszowie: „wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych jest pismem procesowym, powinien więc zawierać przedstawienie opisu kondycji finansowej pozwanego wraz z dowodami na poparcie przytoczonych okoliczności. Dla spełnienia powyższego warunku nie jest wystarczające określenie sytuacji finansowej jako rozpaczliwej. Zawarte w ustawie sformułowanie – jeżeli wykazała, że nie ma dostatecznych środków na ich uiszczenie – należy rozumieć jako obowiązek wykazania trwałej niemożności uzyskania środków na uiszczenie kosztów sądowych, przy odniesieniu do konkretnej opłaty sądowej, obciążającej stronę ubiegającą się o zwolnienie od kosztów”.

Z uwagi na brak ograniczeń ustawowych, może ona być udowodniona w każdy sposób – najczęściej będą wchodziły w grę dokumenty (w orzecznictwie wskazuje się np. odpisy zeznania podatkowego dotyczącego podatku

³ K. Goner, Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, komentarz do art. 103, LexPolonica.

⁴ III APz 3/13, niepubl.

dochodowego od osób prawnych za ostatni rok, sprawozdania finansowe, bilans roczny wykazujący przewagę pasywów nad aktywami, wyciągi z kont bankowych, raporty kasowe, umowy kredytowe, pisma banku oceniające zdolność kredytową i odmawiające dalszego kredytowania, dowody obciążenia nieruchomości hipoteką, a ruchomości zastawem, dokumenty stwierdzające wysokość zobowiązań, dowody obrazujące wysokość dotacji i subwencji, budżet na dany rok)⁵, chociaż nie ma, zdaje się, przeszkód, by wysłuchać np. prezesa zarządu, członków rady nadzorczej, czy biegłego rewidenta, oczywiście pod warunkiem złożenia wniosku o przeprowadzenie takiego dowodu w piśmie procesowym, tj. wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych osoby prawnej. Orzecznictwo SN uzupełnia skąpą regulację ustawową przykładami przesłanek zwolnienia lub odmowy zwolnienia osób prawnych od kosztów sądowych⁶.

Trudno bowiem byłoby przyjąć, że brak inicjatywy dowodowej w tym zakresie należy potraktować jako brak formalny pisma skutkujący obowiązkiem wezwania strony do jego uzupełnienia w trybie art. 130 KPC⁷ (choć oczywiście można byłoby sobie wyobrazić sytuację, gdy taka reakcja sądu byłaby uzasadniona, np. osoba prawna – lub jednostka organizacyjna – nieprowadząca działalności gospodarczej i niemająca obsługi prawnej dowiadyuje się o przysługującym jej roszczeniu tuż przed upływem okresu przedawnienia i składa pozew wraz z niedokładnie uzasadnionym wnioskiem o zwolnienie od kosztów sądowych). Poza jednak wyjątkowymi przypadkami, osoba prawna będzie mogła, po oddaleniu jej wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych z uwagi na brak dowodów na niemożność ich uiszczenia, złożyć ponownie taki wniosek, do którego nie będzie miał zastosowania art. 107 KSCU⁸.

⁵ Zob. postanowienie SN z 8.11.1976 r., I CZ 96/76, OSPiKA Nr 10/1977, poz. 165.

⁶ Por. przykłady podane przez W. Gawrylczyka, Zwolnienie od kosztów sądowych w sprawach cywilnych – stan prawny obecny i projektowany, MoP Nr 6/2005, s. 288 i n.

⁷ Zob. na ten temat: K. Gonera, *op. cit.* oraz tekst Z. Miczka, Zwolnienie od kosztów sądowych w sprawach cywilnych – polemika, MoP Nr 13/2005, s. 642 i n.

⁸ Zgodnie z którym, w razie oddalenia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych strona nie może ponownie domagać się zwolnienia powołując się na te same okoliczności, które stanowiły uzasadnienie oddalonego wniosku, a ponowny wniosek o zwolnienie od kosztów

Druga kwestia na gruncie prawa krajowego, tj. możliwość **domagania się przez upadłego zwolnienia od kosztów sądowych w sprawach cywilnych**, znajdowała swe normatywne odzwierciedlenie w art. 32 ust. 1 ustawy z 28.2.2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze⁹, zgodnie z którym w postępowaniu o ogłoszenie upadłości w stosunku do dłużnika nie stosuje się przepisów o zwolnieniu od kosztów sądowych. W doktrynie wskazywano, że brak jest względów, które uzasadniałyby, żeby dłużnik, który popadł w stan niewypłacalności, korzystał z przywileju, jakim jest zwolnienie od kosztów sądowych¹⁰. Co przy tym istotne, wyłączenie możliwości korzystania przez dłużnika – przedsiębiorcę z instytucji zwolnienia od obowiązku uiszczenia kosztów sądowych, nie ma wyjątków i obowiązuje w całym toku postępowania, a nie tylko w postępowaniu w przedmiocie ogłoszenia upadłości¹¹.

Tymczasem na mocy wyroku TK z 15.5.2012 r.¹², wydanego w związku z pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Warszawie, art. 32 ust. 1 PrUpN został uznany za niezgodny z Konstytucją (a konkretnie z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) w zakresie, w jakim dotyczy dłużników będących spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością. Jest to orzeczenie o tyle istotne, że jak wynika z poniższych rozważań, kwestia zwalniania upadłego z obowiązku ponoszenia kosztów sądowych jest uregulowana w różnorodny sposób w poszczególnych państwach europejskich. Tym bardziej zatem warto przyrzeć się argumentacji Trybunału Konstytucyjnego.

Po dokładnym omówieniu swoich dotychczasowych orzeczeń dotyczących prawa do sądu, Trybunał stwierdził m.in., że: „możliwe jest rozwiązanie prawne, zgodnie z którym, na podstawie ustawowo wskazanych przesłanek, sąd, w konkretnej sprawie inicjowanej wnioskiem dłużnika w postępowaniu upadłościowym, rozstrzygałby o ewentualnym jego zwolnieniu od kosztów sądowych. Zapobiegłoby to bezwzględnemu ograniczeniu prawa dostępu

sądowych, oparty na tych samych okolicznościach, podlega odrzuceniu, na które zażalenie nie przysługuje.

⁹ T. jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 1112 ze zm.

¹⁰ Tak A. Jakubecki, F. Zedler, Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarz, Warszawa 2010, s. 83.

¹¹ S. Gurgul, Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarz, Warszawa 2011, s. 110.

¹² P 11/10, Dz.U. z 2012 r. poz. 578.

do sądu, wynikającemu z art. 32 ust. 1 ustawy. Pozwoliłoby zarazem na wyważenie przez sąd, w przypadku rozpatrywania konkretnego wniosku dłużnika, proporcji między zasadniczymi argumentami dłużnika, interesami innych uczestników postępowania oraz interesem publicznym, wynikającym z publicznych funkcji kosztów postępowania. (...) koszty sądowe są bowiem ważnym instrumentem polityki państwa, służą celom fiskalnym, ale także mają sprzyjać sprawności organizacyjnej i orzeczniczej sądów oraz selekcji roszczeń. Rozwiązanie przyjęte w art. 32 ust. 1 ustawy jest – zdaniem Trybunału – zbyt skrajne, nadmierne w stosunku do celów, którym służą koszty postępowania, a przez to niezgodne z zasadą proporcjonalności określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jest ono w sposób oczywisty niezgodne z powyższym przepisem Konstytucji, jeśli weźmie się pod uwagę, że naruszenie zasady proporcjonalności następuje kosztem ograniczenia prawa do sądu, które podlega szczególnej ochronie na gruncie Konstytucji”.

Jak wskazuje sentencja wyroku, Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 32 ust. 1 PrUpN w zakresie, w jakim dotyczy dłużników będących spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością, w związku z tym, że stan faktyczny sprawy toczącej się przed sądem, który zwrócił się z pytaniem prawnym, wiązał się z sytuacją prawną spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, będącej dłużnikiem-wnioskodawcą w rozumieniu PrUpN. Tak więc wyrok ten, o charakterze zakresowym, nie zmienił brzmienia przepisu art. 32 ust. 1 PrUpN, jak również sytuacji innych podmiotów będących dłużnikami, którzy są zobowiązani do zgłoszenia wniosku o ogłoszenie upadłości i ubiegają się o zwolnienie od kosztów sądowych. Trybunał zwrócił uwagę ustawodawcy na konieczność zmiany stanu prawnego w wyżej wskazanym zakresie. W związku z tym, ustawą z 25.1.2013 r. o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze¹³ uchylono z 30.3.2012 r. art. 32 ust. 1 PrUpN.

W obecnym stanie prawnym dłużnik w postępowaniu upadłościowym może już więc domagać się zwolnienia od kosztów sądowych, co – jak się wydaje – jest rozwiązaniem częściej stosowanym w krajach europejskich dopuszczających zwolnienie osób prawnych od kosztów sądowych (zob. niżej).

¹³ Dz.U. poz. 355.

II. Regulacje w wybranych krajach europejskich

Na wstępie należy zaznaczyć, że trudno byłoby wskazać jeden model czy choćby tendencję w zakresie zwalniania od kosztów sądowych osób prawnych w krajach europejskich. Rozwiązania obowiązujące w tym zakresie są tak różne, jak różne są same systemy prawne w poszczególnych krajach europejskich. Próbując wyodrębnić poszczególne rozwiązania legislacyjne w powyższym zakresie wydaje się, że można wyróżnić następujące grupy:

- 1) państwa, w których zwolnienie osób prawnych (pod tym pojęciem należy rozumieć również podmioty, które w Polsce określa się mianem jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej) od kosztów sądowych w ogóle nie jest możliwe;
- 2) państwa, w których sytuacja w tym zakresie jest nie do końca przejrzysta;
- 3) państwa, w których dopuszczalne jest zwolnienie od kosztów sądowych jedynie takich osób prawnych, które nie są nastawione na zysk;
- 4) państwa, które dopuszczają zwolnienie od kosztów sądowych wszelkich osób prawnych.

Oczywiście, zarówno powyższa klasyfikacja, jak i poniższe omówienie, są niepełne (wyczerpujące omówienie zagadnienia wymagałoby pogłębionych studiów prawnoporównawczych), jednak nawet okrojone zestawienie danych i próba wyciągnięcia z nich wniosków może stanowić zachętę do głębszych badań, względnie być przydatne w dyskusji nad dalszym kształtem instytucji zwolnienia od kosztów sądowych w Polsce. Tym bardziej, że trudno znaleźć opracowanie z zestawieniem obowiązujących w Europie rozwiązań w tym zakresie; nie wspomina o nich w ogóle np. obszerny raport *European judicial systems*, wydawany rokrocznie przez Europejską Komisję Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ)¹⁴.

Ad. 1

Typowym przykładem krajów, w których zwalnianie osób prawnych od kosztów sądowych nie jest możliwe, są kraje systemów *common law*,

¹⁴ Nie jest to jednak, co warto podkreślić w związku z nieco mylącą nazwą, organ Komisji Europejskiej, lecz Rady Europy.

tj. **Anglia** (oraz **Walia**) i **Irlandia** (podobnie zresztą sytuacja kształtuje się w Szkocji). W Anglii możliwe jest zwolnienie od kosztów sądowych w sprawach upadłościowych (*bankruptcy*), jednak jedynie wobec osób prywatnych (określanych mianem *individuals*). Należy przy tym pamiętać, że uprawnione do zwolnienia od kosztów sądowych są spółki osobowe (*partnerships*, czyli podmioty, które w zasadzie określilibyśmy mianem spółek osobowych na gruncie prawa polskiego)¹⁵. W Irlandii nie budzi wątpliwości, że spółki nie mogą się ubiegać o zwolnienie od kosztów sądowych.

We **Włoszech** przepisy zezwalają na pomoc prawną (obejmującą również zwolnienie od kosztów sądowych) jedynie w stosunku do osób, które są podatnikami podatku dochodowego, co wyłącza osoby prawne. Podobnie w **Serbii**, pomimo braku przepisu wprost odnoszącego się do kwestii zwalniania osób prawnych z kosztów sądowych, odpowiednie przepisy prawa o postępowaniu cywilnym wydają się odnosić jedynie do osób fizycznych, jako że nakazują wnioskodawcy dostarczenie do sądu danych co do majątku (potwierdzonych przez odpowiednie władze podatkowe), a odnoszących się do podatków płaconych przez wszystkich członków rodziny. Także w **Bułgarii** przepisy nie przewidują zakazu zwolnienia osób prawnych od kosztów sądowych, jednak przyjmuje się, że ich interpretacja systemowa w zasadzie wyklucza taką sytuację zarówno ze względu na rodzaj spraw, w których takie zwolnienie powoda od kosztów jest możliwe, jak i ze względu na okoliczności, jakie musi wykazać osobą ubiegającą się o takie zwolnienie (dochód wszystkich członków rodziny, stan rodzinny, wiek, stan zdrowia itp.).

Na **Łotwie** przepisy Kodeksu postępowania cywilnego wprost wskazują na osoby fizyczne jako jedynie uprawnione do uzyskania zwolnienia od kosztów sądowych. W **Luksemburgu** z kolei, przepisy regulujące kwestię pomocy prawnej (w tym zwolnienia od kosztów sądowych) zezwalają na udzielenie takiej pomocy jedynie osobom fizycznym, przy czym nie dotyczy to osób prowadzących działalność gospodarczą, które – jako przedsiębiorcy – wyłączone są podmiotowo z owego przywileju.

¹⁵ Por. analizę Ł. Biel, Analiza porównawcza nazw spółek w prawie polskim angielskim i amerykańskim w wybranych słownikach, *Lingua Legis* no. 15 (2007).

Czasami odpowiednie przepisy mają postać zakazu, zaś w innych wypadkach przywileju (zezwolenia). Przykładowo, na **Malcie** zakazane jest zwalnianie osób prawnych od kosztów sądowych, a w **Moldawii** Kodeks postępowania cywilnego dopuszcza taką możliwość jedynie wobec osób fizycznych.

Ad. 2

Na wstępie należy zaznaczyć, że określenie „państwa, w których sytuacja w tym zakresie jest nie do końca przejrzysta” nie jest samo w sobie do końca przejrzyste i dla osoby wykonującej zawód prawniczy w jednym z takich państw, mogłoby się wydawać co najmniej dyskusyjne. Jest to przy tym dość pokaźna grupa państw europejskich. Określenie to, jakkolwiek nieostre, daje jednak pewien margines swobody w procesie grupowania badanych podmiotów i wydaje się przydatne z metodologicznego punktu widzenia. Należy również pamiętać, że niektóre kraje, w których sytuacja w zakresie możliwości zwalniania od kosztów sądowych osób prawnych „nie jest do końca jasna”, często *de facto* nie zezwalają na takie zwolnienie, jedynie brak jest jasno sprecyzowanego przepisu w tym zakresie (czy to w formie zakazu, czy też zezwolenia) nie pozwala na zakwalifikowanie ich do grupy pierwszej. Sytuacja w tych krajach jest więc dużo bardziej zróżnicowana niż w wypadku grupy pierwszej¹⁶.

W **Albanii** Kodeks postępowania cywilnego milczy na temat możliwości zwalniania osób prawnych od kosztów sądowych, w praktyce jednak sądy – a to do ich dyskrecjonalnej władzy należy podjęcie decyzji w tej sprawie – nie są skłonne do przyznania takiego zwolnienia osobom prawnym, z uwagi na trudności w zakresie wykazania braku możliwości ich uiszczenia. Podobnie w **Azerbejdżanie** przepisy milczą na ten temat, przy czym orzecznictwo Sądu Konstytucyjnego wydaje się nie czynić rozróżnienia pomiędzy osobami fizycznymi a prawnymi, w zakresie zwalniania od kosztów sądowych. **Armenia** w ogóle przewiduje możliwość zwalniania od kosztów sądowych jedynie w niektórych sprawach; takich, które – niejako z natury rzeczy – nie będą zazwyczaj związane z działalnością osób prawnych (np. o alimenty,

¹⁶ Możliwe jest wprowadzenie dalsze klasyfikowanie państw (np. wyodrębnienie tych, w których przepisy milczą, a orzecznictwo nie dopuszcza osób prawnych do zwolnienia), jednak w imię klarowności wykładu zrezygnowano z tego.

odszkodowanie za śmierć żywiciela rodziny), natomiast spółki są wprost wyłączone z zakresu działania przepisów o możliwości zwolnienia od kosztów sądowych. Z kolei w **San Marino** wprowadzile przepisy nie wykluczają osób prawnych z grona uprawnionych do zwolnienia, jednak przyjmuje się, że użyte w przepisach (na marginesie – z 1884 r.) sformułowanie „osoba uboga” odnosi się jedynie do osób fizycznych. Podobnie w **Szwajcarii** odpowiednie przepisy traktują o możliwości zwolnienia od kosztów sądowych „stron”, nie różnicując pomiędzy osobami fizycznymi a prawnymi, jednak orzecznictwo wydaje się być przeciwne zwalnianiu tych ostatnich, z wyjątkiem sytuacji, gdy chodzi o cały majątek spółki, która nie ma środków na pokrycie kosztów sądowych. W **Danii** nie jest możliwe zwolnienie od kosztów sądowych osoby (prawnej lub fizycznej) prowadzącej działalność gospodarczą; w pozostałych wypadkach jest to możliwe w stosunku do osób prawnych jedynie wyjątkowo, gdy przemawia za tym interes ogólny lub w sprawach o szczególnym znaczeniu. W **Słowenii** nie jest możliwe przyznanie osobie prawnej zwolnienia od kosztów sądowych w całości, jest to jednak możliwe w części, przy czym ocena zasadności takiego zwolnienia należy do sądu. Organizacje pozarządowe i stowarzyszenia non-profit działające w interesie publicznym mogą zostać zwolnione od kosztów sądowych w sprawach dotyczących zakresu ich działalności, o ile działają w interesie publicznym.

Ad. 3

Sztandarowym przykładem kraju, który zezwala na zwolnienie od kosztów sądowych jedynie podmiotów nieprowadzących działalności gospodarczej (nienastawionych na zysk), jest **Francja** (zob. pkt III i orzeczenie ETPCz w sprawie *VP Diffusion Sarl* przeciwko *Francji*¹⁷), przy czym zwolnienie jest możliwe jedynie, jeśli działalność podmiotu nie może być nastawiona na zysk i nie ma on wystarczających środków na pokrycie kosztów sądowych. Podobna sytuacja występuje w **Portugalii** i **Hiszpanii**, gdzie wskazuje się na

¹⁷ Decyzja ETPCz z 26.8.2008 r., skarga nr 14565/04, dostępna na stronie HUDOC (www.hudoc.echr.int), na której dostępne są wszystkie (w tym omówione poniżej) decyzje i orzeczenia strasburskie, głównie w języku angielskim i francuskim. Obecnie można tam znaleźć również tłumaczenia ponad 400 wyroków w sprawach polskich sporządzone przez polskie Ministerstwo Sprawiedliwości (dostępne również na: www.ms.gov.pl w zakładce „Prawa człowieka”).

organizacje pożytku publicznego, tj. takie, których działalność ma charakter obywatelski, edukacyjny, naukowy, sportowy lub jest ona związana z ochroną praw człowieka, pomocą socjalną, ochroną rodziny, konsumentów, środowiska, praw dzieci itp., jak również spółki niebędące podatnikami podatku dochodowego od osób prawnych i osiągające niski dochód roczny. W **Grecji** zwolnione od kosztów sądowych mogą być jedynie jednostki organizacyjne, które działają w interesie publicznym lub nie są nastawione na zysk, jak również stowarzyszenia i spółki osobowe. W **Turcji** zwolnione od kosztów sądowych mogą być jedynie osoby fizyczne lub organizacje charytatywne (mające osobowość prawną pod rządami prawa tureckiego), oczywiście pod warunkiem braku środków na ich pokrycie, co musi być wykazane przy pomocy specjalnych formularzy.

Ad. 4

Ostatnia grupa to kraje, w których możliwe jest zwolnienie osób prawnych od obowiązku uiszczenia kosztów sądowych, niekiedy zaś odbywa się na takich samych zasadach, jak wobec osób fizycznych, przy czym rozwiązania legislacyjne nie są również w tej grupie państw jednolite.

W **Austrii** i w **Niemczech** zwolnienie takie jest możliwe, o ile powództwo nie jest oczywiście bezzasadne lub wniesione w złej wierze, przy czym w Niemczech dodatkowym warunkiem jest to, by inna osoba zaangażowana ekonomicznie w spór również nie była w stanie pokryć kosztów sądowych. Także w **Finlandii** i **Rosji** nie czyni się rozróżnienia pomiędzy osobami fizycznymi i prawnymi w zakresie zwalniania od kosztów sądowych. Na **Ukrainie** z kolei możliwe jest zwolnienie spółki od kosztów sądowych w sprawach cywilnych i administracyjnych, jednak nie ma takiej możliwości w wypadku sporów gospodarczych (obowiązuje odrębny Kodeks Postępowania w Sprawach Gospodarczych). W **Rumunii** przepisy nowego Kodeksu postępowania cywilnego (wszedł w życie w 2013 r.) zezwalają na zwolnienie lub odroczenie uiszczenia kosztów sądowych przez osoby prawne jedynie w sytuacji, gdy przewidują to przepisy szczególne, a wydane w 2013 r. rozporządzenie wskazuje warunki, po spełnieniu których osoba prawna może być zwolniona z kosztów sądowych, przy czym w drodze wyjątku można zwolnić osobę prawną również bez spełnienia tych warunków, o ile uiszczenie kosztów sądowych w poważny sposób wpłynęłoby na jej funkcjonowanie.

W **Holandii** prawo inaczej traktuje spółki mające osobowość prawną i takowej nieposiadające, przy czym w wypadku tych pierwszych warunkiem jest, by nie zostały one stworzone specjalnie w celu prowadzenia sporów sądowych (poza wymogami dotyczącymi majątku, obrotów itd.). W **Belgii** osoba prawna może być zwolniona od kosztów sądowych, jeśli została ogłoszona jej upadłość. Podobnie rzecz ma się w **Estonii**, przy czym warunkiem takiego zwolnienia jest niemożność pokrycia tych kosztów przez osoby zaangażowane finansowo w działalność upadłego (następcy prawni, udziałowcy, wspólnicy, członkowie zarządu itd.). W **Szwecji** z kolei spółka wnosząca o ogłoszenie upadłości może być zwolniona z obowiązku uiszczenia wpisu sądowego; możliwe jest również zwolnienie z kosztów sądowych małych spółek, przy czym obowiązuje w tym zakresie dość ciekawe rozwiązanie polegające na tym, że opłata musi być najpierw uiszczona po to, by następnie była zwrócona. W **Bośni i Hercegowinie** Ustawy o Postępowaniu Sądowym w Sprawach Cywilnych obowiązujące zarówno na terenie kraju, jak i w poszczególnych częściach republiki federacyjnej, przewidują możliwość zwolnienia od kosztów sądowych osób (bez rozróżnienia), które nie mają możliwości ich uiszczenia bez szkody dla utrzymania siebie lub swojej rodziny.

Podsumowując, należy podkreślić, że prawo krajowe państw europejskich w zakresie możliwości zwolnienia osób prawnych od obowiązku uiszczenia kosztów sądowych (podobnie zresztą, jak w każdym innym) podlega stałym zmianom i w momencie zapoznania się z niniejszym opracowaniem przez Czytelnika może się okazać, że regulacje w danym kraju przeszły zmianę (jak ostatnio miało to miejsce np. w Rumunii czy Słowenii). Zestawienie nie jest też wyczerpujące, gdyż nie omawia ono regulacji we wszystkich krajach europejskich. Dyskusyjny może być, jak wyżej wskazano, sam podział, jak również przypisanie niektórych państw do poszczególnych grup. Celem jednak powyższych uwag jest wskazanie na różnorodność podejścia do tytułowego zagadnienia w Europie oraz możliwość wydzielenia co najmniej czterech¹⁸ modeli rozwiązania kwestii zwalniania osób prawnych od kosztów sądowych.

¹⁸ A zdaniem ETPCz: trzech, tj. z pominięciem państw, w których sytuacja jest „niejasna” – zob. poniżej.

III. Standardy wypracowane przez trybunały europejskie

Zważywszy na tak różne systemy obowiązujące w poszczególnych krajach europejskich, powstaje pytanie, czy da się wyciągnąć jakieś ogólne wnioski, czy też, co wydaje się jeszcze trudniejsze, wypracować wspólne standardy, które powinny obowiązywać w całej Europie. Częściowej odpowiedzi na to pytanie może udzielić analiza orzecznictwa ETPCz i TS w Luksemburgu. Z uwagi jednak na zarówno terytorialny zakres obowiązywania prawa unijnego, jak i znaczenie EKPCz i jej interpretacji, warto przytoczyć na początku orzecznictwo ETPCz, do którego zresztą odwołuje się także TS.

Również dla polskiego prawnika stosującego prawo wiedza o tych standardach może być nie tylko ciekawa, ale – z uwagi na rangę międzynarodowego instrumentu, jakim jest EKPCz – powinna stanowić wskazówkę przy interpretacji prawa krajowego. Warto w tym miejscu przytoczyć cytowany przez ETPCz¹⁹ pogląd SN, wyrażony jeszcze w połowie lat 90. XX w. w postanowieniu z 11.1.1995 r.²⁰, zgodnie z którym: „Od momentu wstąpienia Polski do Rady Europy orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu może i powinno być uwzględniane przy interpretacji przepisów prawa polskiego. Jeśli przedmiotem sprawy sądowej jest wniosek strony o udzielenie jej przez administrację pomocy finansowej w znacznej wysokości, to rozpatrywaniu równoczesnego wniosku strony o zwolnienie od kosztów sądowych powinna towarzyszyć szczególna skrupulatność, a jego ewentualne odrzucenie lub oddalenie powinno być szczególnie wnikliwie i dokładnie uzasadnione, by nie mogło być potraktowane jako faktyczne odmówienie stronie prawa do sądu (art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. – Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284)”. Orzecznictwo ETPCz w powyższym zakresie może być również o tyle interesujące, że do Trybunału trafia stosunkowo duża liczba skarg polskich osób prawnych (najczęściej prowa-

¹⁹ Np. w sprawie *Teltronic CATV przeciwko Polsce* (wyrok ETPCz z 10.1.2006 r., skarga nr 48140/99) czy też *Jedamski i Jedamska przeciwko Polsce* (wyrok z 26.2.2005 r., skarga nr 73457/01). Za każdym jednak razem ETPCz błędnie wskazywał sygnaturę sprawy jako III ARN 75/95.

²⁰ III ARN 75/94, OSNAPiUS Nr 9/1995, poz. 106.

dzających działalność gospodarczą) na praktykę polskich sądów w zakresie zwalniania od kosztów sądowych. Poniżej zostanie przedstawionych kilka najbardziej istotnych orzeczeń w sprawach polskich.

Pierwsza ze znaczących spraw polskich – **Podbielski i PPU Polpure przeciwko Polsce**²¹ wywodziła się ze skargi obywatela polskiego – J. Podbielskiego, działającego również w imieniu Polpure sp. z o.o., na to, że wygórowane opłaty sądowe od apelacji (powodowa spółka została zwolniona z opłaty od apelacji jedynie częściowo²²) doprowadziły do nieproporcjonalnych ograniczeń jego prawa do sądu. W wyroku stwierdzającym naruszenie art. 6 EKPCz Trybunał podkreślił, że prawo do sądu nie ma charakteru absolutnego, jednak wszelkie jego ograniczenia muszą realizować uzasadniony cel oraz musi istnieć rozsądny związek proporcjonalności pomiędzy środkami zastosowanymi a uzasadnionym celem, jaki ma być osiągnięty²³. Odnosząc się do przedmiotowej sprawy Trybunał uznał, że podstawowym celem żądania od powoda wysokiej opłaty, pomimo jego trudnej sytuacji finansowej, nie było zabezpieczenie kosztów dla drugiej strony postępowania ani ustanowienie bariery finansowej zabezpieczającej system wymiaru sprawiedliwości przed bezzasadnym odwołaniem skarżącego (co, jak się wydaje, byłoby akceptowalne²⁴), lecz interes państwa osiągającego dochód z opłat sądowych od spraw cywilnych (§ 66 wyroku).

Wydany pół roku później wyrok w sprawie **Teltronic CATV przeciwko Polsce**²⁵ wzbudził kontrowersje w samym Trybunale, bowiem został wydany stosunkiem głosów 4 do 3. Skarga dotyczyła rozliczeń pomiędzy dwoma przedsiębiorcami prowadzącymi działalność gospodarczą w zakresie instalacji sieci telewizji satelitarnej, przy czym będąca przedmiotem skargi należność odnosiła się do działalności powodowej spółki z ostatnich kilku lat,

²¹ Wyrok z 26.7.2005 r., skarga nr 39199/98.

²² Konkretnie rzecz biorąc z 84 593,54 zł opłaty powód musiał zapłacić 40 000 zł.

²³ Trybunał odwołał się przy tym do innej, wiodącej, polskiej sprawy *Kreuz przeciwko Polsce*, skarga nr 28349/95.

²⁴ Zob. np. wyrok ETPCz z 12.5.2009 r. w sprawie *Palewski przeciwko Polsce* (skarga nr 9258/04, § 59). Możliwość odmowy zwolnienia od kosztów sądowych w wypadku bezzasadności roszczenia stanowi wyraz ustabilizowanej linii orzeczniczej Trybunału.

²⁵ Zob. przyp. 19.

w czasie których współpraca z pozwanym całkowicie zdominowała aktywność powoda. Sąd odmówił zwolnienia powodowej spółki z opłaty sądowej w kwocie 13 948,49 PLN, powołując się m.in. na to, że spółka osiąga znaczny przychód, posiada majątek trwały i mogła otrzymać dopłaty od wspólników w celu umożliwienia dochodzenia roszczeń przed sądem. Stwierdzając naruszenie art. 6 przez sąd krajowy, Trybunał stwierdził m.in., że:

- ✓ władze krajowe (tj. sąd) błędnie zrównały przychód i dochód osiągany przez powodową spółkę;
- ✓ nie wzięły one pod uwagę, że zbycie majątku spółki, którego wartość była niewiele większa od przedmiotowej opłaty, spowodowałoby likwidację spółki;
- ✓ Trybunał nie zgodził się z twierdzeniem Rządu, że spółka powinna była czynić oszczędności na prowadzenie sporów sądowych, z uwagi na to, że w przedmiotowej sprawie działalność powoda polegała w znacznej mierze na współpracy z pozwanym;
- ✓ podobnie Trybunał uznał za nieuzasadnione twierdzenie Rządu o możliwości wzięcia przez spółkę kredytu na koszt prowadzenia sporu sądowego, z uwagi na niskie prawdopodobieństwo uzyskania kredytu przez spółkę stojącą na skraju bankructwa;
- ✓ wreszcie, mając na uwadze kapitał spółki i jej bieżącą sytuację finansową, Trybunał nie przekonał argument Rządu o możliwości uzyskania od wspólników dopłat, które następnie byłyby przeznaczone na prowadzenie sporu sądowego (§ 55–59).

Odwołując się do, omówionej powyżej, sprawy *Podbielski i PPU Pulpure* przeciwko *Polsce*, Trybunał podkreślił, że ograniczenia prawa do sądu nie związane z meritem skargi lub szansami na jej powodzenie, powinny podlegać drobiazgowej ocenie z punktu widzenia interesu wymiaru sprawiedliwości. Trybunał zwrócił również uwagę, że odmowa zwolnienia od kosztów miała miejsce na początkowym etapie postępowania, co całkowicie uniemożliwiło sądom zbadanie zasadności żądania powoda. Podsumowując, Trybunał uznał, że władze sądowe nie potrafiły odpowiednio wyważyć interesów Państwa pobierającego opłaty od możliwości rozpoznania skargi z jednej strony, a interesem powodowej spółki, polegającym na dochodzeniu roszczenia przed sądem (§ 61–63) i uznał, że spółka poniosła szkodę niemajątkową.

Jak wyżej wspomniano, wydając wyrok w sprawie *Teltronic CATV przeciwko Polsce*, Trybunał nie był jednomyślny i sędziowie: *Baka*, *Garlicki* i *Popović* sporządzili zdanie odrębne, w którym uznali, że nie wydaje się, by Trybunał był odpowiednio wyposażony, by móc oceniać poszczególne fakty w poszczególnych sprawach i podważać ustalenia sądów krajowych (zob. punkty wskazane powyżej). Trybunał powinien tak czynić jedynie, gdy odnosi się do samej zasady naliczania kosztów sądowych obowiązującej w prawie krajowym (co jednak nie miało miejsca w tej sprawie), jak również, gdy decyzje krajowe są arbitralne lub jawnie dyskryminujące; w takiej jednak sytuacji, ciężar dowodu spoczywa na Trybunale w Strasburgu. Na koniec zdania odrębnego, sędziowie podkreślili, że każda spółka powinna ocenić ryzyko biznesowe przedsięwzięcia, zwłaszcza stanowiącego główne źródło dochodu; „postępowania sądowe stanowią oczywisty składnik ryzyka biznesowego i jeśli spółka tego nie przewidziała, nie jest rolą Trybunału w Strasburgu naprawienie wynikającej stąd szkody”.

Odwołując się do obu wyżej omówionych spraw przeciwko Polsce, Trybunał wydając wyrok w sprawie *Felix Blau sp. z o.o. przeciwko Polsce*²⁶ nie stwierdził naruszenia art. 6 EKPCz pomimo, że spółka odnotowała wysoką stratę netto, a uzyskała jedynie częściowe zwolnienie od kosztów sądowych. Trybunał jednak podkreślił, że sprawa różniła się od obu poprzednich tym, że powodowa spółka prowadziła działalność gospodarczą polegającą na nabywaniu spornych wierzytelności od szpitali pod warunkiem, że zadłużenie jest możliwe do wyegzekwowania w drodze sądowej, zatem wszczęcie postępowania cywilnego było nieodłącznym elementem działalności gospodarczej skarżącej spółki, a jej wynik finansowy zależał od wyników postępowania. Trybunał podkreślił ponadto, że spółka uzyskała znaczne zwolnienie od kosztów sądowych, jako że kwota, która miała zostać uiszczona, wynosiła nie 5% , a 0,055% wartości przedmiotu sporu, a pomimo to skarżąca spółka – raczej nierealistycznie, jak to ujął Trybunał – spodziewała się całkowitego zwolnienia z kosztów sądowych.

²⁶ Wyrok ETPCz z 19.1.2010 r., skarga nr 1783/04.

Trybunał nie stwierdził również naruszenia prawa do sądu w sprawie **Elcomp sp. z o.o. przeciwko Polsce**²⁷, w której sąd krajowy odmówił zwolnienia od kosztów sądowych powodowej spółce, pomimo, że z jej twierdzeń wynikało, iż sytuacja finansowa była na tyle zła, że wniosek o ogłoszenie upadłości został zwrócony z uwagi na brak środków na pokrycie kosztów postępowania upadłościowego. Wniosek Elcomp sp. z o.o. o zwolnienie od kosztów sądowych został jednak oddalony z uwagi na to, że nie wykazała ona swojej złej sytuacji finansowej, gdyż nie dostarczyła sądowi żądanych dokumentów potwierdzających ten fakt. W powyższej sytuacji Trybunał uznał, że nie widzi powodu, aby zakwestionować decyzję sądów krajowych spowodowaną niedostarczeniem przez powoda żądanych materiałów potwierdzających jej twierdzenia o złej sytuacji finansowej.

Oczywiście ETPCz wypowiadał się na temat zwalniania osób prawnych od kosztów sądowych nie tylko w sprawach polskich. Godzi się przywołać choćby sprawę **FC Mretebi przeciwko Gruzji**²⁸, w której Trybunał ocenił gruzińskie prawo, zgodnie z którym osoby prawne, w przeciwieństwie do osób fizycznych, nie mogły liczyć w postępowaniu odwoławczym na zwolnienie od kosztów sądowych (w grę wchodziło jedynie rozłożenie opłaty na raty lub odroczenie obowiązku jej uiszczenia), jako naruszające prawo do sądu. Trybunał stwierdził, że jeśli prawo krajowe przewiduje postępowanie odwoławcze (co wcale nie jest wymagane przez art. 6 EKPCz), Państwa mają obowiązek zapewnienia zarówno osobom fizycznym, jak i prawnym, takich samych uprawnień, z jakich mogły one korzystać przed sądami I instancji.

W 2008 r. Trybunał przeprowadził badania komparatystyczne dotyczące rozwiązań legislacyjnych obowiązujących w różnych państwach europejskich, dotyczące możliwości zwalniania osób prawnych od kosztów sądowych oraz możliwości przyznania im adwokata (*expressis verbis* – prawnika) z urzędu, dochodząc do wniosku, że istnieją trzy grupy państw: niedopuszczające takiego zwolnienia, dopuszczające w pełni takie zwolnienie (tu znalazła się m.in. Polska) i dopuszczające jedynie zwolnienie osób prawnych nienasta-

²⁷ Wyrok ETPCz z 19.4.2011 r., skarga nr 37492/05.

²⁸ Wyrok ETPCz z 31.7.2007 r., skarga nr 38736/04.

wionych na zysk (*non-profit*)²⁹. Trybunał odwołał się do wyniku tego badania wskazującego na brak jednolitego standardu europejskiego w przedmiotowej dziedzinie m.in. w decyzjach w sprawie **VP Diffusion Sarl przeciwko Francji**³⁰ i **C.M.V.M.C. O'LIMO przeciwko Hiszpani**³¹. Trybunał przywołał również wynik owych badań w sprawie **Casos Organicos Nacionales SA przeciwko Niemcom**³², w której Trybunał nie stwierdził naruszenia prawa do sądu, gdy (niemiecki) sąd krajowy oddalił wnioszek osoby prawnej mającej siedzibę w Peru, z uwagi na brak wzajemności oraz brak (wymaganego przy zwolnieniu osób prawnych od kosztów sądowych w Niemczech) interesu ogólnego w dochodzeniu roszczenia; zdaniem Trybunału, rozwiązanie takie jest uzasadnione dbałością o kontrolę wydatków publicznych na dochodzenie roszczeń przez prywatne spółki i, wzięwszy pod uwagę brak konsensusu wśród państw europejskich w zakresie zwalniania osób prawnych od kosztów sądowych, nie stanowiło to naruszenia prawa do sądu zagwarantowanego w art. 6 EKPCz.

Podsumowując, można stwierdzić, że ETPCz nie czyni rozróżnienia pomiędzy osobami fizycznymi a prawnymi w zakresie prawa do sądu zagwarantowanego w art. 6 EKPCz³³, w tym możliwości zwolnienia z obowiązku ponoszenia kosztów sądowych, o ile prawo krajowe traktuje owe podmioty jednakowo. Zdaniem Trybunału, wybór modelu legislacyjnego w tym zakresie jest domeną państwa, stanowiąc przejaw przysługującego marginesu swobody³⁴.

Z kolei Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu badając możliwość zwalniania osób prawnych od obowiązku uiszczenia kosztów sądowych odwoływał się do wskazanego wyżej orzecznictwa ETPCz, co jest w pełni

²⁹ Jak wspomniano wyżej, wyodrębnienie państw, w których sytuacja nie jest do końca jasna nie jest może najszcześniejsze, ale istnieją państwa, których po prostu nie da się zakwalifikować do jednej z trzech wyżej wymienionych grup.

³⁰ Zob. przyp. 17.

³¹ Decyzja ETPCz z 24.11.2009 r., skarga nr 33732/05.

³² Wyrok ETPCz z 22.3.2012 r., skarga nr 19508/07.

³³ Zob. np. *FC Mretebi przeciwko Gruzji*, zob. przyp. 28.

³⁴ Jak zatem stwierdzają *P. Hofmański* i *A. Wróbel*: „nie jest jasne” jak proporcjonalność wyliczenia kosztów może ulegać modyfikacji w sprawach, gdzie stroną jest podmiot gospodarczy (...) – zob. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. T. I, Komentarz, pod red. *L. Garlickiego*, Warszawa 2010, s. 299.

rozumiałe w świetle art. 6 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³⁵, zgodnie z którym Unia szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w EKPCz oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych, wspólnych dla państw członkowskich, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego. Najpełniej kwestia ta została omówiona w wydanym w dniu 22.12.2010 r., orzeczeniu w sprawie **DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH** (dalej DEB) **przeciwko Republice Federalnej Niemiec**³⁶, w którym TS zawarł również rozważania prawnoporównawcze, odwołując się do opinii Rzecznika Generalnego *P. Mengozziego*³⁷, przedstawionej w dniu 2.9.2010 r. Rzecznik Generalny, podsumowując rozważania prawnoporównawcze doszedł do wniosku, że w Europie nie istnieją wspólne dla państw członkowskich tradycje konstytucyjne w zakresie zwalniania osób prawnych od obowiązku uiszczenia kosztów sądowych.

Pytanie prejudycjalne pojawiło się w związku z odmową (niemieckich) sądów krajowych zwolnienia spółki DEB od uiszczenia kosztów sądowych w kwocie 274,368 euro, z uwagi na to, że nie jest to sprzeczne z interesem ogólnym. Co ciekawe, w sprawie tej opinie pisemne przedstawił m.in. rząd polski, który wraz z Urzędem Nadzoru EFTA stał w opozycji do twierdzeń rządów niemieckiego, francuskiego, duńskiego i włoskiego, które – podobnie jak Komisja – podnosiły, że kwestionowane przepisy niemieckie nie budzą wątpliwości w świetle zasad równoważności i skuteczności. Powoływały się one również na to, że jak się okazuje, sam Trybunał, jak również Sąd do spraw Służby Publicznej, oddały wnioski o zwolnienie z opłaty sądowej pochodzące od osób prawnych³⁸, z uwagi na brzmienie swoich regulaminów³⁹.

³⁵ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. C Nr 115 z 9.5.2008 r., s. 47 i n.

³⁶ W sprawie C-279/09, Zb. Orz. 2010, s. I-0001.

³⁷ Dostępna na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009C0279:PL:PDF, zob. pkt 77>.

³⁸ Zob. powołaną wyżej opinię *P. Mengozziego*, pkt 73–75 (zob. przyp. 37).

³⁹ Również art. 3 ust. 1 dyrektywy Rady 2003/8/We z 27.1.2003 r. w celu usprawnienia wymiaru sprawiedliwości w sporach transgranicznych poprzez ustanowienie minimalnych wspólnych zasadach odnoszących się do współpracy prawnej w sporach o tym charakterze (Dz.Urz. L z 31.1.2003 r. Nr 26, s. 41) i motywy do niej wspominają jedynie o osobach fizycznych, jak i jej beneficjentach.

Trybunał stwierdził, że zasadę skutecznej ochrony sądowej należy rozumieć w ten sposób, iż nie jest wykluczone, aby powoływały się na nią osoby prawne wnioskując m.in. o zwolnienie od opłat sądowych. Trybunał uznał zatem, że sąd krajowy musi zbadać, czy przesłanki udzielenia pomocy prawnej (w tym zwolnienia od kosztów sądowych) nie stanowią naruszenia prawa dostępu do sądu, czy ich cel jest zgodny z prawem, jak również czy istnieje rozsądny stosunek proporcjonalności pomiędzy owym zamierzonym celem a środkami mającymi zastosowanie.

Wskazując na konkretne przesłanki, które powinny zostać wzięte pod uwagę przez sąd krajowy przy ocenie zasadności wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych (czy też szerzej – udzielenie pomocy prawnej), Trybunał wymienił: przedmiot sporu, racjonalne szanse wygrania sprawy przez powoda, znaczenie, jakie ma dla niego sprawa, stopień skomplikowania przepisów prawa, i to zarówno materialnego, jak i procesowego oraz idącą za tym możliwość skutecznego prowadzenia sprawy przez powoda, jak również wysokość zaliczki (w zakresie, w jakim może ona stanowić przeszkodę w dostępie do wymiaru sprawiedliwości). Odnosząc się zaś do specyficznej sytuacji osób prawnych, Trybunał wskazał, że mogą być brane pod uwagę zarówno ich forma, jak i charakter działalności (zarobkowy lub niezarobkowy), czy wreszcie możliwości finansowe wspólników (akcjonariuszy) w kontekście możliwości uzyskania przez nich środków finansowych niezbędnych do wniesienia pozwu⁴⁰.

Nie tylko zatem TS nie wykluczył możliwości zwolnienia osób prawnych od obowiązku uiszczenia kosztów sądowych⁴¹, ale wręcz wskazał inne przesłanki niż *stricto* finansowe, które powinny być brane pod uwagę przez sądy krajowe przy ocenie takiego wniosku, aby zagwarantować osobom prawnym możliwość realizacji zasady skutecznego prawa do sądu⁴².

⁴⁰ Zob. dokładne omówienie wyroku TS z 22.12.2010 r. w sprawie C-279/09 w głosie P. Czepli, EPS Nr 8/2011, s. 35 i n.

⁴¹ Por. N. Półtorak [w:] Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz, pod red. A. Wróbla, Warszawa, 2013, s. 1253.

⁴² Na temat tego pojęcia w zakresie spraw cywilnych zob. M. Sawczuk, Konstytucyjne idee prawa sądowego cywilnego, [w:] Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły, Lublin 2000, s. 246.

Jednak to do sądu krajowego należy ustalenie, czy: przesłanki udzielenia pomocy prawnej nie stanowią ograniczenia istoty prawa do sądu, czy ich cel jest zgodny z prawem oraz czy istnieje rozsądny stosunek proporcjonalności pomiędzy środkami zastosowanymi a zamierzonym celem⁴³.

Podsumowując, należy wskazać, że powyższe uwagi nie pretendują do wyczerpującego omówienia problematyki zwolnienia osób prawnych z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych, a mają jedynie stanowić pewien impuls do możliwej dyskusji nad dalszym kształtem tej instytucji w Polsce. Jak się bowiem okazuje, w Europie sytuacja w tym zakresie jest zmienna, jednak brak jest jednolitych standardów stosowanych w tym zakresie w poszczególnych państwach wobec osób prawnych (zob. cz. II), co podkreślał zarówno ETPCz, jak i TS, próbując jednocześnie zakreślić granicę swobody działania sądów krajowych, której przekroczenie oznaczać będzie pozbawienie osoby prawnej prawa do sądu (zob. cz. III). Również w Polsce instytucja ta stała się przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (z uwagi na objętość pracy ograniczono się do przytoczenia jednego wyroku), a obecnie obowiązujące przepisy powodować mogą trudności w praktycznym stosowaniu oraz rozbieżności w orzecznictwie sądów (zob. cz. I). Wydaje się zatem, że twierdzenie o potrzebie dyskusji nad możliwymi rozwiązaniami *de lege ferenda* w Polsce nie jest pozbawione podstaw.

⁴³ Zob. K. Kowalik-Bańczyk, Bezpośrednie stosowanie Karty Praw Podstawowych w krajowym postępowaniu sądowym gwarancją skuteczności prawa UE – glosa do wyroku TS z 22.12.2012 r. w sprawie C 279/09, EPS Nr 3/2013, s. 40 i n.

Ustawowe zwolnienie od opłat sądowych Skarbu Państwa, państwowych jednostek organizacyjnych oraz organów państwowych

dr Marcin Dziurda*

I. Zagadnienia wstępne

Kwestie związane z ustawowym zwolnieniem od opłat sądowych państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej (*stationis fisci*) stały się w ostatnim czasie przedmiotem ważnych rozstrzygnięć Sądu Najwyższego. Problematyka ta ma bardzo istotne znaczenie dla praktyki sądowej. Wynika to z faktu, że aktualne regulacje dotyczące udziału w postępowaniu cywilnym państwowych jednostek organizacyjnych bez osobowości prawnej – a także organów państwowych – trudno uznać za spójne i jednoznaczne.

Zgodnie z art. 94 KSCU: „Skarb Państwa nie ma obowiązku uiszczania opłat”¹. Brzmienie tego przepisu różni się wyraźnie od brzmienia art. 8

* Autor jest adiunktem w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie.

¹ Oznacza to *a contrario*, że – zgodnie z art. 2 ust. 1 KSCU – Skarb Państwa obowiązany jest ponosić wydatki. Por. również A. Zieliński, Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Komentarz, Warszawa 2010, teza 7 do art. 94.

ust. 1 KSCU67. Zgodnie z owym przepisem, w stanie prawnym obowiązującym przed 2.3.2006 r. z obowiązku uiszczania opłat sądowych zwolniony *ex lege* był nie tylko Skarb Państwa, ale także „instytucje państwowe, których zadanie nie polega na prowadzeniu działalności gospodarczej”. Wobec tak istotnej zmiany treści przepisu statuującego zwolnienie Skarbu Państwa od obowiązku uiszczania opłat sądowych, po wejściu w życie art. 94 KSCU pojawiły się wątpliwości, czy nowa regulacja dotyczy jedynie Skarbu Państwa, czy również państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym przepisy szczególne przyznają zdolność sądową.

II. Koncepcja szczególnej zdolności sądowej

Zgodnie z art. 64 KPC, w brzmieniu obowiązującym od 3.5.2012 r.², zdolność sądowa przysługuje każdej osobie fizycznej i prawnej (§ 1), a także jednostkom organizacyjnym niebędącym osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną (§ 1¹). Jak wskazuje się w piśmiennictwie, nowy § 1¹ w art. 64 KPC odwołuje się wprost do art. 33¹ KC – rozstrzygającego, że do jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, stosuje się odpowiednio przepisy o osobach prawnych³.

Chociaż jednak u podstaw najnowszej nowelizacji art. 64 KPC legła chęć ujednolicenia katalogów jednostek korzystających z podmiotowości na gruncie prawa materialnego i procesowego⁴, wskazać można cały szereg regulacji (zarówno w KPC, jak i innych ustawach), które przyznają pewnym podmiotom – niewyposażonym ani w osobowość prawną, ani nawet w zdolność prawną – kompetencje do występowania z określonymi powodztwami lub brania udziału w określonych postępowaniach cywilnych. Można to traktować jako wyposażenie tych podmiotów w zdolność sądową – w zakresie wynikającym z przepisów szczególnych w stosunku do art. 64 KPC. Istotna

² Nadanym przez ustawę z 16.9.2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 233, poz. 1381.

³ P. Grzegorzczak [w:] Komentarz do Kodeksu postępowania cywilnego. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze. T. 1, pod red. T. Erecińskiego, Warszawa 2012, teza 16 do art. 64.

⁴ *Ibidem*, teza 17 do art. 64.

część takich przypadków dotyczy państwowych jednostek organizacyjnych bez osobowości prawnej lub organów państwowych⁵.

Nasuwa się zatem pytanie, czy – w sytuacji, gdy stroną lub uczestnikiem postępowania jest wyposażona w szczególną zdolność sądową państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej⁶ lub nawet organ państwowy – istnieją podstawy prawne do ustawowego zwolnienia takiego podmiotu od opłat sądowych.

III. Regulacje ustawowe

Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych jedynie w pewnym zakresie reguluje kwestię zwolnienia od opłat sądowych tych organów państwowych, którym została przyznana samodzielna pozycja w postępowaniu cywilnym. Zgodnie z art. 96 KSCU, obowiązku uiszczania kosztów sądowych⁷ nie mają m.in. prokurator⁸, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz Rzecznik Praw Pacjenta (pkt 6), a także inspektor pracy (pkt 8 *in principio*).

Ponadto, zgodnie z art. 96 pkt 3 KSCU, obowiązku uiszczania kosztów sądowych nie ma strona wnosząca o uznanie postanowień umownych za niedozwolone. Jak zaś wynika z art. 479³⁸ § 1 KPC, powództwo o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone może wytoczyć m.in. Prezes Urzędu Konkurencji i Konsumentów⁹.

⁵ *Ibidem*, teza 21 do art. 64. Więcej na ten temat H. Pietrkowski, Zdolność sądowa według Kodeksu postępowania cywilnego i przepisów szczególnych [w:] *Aurea praxis, aurea theoria*. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego, pod red. J. Gudowskiego i K. Weitzą, Warszawa 2011, s. 451 i n., a także M. Dziurda, Szczególna zdolność sądowa organów państwowych oraz państwowych jednostek organizacyjnych, PPC Nr 1/2010, s. 37 i n.

⁶ Przykładowo, w sprawach z zakresu prawa pracy, zgodnie z utrwalonym stanowiskiem judykatury i doktryny, art. 460 § 1 KPC przyznaje zdolność sądową państwowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej jako pracodawcom.

⁷ A zatem nie tylko opłat, ale i wydatków – por. art. 2 ust. 1 KSCU.

⁸ W piśmiennictwie wskazuje się, że obowiązku uiszczania kosztów nie mają również podmioty (organy), którym przepisy szczególne przyznają uprawnienia prokuratora – A. Zieliński, *op. cit.*, teza 20 do art. 96.

⁹ Jak się wskazuje w piśmiennictwie, „wszystkie te podmioty, mające status strony wnoszącej o uznanie postanowień wzorca za niedozwolone” – a zatem także Prezes Urzędu

Rozstrzygnięcia zatem wymaga, czy w braku regulacji analogicznej do art. 96 pkt 6 i 8 KSCU inne państwowe jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej – a także organy państwowe – mają obowiązek uiszczać koszty sądowe.

Jeżeli chodzi o wydatki, należy podkreślić, że na gruncie art. 94 KSCU Skarb Państwa nie został wyłączony z obowiązku ich ponoszenia (uiszczania zaliczek na pokrycie wydatków)¹⁰. Jeżeli zatem brak jest w tym zakresie szczególnych regulacji – takich, jak art. 96 pkt 6 i 8 KSCU – zwalniających określone jednostki lub organy z obowiązku uiszczenia kosztów sądowych (w tym wydatków), należy przyjąć, że korzystające ze szczególnej zdolności sądowej państwowe jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej lub organy państwowe, zgodnie z art. 130⁴ § 1 KPC, mają obowiązek uiszczenia zaliczek na wydatki, jeżeli wnoszą o podjęcie czynności z nimi połączonej.

Inaczej można natomiast podejść do obowiązku uiszczenia przez wyposażone w szczególną zdolność sądową państwowe jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej lub organy państwowe opłat sądowych. W judykaturze da się zaobserwować wyraźną tendencję do celowościowej wykładni art. 94 KSCU i w konsekwencji do obejmowania zwolnieniem od opłat sądowych nie tylko literalnie rozumianego Skarbu Państwa, ale także państwowych jednostek organizacyjnych bez osobowości prawnej, którym przepisy szczególne przyznają zdolność sądową.

Jak wyjaśnia K. Gonera¹¹, powyższa wykładnia art. 94 KSCU wynika z budżetowo-fiskalnego uzasadnienia tego przepisu, opierającego się na zasadzie nieprzenoszenia środków pieniężnych między częściami budżetu państwa, którego dochód stanowią opłaty sądowe.

Ochrony Konkurencji i Konsumentów – „nie mają obowiązku uiszczenia opłat sądowych w całym postępowaniu dotyczącym tego przedmiotu, prowadzonym w postępowaniu odrębnym według art. 479³⁶–479⁴⁵ KPC, niezależnie od tego, że tylko niektórym z nich przysługuje ustawowe zwolnienie od kosztów sądowych (lub tylko opłat sądowych) na innej podstawie” – tak K. Gonera, Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Warszawa 2012, teza 10 do art. 96.

¹⁰ Art. 130⁴ KPC.

¹¹ K. Gonera, *op. cit.*, teza 12 do art. 94.

IV. Stanowisko judykatury

Takie też stanowisko zajął SN w uzasadnieniu postanowienia z 19.4.2007 r.¹², odwołując się do wcześniejszych wypowiedzi doktryny¹³. W konsekwencji SN przyjął, że ustanowione w art. 94 KSCU zwolnienie Skarbu Państwa od opłat sądowych dotyczy m.in. państwowych jednostek organizacyjnych bez osobowości prawnej, które „zgodnie z art. 460 § 1 KPC mają własną zdolność sądową i procesową w postępowaniu w sprawach z zakresu prawa pracy oraz w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych”.

W uzasadnieniu SN zaznaczył, że przyjęta wykładnia art. 94 KSCU wynika z „budżetowo-fiskalnego uzasadnienia tego przepisu, opierającego się na zasadzie nieprzenoszenia środków pieniężnych między częściami budżetu państwa, którego dochód stanowią opłaty sądowe i z którego pokrywane byłby opłaty, gdyby Skarb Państwa nie był zwolniony od ich ponoszenia”. Sąd Najwyższy zauważył przy tym, że brak możliwości skorzystania z ustawowego zwolnienia od opłat sądowych przez jednostki budżetowe byłby trudny do zaakceptowania, skoro zwolnienie takie przysługuje Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, który jest państwową osobą prawną, a ze zwolnienia od opłat sądowych korzysta na podstawie art. 114 ust. 4 ustawy z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁴.

Stanowisko powyższe uznać należy za najzupełniej racjonalne. W sytuacji, w której – wobec braku samodzielności budżetowej sądów jako jednostek budżetowych – wpływy z opłat sądowych stanowią dochody budżetu państwa, obowiązek ich ponoszenia przez inne jednostki budżetowe (czyli państwowe jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej) prowadziłby jedynie do konieczności wykonania kilku operacji finansowych, po przeprowadzeniu których środki finansowe wracałyby w to samo miejsce, skąd pochodziły. Gdyby bowiem jednostka budżetowa miała ponosić opłaty sądowe, środki na ten cel musiałyby pochodzić z budżetu państwa. Następnie jednostka

¹² I UZ 6/07, OSNP Nr 11–12/2008, poz. 179.

¹³ K. Gonera, Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Warszawa 2006, s. 176–177; Z. Miczek, Koszty sądowe w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, PiZS Nr 7/2006, s. 31.

¹⁴ Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.

budżetowa dokonywałaby przelewu tych środków na rachunek sądu (również stanowiącego jednostkę budżetową), który z kolei otrzymaną kwotę musiałby w całości przekazać do budżetu państwa. Po dokonaniu trzech operacji finansowych następowałby zatem powrót do sytuacji wyjściowej.

Sąd Najwyższy – odnosząc się do wątpliwości wynikających z faktu, że w rozpoznawanej sprawie stroną był nie Skarb Państwa, lecz państwowa jednostka organizacyjna bez osobowości prawnej wyposażona, na podstawie przepisu szczególnego do art. 64 KPC, w zdolność sądową – stwierdził ponadto, że: „wniesienie opłaty sądowej jest zawsze rozporządzeniem majątkowym, które musi mieć podstawę w zdolności cywilnoprawnej, której jednostki te niewątpliwie nie mają, skoro nie mają podmiotowości cywilnoprawnej i nie posiadają własnego majątku, z którego mogłyby takich rozporządzeń dokonywać”. Z punktu widzenia prawa cywilnego opłaty sądowe obciążałyby zatem Skarb Państwa.

Także w kolejnym orzeczeniu, czyli w uchwale z 8.1.2008 r.¹⁵ SN stanął na stanowisku, że w sprawach z zakresu prawa pracy urząd skarbowy – jako wyposażony w szczególną zdolność sądową pracodawca – zgodnie z art. 94 KSCU nie ma obowiązku uiszczania opłat sądowych. W uzasadnieniu uchwały podtrzymana została argumentacja zawarta w uzasadnieniu postanowienia SN z 19.4.2007 r.

V. Dalsze kwestie do rozstrzygnięcia

Obydwa powołane orzeczenia dotyczą sytuacji, w których szczególna zdolność sądowa przyznana została państwowym jednostkom organizacyjnym bez osobowości prawnej, stanowiącym, z punktu widzenia przepisów o finansach publicznych, jednostki budżetowe. Do rozstrzygnięcia pozostaje zatem jeszcze kwestia obowiązku ponoszenia opłat sądowych przez organy państwowe wyposażone w szczególną zdolność sądową¹⁶.

¹⁵ II PZP 8/07, OSNP Nr 11–12/2008, poz. 154.

¹⁶ Jak już zostało wskazane, sytuacja jedynie niektórych spośród takich organów została uregulowana w art. 96 KSCU.

Wydaje się, że przywołana wyżej argumentacja SN może mieć zastosowanie także do organów państwowych, którym przepisy szczególne przyznają zdolność sądową. Przypadki takie nie należą do rzadkości. Przykładowo, jak wskazał SN w uzasadnieniu wyroku z 20.4.2012 r.¹⁷, art. 6 ust. 2 NierCudzU20 „kreuje samodzielną, szczególną zdolność sądową” m.in. ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Podkreślenia wymaga, że organy państwowe obsługiwane są przez urzędy działające w formie jednostek budżetowych. W szczególności ministrowie działają przy pomocy ministerstw¹⁸. Gdyby zatem obciążyć ministra obowiązkiem uiszczania opłat sądowych, środki na ten cel pochodzić musiałyby z rachunku właściwego ministerstwa. A że stanowi ono jednostkę budżetową, ewentualne uiszczenie opłaty sądowej również prowadziłoby do kilku operacji księgowych, po których środki pieniężne musiałyby wrócić do budżetu państwa. Nawiązując do wyżej powołanych orzeczeń SN należy stwierdzić, że: „budżetowo-fiskalne” uzasadnienie art. 94 KSCU przemawia za objęciem jego regulacją organów państwowych, o ile nie korzystają one z dalej idącego zwolnienia (od kosztów sądowych) na podstawie art. 96 KSCU.

Ponadto, należy zwrócić uwagę, że organ taki jak minister – występujący właśnie jako organ, nie jako osoba fizyczna – w żadnej mierze nie ma podmiotowości cywilnoprawnej, a zatem z cywilnoprawnego punktu widzenia obowiązek uiszczenia opłaty sądowej i tak obciąża Skarb Państwa.

Te same zatem argumenty, które doprowadziły do objęcia państwowych jednostek organizacyjnych bez osobowości prawnej zwolnieniem od opłat sądowych przewidzianym w art. 94 KSCU, przemawiają również za objęciem tym zwolnieniem organów państwowych¹⁹.

¹⁷ III CSK 247/11, Biul. ICSN Nr 7–8/2013. Także z uzasadnienia postanowienia SN z 17.11.2009 r. (III CZP 85/09, Biul. SN Nr 11/2009) wynika, że minister właściwy do spraw wewnętrznych ma zdolność sądową w sprawach z art. 6 ust. 2 ustawy z 24.3.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1758 ze zm.; dalej jako: NierCudzU20). Szerzej na ten temat *M. Dziurda*, Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 28.1.2010 r., IV CSK 261/09, OSP Nr 9/2010, s. 673.

¹⁸ Szerzej na ten temat *M. Dziurda*, *Reprezentacja Skarbu Państwa w procesie cywilnym*, Kraków 2005, s. 67–68.

¹⁹ O ile nie zostały objęte dalej idącym zwolnieniem od kosztów sądowych wynikającym z art. 96 KSCU. Tak również *K. Gonera*, *op. cit.*, teza 10 do art. 96.

Jeżeli chodzi o ewentualne wnioski *de lege ferenda*, należy podkreślić, że dopóki opłaty sądowe stanowią dochody budżetu państwa – a sądy nie mogą z tych dochodów pokrywać swoich wydatków – zwolnienie z obowiązku uiszczania opłat sądowych zarówno Skarbu Państwa, jak również państwowych jednostek organizacyjnych bez osobowości prawnej oraz organów państwowych, stanowi wyraz racjonalności ustawodawcy. Niezależnie bowiem od tego, czy stroną postępowania jest Skarb Państwa wyposażony w „ogólną” zdolność sądową na podstawie art. 64 § 1 KPC – czy też wyposażone w zdolność sądową na podstawie przepisów szczególnych państwowe jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej lub organy państwowe – uiszczenie przezeń opłaty sądowej zawsze sprowadzałoby się do transferu określonej kwoty z rachunku jednej jednostki budżetowej (państwowej jednostki organizacyjnej) na konto innej jednostki budżetowej (sądu).

Oznaczałoby to w rezultacie, że środki z rachunku budżetu państwa trafiałyby na rachunek właściwej państwowej jednostki organizacyjnej bez osobowości prawnej, stamtąd zaś na rachunek sądu, który ostatecznie i tak byłby zobowiązany przekazać te środki na rachunek budżetu państwa. Trudno zaś znaleźć racjonalne uzasadnienie dla wymogu, by na skutek kilku operacji finansowych środki pochodzące z budżetu państwa miały do tego budżetu wrócić.

Wybrane aspekty ograniczeń przedmiotowych dopuszczalności zaskarżania orzeczeń i zarządzeń w przedmiocie kosztów sądowych i pomocy prawnej z urzędu – postulaty *de lege ferenda*

Aneta Mendrek*

1. Uwagi ogólne

Celem niniejszego opracowania jest ocena obowiązujących rozwiązań w zakresie niektórych aspektów ograniczeń przedmiotowych dopuszczalności zaskarżania orzeczeń i zarządzeń w przedmiocie kosztów sądowych oraz pomocy prawnej z urzędu. Ocena ta stanowić będzie podstawę do sformułowania kierunków pożądanych zmian. Rozważania podzielone zostały na dwie części. W pierwszej części przedstawiono wybrane zagadnienia z zakresu obowiązujących rozwiązań w zakresie ograniczeń przedmiotowych dopuszczalności zaskarżania ww. orzeczeń i zarządzeń. W drugiej sformułowano postulaty *de lege ferenda*.

* Autorka jest adwokatem, pracownikiem naukowo-dydaktycznym w Katedrze Prawa Publicznego w Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie, doktorantką w Zakładzie Postępowania Cywilnego WPiA UJ.

Ocenę ograniczeń przedmiotowych dopuszczalności zaskarżenia rozstrzygnięć należy rozpocząć od przedstawienia katalogu orzeczeń sądów i referendarzy sądowych oraz zarządzeń przewodniczących i referendarzy sądowych w omawianym przedmiocie.

Wśród **orzeczeń i zarządzeń w przedmiocie kosztów sądowych** wymienić należy:

- ✓ zarządzenia przewodniczącego lub referendarza sądowego w przedmiocie wezwania do uiszczenia opłat lub zaliczek na wydatki (art. 130–130⁴, art. 130⁵ KPC)¹;
- ✓ zarządzenia przewodniczącego o ustaleniu opłaty tymczasowej (art. 15 ust. 1 KSCU) oraz postanowienia sądu o ustaleniu wysokości opłaty ostatecznej (art. 15 ust. 3 KSCU);
- ✓ postanowienia sądu lub referendarza sądowego w przedmiocie ustalenia i przyznania należności świadków i biegłych (art. 92–93 KSCU);
- ✓ postanowienia sądu w przedmiocie zwrotu opłat lub zaliczek na wydatki oraz zarządzenia przewodniczącego lub referendarza sądowego o zwrocie opłaty (art. 80 ust. 1, art. 82 i art. 84 § 1 KSCU);
- ✓ rozstrzygnięcia w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych, w szczególności: postanowienia sądu lub referendarza sądowego o zwolnieniu lub odmowie zwolnienia od kosztów sądowych (art. 100 ust. 2, art. 101 ust. 1, art. 118 KSCU); zarządzenie przewodniczącego lub referendarza sądowego o zwrocie wniosku (art. 102 ust. 2 zd. 2, art. 102 ust. 4, art. 118 KSCU); postanowienia sądu lub referendarza o odrzuceniu wniosku (art. 107 ust. 2, art. 118 KSCU); postanowienia sądu lub referendarza o cofnięciu zwolnienia oraz obciążeniu nieuiszczonymi kosztami sądowymi, a w niektórych wypadkach również o ukaraniu grzywną; postanowienia sądu lub referendarza sądowego o zarządzeniu dochodzenia (art. 109 ust. 1 oraz art. 109 ust. 1 w zw. z art. 118 KSCU);

¹ Rozstrzygnięciem w przedmiocie kosztów procesu w ścisłym tego słowa znaczeniu nie będą w istocie zarządzenie o zwrocie pisma, ani też postanowienie o odrzuceniu środka zaskarżenia. Odmienne: *K. Gonera*, Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Warszawa 2012, s. 19–20.

- ✓ zawarte w orzeczeniu kończącym postępowanie w instancji postanowienia sądu lub referendarza sądowego² w przedmiocie rozliczania nieuiszczonych kosztów sądowych na podstawie art. 113 ust. 1–3 KSCU oraz art. 83 ust. 2 w zw. z art. 113 ust. 1–3 KSCU oraz postanowienia sądu, przed którym toczyła się sprawa w I instancji o uzupełnieniu rozstrzygnięcia w przedmiocie nieuiszczonych kosztów sądowych (art. 108¹ KPC);
- ✓ zarządzenia prezesa sądu właściwego do rozpoznania sprawy w I instancji w przedmiocie rozłożenia na raty, odroczenia płatności lub umorzenia należności sądowych, zarządzenia referendarza sądowego w przedmiocie rozłożenia na raty, odroczenia płatności należności sądowych (art. 119–125 KSCU).

Orzeczeniami i zarządzeniami w przedmiocie pomocy prawnej z urzędu są:

- ✓ postanowienia sądu lub referendarza o ustanowieniu lub odmowie ustanowienia pełnomocnika z urzędu (art. 123 § 1 KPC);
- ✓ zarządzenia przewodniczącego o zwrocie wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu (art. 117¹ § 2 KPC), zarządzenia przewodniczącego lub referendarza sądowego o wezwaniu do uzupełnienia braku wniosku – złożonego przez stronę niereprezentowaną przez profesjonalnego pełnomocnika – poprzez złożenie oświadczenia o stanie rodzinnym majątku i dochodach, pod rygorem zwrotu wniosku oraz zarządzenia o zwrocie wniosku wydane w razie nieuzupełnienia ww. braku (art. 117¹ § 1 w zw. z art. 130 § 1–2, art. 130⁵ KPC);

² Referendarz sądowy jest w szczególności upoważniony do wydawania: nakazów zapłaty w postępowaniu upominawczym i zarządzeń w tym postępowaniu (art. 353¹ § 2, art. 497¹ § 3 KPC); nakazów zapłaty w elektronicznym postępowaniu upominawczym oraz zarządzeń i postanowień formalnie kończących to postępowanie w instancji (art. 353¹ § 2, art. 505³⁰ KPC); europejskich nakazów zapłaty i zarządzeń w tym postępowaniu (art. 505¹⁶ § 2 i 3 KPC); podejmowania czynności w sprawach rejestrowych i w postępowaniu o wpis w księdze wieczystej oraz w sprawach spadkowych z wyłączeniem przeprowadzania rozprawy, a w sprawach spadkowych – także z wyłączeniem zabezpieczenia spadku i przesłuchania świadków testamentu ustnego (art. 509¹ KPC). Rozstrzygnięcia te w zakresie, w jakim należą do orzeczeń kończących postępowanie w instancji, powinny zawierać w sobie postanowienia o obciążeniu strony kosztami sądowymi lub nakazaniu ich ściągnięcia z zasądzonego świadczenia lub innego majątku strony zastąpionej przez kuratora (art. 113 ust. 1–3 KSCU).

- ✓ postanowienia sądu o odrzuceniu wniosku o ustanowienie pełnomocnika (art. 117² § 2 KPC);
- ✓ postanowienia sądu o zwolnieniu pełnomocnika z urzędu z obowiązku zastępowania strony i zwróceniu się do właściwej okręgowej rady adwokackiej lub rady okręgowej izby radców prawnych o wyznaczenie innego adwokata lub radcy prawnego (art. 118 § 3 KPC);
- ✓ postanowienia sądu o zwróceniu się do właściwej rady o wyznaczenie pełnomocnika z innej miejscowości, jeżeli ustanowiony w sprawie adwokat lub radca ma podjąć czynności w innej miejscowości (art. 118 § 4 KPC);
- ✓ postanowienia sądu o zarządzeniu dochodzenia (art. 119¹ KPC);
- ✓ postanowienia sądu o cofnięciu ustanowienia pełnomocnika, obowiązku uiszczenia przez stronę jego wynagrodzenia, a w niektórych wypadkach również o nałożeniu grzywny (art. 120 KSCU);
- ✓ postanowienia sądu o przyznaniu pełnomocnikowi z urzędu od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej, wydane w razie braku podstaw do zasądzenia zwrotu kosztów procesu (w tym wynagrodzenia pełnomocnika z urzędu) od przeciwnika na rzecz strony korzystającej z pomocy z urzędu lub w razie wykazania bezskuteczności egzekucji wynagrodzenia od przeciwnika³.

Poza zakresem rozważań niniejszego opracowania pozostaną orzeczenia w przedmiocie kosztów procesu – jako niemieszczące się w zakresie orzeczeń o kosztach sądowych i pomocy prawnej z urzędu.

Powyższy katalog orzeczeń i zarządzeń w przedmiocie kosztów sądowych oraz pomocy prawnej z urzędu jest bardzo niejednorodny. Zaskarżeniu podlegają jedynie niektóre z ww. rozstrzygnięć. Niektóre natomiast mogą być przedmiotem kontroli na podstawie stosowanego wprost lub odpowiednio art. 380 KPC. Przedmiotowa dopuszczalność zaskarżenia przewidzianymi przez ustawę środkami zaskarżenia zależna będzie od organu, który wydał dane orzeczenie lub zarządzenie; instancji, w której wydane zostało orzeczenie; postaci orzeczenia oraz od formy, jaką nadano orzeczeniu, tj. czy zostało ono zawarte w osobnym dokumencie, czy też postanowieniu nadano formę

³ Zob. § 19–21 TAdwR oraz § 15–17 TRadR.

odrębnego punktu w orzeczeniu kończącym postępowanie w instancji. W tym ostatnim wypadku rodzi się szczególne wymagające omówienia zagadnienie związane z wykluczeniem zbiegu i konkurencji środków zaskarżenia.

Z względu na ramy pracy i jej cel, nie jest możliwe wyczerpujące omówienie zagadnienia dopuszczalności ww. zaskarżania orzeczeń i zarządzeń. Celem opracowania jest rozważenie jedynie kilku problemów związanych z zagadnieniem ograniczeń przedmiotowych dopuszczalności ich zaskarżenia. Uwaga zostanie skupiona na dwóch kwestiach:

- ✓ odpowiedzi na pytanie, czy zakres przedmiotowy dopuszczalności zaskarżenia ww. rozstrzygnięć jest wystarczający z punktu widzenia wymagań sprawiedliwości proceduralnej?
- ✓ rozważeniu konsekwencji przyjęcia zasady wyłączności w systemie zaskarżania orzeczeń dla dopuszczalności zaskarżania ww. rozstrzygnięć.

2. Przedmiotowa dopuszczalność zaskarżania orzeczeń i zarządzeń w przedmiocie kosztów sądowych i pomocy prawnej z urzędu *de lege lata*

2.1. Ograniczenia przedmiotowe zaskarżania rozstrzygnięć wydanych w I instancji

Na podstawie art. 394 § 1 KPC, zażalenie do sądu II instancji przysługuje na postanowienia sądu I instancji kończące postępowanie w sprawie oraz postanowienia sądu I instancji i zarządzenia przewodniczącego, których przedmiotem są kwestie wymienione w dwunastu punktach paragrafu pierwszego tego artykułu. W świetle ugruntowanego w doktrynie i orzecznictwie poglądu, postanowienia w przedmiocie kosztów sądowych oraz pomocy prawnej z urzędu nie stanowią postanowień kończących postępowanie w sprawie w rozumieniu tego przepisu. Do **zaskarżalnych na podstawie art. 394 § 1 orzeczeń i zarządzeń w przedmiocie kosztów sądowych i pomocy prawnej z urzędu** należą:

- ✓ postanowienia sądu o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych; postanowienia sądu o cofnięciu zwolnienia od kosztów sądowych; postanowienia sądu o odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego;

- postanowienia sądu o cofnięciu ustanowienia pełnomocnika z urzędu (art. 394 § 1 pkt 2 KPC)⁴;
- ✓ postanowienia i zarządzenia w przedmiocie wymiaru opłaty (art. 394 § 1 pkt 9 KPC)⁵;
 - ✓ postanowienia sądu w przedmiocie zwrotu opłat lub zaliczek na wydatki (art. 394 § 1 pkt 9 KPC);
 - ✓ postanowienia sądu w przedmiocie obciążenia kosztami sądowymi wydane na podstawie art. 108¹ KPC (art. 394 § 1 pkt 9 KPC);
 - ✓ postanowienia sądu w przedmiocie obciążenia strony kosztami sądowymi wydane na podstawie art. 113 ust. 1–3 KSCU oraz art. 83 ust. 2 w zw. z art. 113 ust. 1–3 KSCU, jeżeli strona nie składa środka zaskarżenia co do istoty sprawy (art. 394 § 1 pkt 9 KPC);
 - ✓ postanowienia w przedmiocie ustalenia i przyznania należności biegłego⁶ i świadka (art. 394 § 1 pkt 9 KPC).

⁴ Wskazać należy, że art. 394 § 1 pkt 2 KPC posługuje się nieściśłym określeniem „odwołania” pełnomocnika, podczas gdy Kodeks w art. 117–124 nie przewiduje wydawania postanowień tej treści.

⁵ Do rozstrzygnięć tych należy zaliczyć: zarządzenia przewodniczącego o ustaleniu na podstawie art. 15 ust. 1–2 KSCU opłaty tymczasowej oraz postanowienia sądu o ustaleniu opłaty ostatecznej na podstawie art. 15 ust. 3 KSCU. Wątpliwości mogłyby powstać w odniesieniu do zarządzeń przewodniczącego wydanych na podstawie art. 130 § 1 KPC dotyczących wezwania do uiszczenia wskazanej w zarządzeniu opłaty. Zarządzenia te również – w pewnym sensie – zawierają ustalenia co do wymiaru opłaty. Jednak wątpliwości te należy rozstrzygnąć odwołując się do uzasadnienia rządowego projektu ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2582 Sejmu IV kadencji, dostępny na: www.sejm.gov.pl). Wedle treści uzasadnienia projektu, nowe brzmienie art. 394 § 1 pkt 9 KPC miało na celu zawężenie zaskarżalności zarządzeń przewodniczącego dotyczących wezwań do uiszczenia opłaty w stosunku do rozwiązywania obowiązującego na gruncie KSCU⁶⁷. W zamyśle ustawodawcy, kontroli na skutek zażalenia zostały poddane jedynie zarządzenia przewodniczącego o zwrocie nieopłaconego pozwu lub innego pisma inicjującego postępowanie oraz postanowienia o odrzuceniu nieopłaconego środka zaskarżenia (art. 394 § 1 pkt 1, 11–12 KPC).

⁶ Literalne brzmienie przepisu art. 394 § 1 pkt 9 KPC odwołujące się do pojęcia „wynagrodzenia biegłego” mogłoby prowadzić do wniosku, że biegłemu nie przysługuje zażalenie w zakresie ustalenia i przyznania wydatków – należnych mu obok wynagrodzenia na podstawie art. 89 ust. 1 KSCU. Należy opowiedzieć się za rozszerzającą wykładnią przepisu i przyjęciem, że biegły oraz strona mogą kwestionować należności przyznane biegłemu zarówno tytułem wynagrodzenia, jak i wydatków.

Katalog postanowień sądu I instancji zaskarżalnych zażaleniem na podstawie art. 394 § 1 pkt 9 KPC został w orzecznictwie SN poszerzony o postanowienia w przedmiocie przyznania pełnomocnikowi od Skarbu Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu⁷. Sąd Najwyższy trafnie wywiódł, że brak jest argumentów uzasadniających odmienne uregulowanie dopuszczalności zażalenia w przedmiocie wynagrodzenia pełnomocnika z urzędu niż zażalenia na postanowienie w przedmiocie wynagrodzenia biegłego (art. 394 § 1 pkt 9 KPC), a istniejąca luka powinna zostać wypełniona poprzez stosowany w drodze analogii art. 394 § 1 pkt 9 *in fine* KPC⁸.

Wymienione wyżej orzeczenia i zarządzenia wydane przez referendarza sądowego – w zakresie, w jakim na podstawie ww. przepisów szczególnych jest on upoważniony do wydawania rozstrzygnięć w omawianym przedmiocie – podlegają zaskarżeniu skargą na orzeczenie referendarza sądowego (art. 398²² § 1 KPC w zw. z art. 394 § 1 pkt 1, 2 i 9 KPC).

Wskazać należy, że przepis art. 394 § 1 pkt 9 KPC w zakresie, w jakim dopuszcza zaskarżalność postanowień, których przedmiotem jest: zwrot kosztów, określenie zasad ponoszenia przez strony kosztów procesu, koszty przyznane w nakazie zapłaty, odnosi się w istocie do postanowień w przedmiocie kosztów procesu, a nie kosztów sądowych.

Porównanie zbudowanego na wstępie katalogu rozstrzygnięć w omawianym przedmiocie z katalogiem rozstrzygnięć zaskarżalnych w drodze zażalenia i skargi na orzeczenie referendarza prowadzi do wniosku, że ***de lege lata* nie podlegają zaskarżeniu:**

- 1) pozytywne postanowienia sądu oraz referendarza sądowego w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych (uwzględniające wniosek w całości) oraz w przedmiocie ustanowienia pełnomocnika z urzędu;
- 2) zarządzenia przewodniczącego i referendarza sądowego w przedmiocie wezwania do uiszczenia opłaty lub zaliczki na wydatki (art. 130–130⁴, 130⁵ KPC);

⁷ Tak: uzasadnienie uchwały SN z 25.6.2009 r., III CZP 36/09, OSNC Nr 2/2010, poz. 24; uchwała SN z 20.5.2011 r., III CZP 14/2011, Biul. SN Nr 5/2011; uchwała SN z 8.3.2012 r., III CZP 2/12, Biul. SN Nr 3/2012.

⁸ *Ibidem*.

- 3) zarządzenia przewodniczącego lub referendarza sądowego o wezwaniu do uzupełnienia braku wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych lub wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu, złożonego przez stronę niereprezentowaną przez profesjonalnego pełnomocnika, poprzez złożenie wymaganego oświadczenia o stanie rodzinnym majątku i dochodach pod rygorem zwrotu wniosku (art. 130 § 1–2 KPC w zw. z art. 117¹ § 1 KPC, art. 102 ust. 2 zd. 2 KSCU);
- 4) zarządzenia przewodniczącego lub referendarza sądowego o zwrocie wniosku o zwolnienie od kosztów oraz zarządzenia przewodniczącego o zwrocie wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu – wydane na skutek niezłączenia oświadczenia o stanie rodzinnym majątku i dochodach (art. 130 § 1–2 w zw. z art. 117¹ § 1 KPC, art. 117¹ § 3 KPC, art. 130 § 1–2 KPC w zw. z art. 102 ust. 2 zd. 2 KSCU, art. 102 ust. 4, art. 118 KSCU);
- 5) postanowienia sądu lub referendarza sądowego o odrzuceniu wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych (art. 107 ust. 2, art. 118 KSCU) oraz postanowienia sądu o odrzuceniu wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu (art. 117² § 2 KPC);
- 6) postanowienia sądu lub referendarza sądowego o zarządzeniu dochodzenia co do rzeczywistego stanu majątkowego strony domagającej się zwolnienia od kosztów sądowych lub z niego korzystającej (art. 109 ust. 1 oraz art. 109 ust. 1 w zw. z art. 118 KSCU) oraz postanowienia sądu o zarządzeniu dochodzenia co do rzeczywistego stanu majątkowego strony domagającej się ustanowienia pełnomocnika z urzędu lub korzystającej z jego pomocy (art. 119¹ KPC);
- 7) postanowienia sądu w przedmiocie zwolnienia pełnomocnika z urzędu z obowiązku zastępowania strony i o zwróceniu się do właściwej okręgowej rady adwokackiej lub rady okręgowej izby radców prawnych o wyznaczenie innego adwokata lub radcy prawnego (art. 118 § 3 KPC);
- 8) postanowienia sądu w przedmiocie zwrócenia się do właściwej rady o wyznaczenie pełnomocnika z innej miejscowości, jeżeli ustanowiony w sprawie adwokat lub radca ma podjąć czynności poza siedzibą sądu orzekającego (art. 118 § 4 KPC);

- 9) zarządzenia prezesa sądu właściwego do rozpoznania sprawy w I instancji w przedmiocie rozłożenia na raty, odroczenia płatności lub umorzenia należności sądowych (art. 119–125 KSCU).

Przyjęte rozwiązanie należy ocenić pozytywnie w zakresie wykluczenia zaskarżania orzeczeń wymienionych w pkt. 1–4 i 6–8.

Rozwiązanie wskazane w pkt 1. jest racjonalne. Zapobiega przedłużaniu postępowania na skutek zaskarżania orzeczeń korzystnych dla wnioskodawcy. Pozytywne postanowienie w przedmiocie wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych lub wniosku o ustanowienie pełnomocnika, może w sposób niekorzystny wpływać na sytuację procesową przeciwnika. Przeciwnik ma jednak możliwość wpłynięcia na zmianę tej sytuacji, informując sąd o okolicznościach mogących uzasadniać cofnięcie przyznanego zwolnienia lub cofnięcie ustanowienia pełnomocnika⁹.

Potrzebie kontroli postanowień i zarządzeń wymienionych w pkt. 2–4 czyni zadość możliwość poddania ich kontroli, na podstawie art. 380 w zw. z art. 397 § 2 zd. 1 KPC, w ramach rozpoznania zażalenia na zarządzenie o zwrocie pozwu (odpowiednio wniosku wszczynającego postępowanie) oraz zażalenia na postanowienie o odrzuceniu środka zaskarżenia. Kontroli niektórych wydawanych przez referendarza sądowego postanowień i zarządzeń wymienionych w pkt. 2–4 czyni również zadość możliwość zaskarżenia skargą orzeczenie referendarza zarządzenia o zwrocie pozwu.

Postanowienia wymienione w pkt 6 w sposób bezpośredni nie ingerują w prawa i obowiązki stron postępowania. Potrzebie kontroli wyników dochodzenia czyni zadość kontrola wydanego po przeprowadzeniu dochodzenia postanowienia w przedmiocie wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika w urzędzie oraz kontrola postanowienia o cofnięciu zwolnienia od kosztów sądowych lub cofnięciu ustanowienia pełnomocnika z urzędu. Gdyby zaś, zdaniem strony, dochodzenie doprowadziło do nieuzasadnionego przedłużenia postępowania, ma ona prawo

⁹ Na marginesie wskazać należy, że rozważania na temat zaskarżalności ww. orzeczeń stałyby się bezprzedmiotowe w razie zrealizowania przez ustawodawcę zgłaszanych w doktrynie – słusznych – postulatów, co do przekazania orzekania o zwolnieniach od kosztów sądowych oraz pomocy prawnej z urzędu poza organy wymiaru sprawiedliwości (z zachowaniem jedynie kontroli sądu nad rozstrzygnięciami negatywnymi).

złożyć skargę na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

Postanowienia sądu w przedmiocie wniosku pełnomocnika z urzędu o zwolnienie z obowiązku zastępowania strony (art. 118 § 3 KPC) oraz w przedmiocie wniosku o zwrócenie się do właściwej rady o wyznaczenie pełnomocnika z innej miejscowości (art. 118 § 4 KPC) podlegają kontroli sądu na podstawie art. 380 KPC w postępowaniu apelacyjnym. Kontrola taka wydaje się być dostateczna. Należy jednak zauważyć, że w każdym wypadku złożenia przez pełnomocnika wniosku, o którym mowa w art. 118 § 3 i 4 KPC, sąd I instancji powinien wszechstronnie go ocenić. Wadliwa ocena może w niektórych wypadkach doprowadzić do nieważności postępowania (art. 379 pkt 5 KPC)¹⁰.

Wątpliwości może budzić rozwiązanie wykluczające dopuszczalność zażalania rozstrzygnięć wymienionych w pkt. 5 i 9.

Postanowienia wymienione w pkt. 5 są konsekwencją stwierdzenia przez sąd nadużycia przez stronę praw procesowych – polegającego na dokonywaniu czynności zmierzających do wydłużania postępowania na skutek złożenia ponownego wniosku o zwolnienie od kosztów lub ustanowienie pełnomocnika, opartego na tych samych okolicznościach, co poprzednio oddalony wniosek¹¹. Według założenia, które legło u podstaw omawianej regulacji, dopuszczenie kontroli tych postanowień w drodze zażalenia wydłużyłoby postępowanie, a więc byłoby sprzeczne z celem regulacji art. 117² § 2 KPC i art. 107 ust. 2 KSCU. Wskazać jednak należy, że *de facto* strona dysponuje możliwością zainicjowania kontroli, czy organ prawidłowo ocenił wniosek, tj. czy istotnie był on oparty na tych samych okolicznościach, składając zażalenie na postanowienie o odrzuceniu zażalenia na postanowienie o odrzu-

¹⁰ W tej kwestii poglądy judykatury są podzielone. Pogląd dopuszczający nieważność w analogicznych sytuacjach wyraził SN: w wyroku z 18.3.2008 r., IV CSK 539/07, Legalis; w postanowieniu z 3.3.1997 r., III CKN 10/96, OSP Nr 9/1997, poz. 172. Odmienne: wyrok SN z 16.2.1999 r., II UKN 418/98, OSNAPiUS Nr 9/2000, poz. 359; wyrok SN z 16.4.2008 r., V CSK 564/07, Legalis; wyrok SN z 19.6.2008 r., V CSK 50/08, Legalis. Wydaje się, że ocena, czy uchybienie doprowadziło do pozbawienia możliwości obrony praw wymaga oceny w konkretnej sytuacji.

¹¹ M.G. Plebanek, Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym, Warszawa 2012, s. 415–416.

ceniu wniosku¹². Dlatego wydaje się, że przyjęte rozwiązanie, wykluczające dopuszczalność zażalenia bezpośrednio na postanowienie o odrzuceniu wniosku na podstawie art. 117² § 2 KPC i art. 107 ust. 2 KSCU, w istocie nie zawsze przyspieszy rozpoznanie sprawy¹³.

Ani KPC, ani KSCU nie dopuszczają zażalenia na zarządzenia prezesa sądu właściwego do rozpoznania sprawy w I instancji w przedmiocie rozłożenia na raty, odroczenia płatności lub umorzenia należności sądowych (art. 119–125 KSCU). Ustawa przewiduje jedynie dopuszczalność złożenia skargi do sądu na zarządzenia referendarza sądowego w przedmiocie rozłożenia na raty, odroczenia płatności należności sądowych (art. 125 zd. 2 KSCU). Należy zgodzić się ze spostrzeżeniem *K. Gonery*¹⁴, że zarządzenie prezesa sądu ma odmienną naturę niż orzeczenia wydawane w postępowaniu cywilnym. Jest to decyzja dotycząca należności publicznoprawnej, w której władczą decyzję podejmuje prezes sądu. Wydaje się jednak, że obecne standardy konstytucyjne (w szczególności wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP¹⁵) przemawiają za poddaniem kontroli sądowej tego rodzaju decyzji, jako ingerujących w istotne prawa i obowiązki jednostki. Tego rodzaju decyzje na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego, jak również postępowania podatkowego i postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, zostały poddane kontroli sądowej.

¹² *K. Gonera, op. cit.*, s. 575; *M.G. Plebanek, op. cit.*, s. 416.

¹³ Zob. postanowienie SN z 15.6.2011 r. (V CZ 25/11, Biul. SN Nr 5/2012), w którym SN – na gruncie nieco odmiennej sytuacji, lecz ujawniającej analogiczny problem – podkreślił, że: „artykuł 380 KPC ma zastosowanie przy rozpoznawaniu przez Sąd Najwyższy zażalenia strony na odrzucenie nieopłaconej skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, w następstwie wydania niezaskarżalnego postanowienia o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych”.

¹⁴ *K. Gonera, op. cit.*, s. 640.

¹⁵ Zob. szerzej na temat pojęcia „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz potrzeby odróżnienia tego pojęcia od sprawy w rozumieniu KPC: uzasadnienie wyroku TK z 30.10.2012 r., SK 20/11, OTK Nr 9A/2012, poz. 110.

2.1.1. Ograniczenia dopuszczalności zaskarżenia w świetle zasady wyłączności

W doktrynie¹⁶ i orzecznictwie¹⁷ dominuje pogląd, że w systemie środków zaskarżenia obowiązuje zasada wyłączności – wykluczająca konkurencję lub zbieg środków zaskarżenia.

Zamieszczenie postanowienia o obciążeniu kosztami sądowymi, na podstawie art. 113 ust. 1–3 KSCU lub art. 83 ust. 2 w zw. z art. 113 ust. 1–3 KSCU, w orzeczeniu kończącym sprawę w instancji (czy to formalnie, czy merytorycznie) nie odbiera temu postanowieniu charakteru odrębnego orzeczenia. Jednak orzeczenia o kosztach sądowych, podobnie jak i orzeczenia o kosztach procesu¹⁸, mają akcesoryjny charakter. W konsekwencji, zaskarżenie orzeczenia *in meriti*, obejmuje zaskarżenie zawartego w tym orzeczeniu postanowienia o kosztach sądowych¹⁹, zapobiega jego uprawomocnieniu i wyklucza dopuszczalność zażalenia na postanowienie o obciążeniu kosztami sądowymi (lub odpowiednio skargi na postanowienie referendarza)²⁰.

¹⁶ Tak W. Siedlecki [w:] System prawa procesowego cywilnego. T. III. Zaskarżanie orzeczeń sądowych, pod red. W. Siedleckiego, Ossolineum 1986, s. 38. W. Siedlecki przyjmuje, że jest to jedna z zasad systemu zaskarżenia. Podobnie B. Bładowski, Środki odwoławcze w postępowaniu cywilnym, Warszawa 2013, s. 31. Nieco odmiennie: M. Sawczuk [w:] System prawa procesowego cywilnego. T. III, Ossolineum 1986, s. 87 – wyraził on pogląd, że zakres zasady wyłączności jest ograniczony do wypadków wyrażnie w ustawie przewidzianych; zob. też A. Zieliński, Czy strona niezależnie od złożenia środka zaskarżenia co do istoty sprawy (apelacji) może odrębnym środkiem zaskarżenia (zażaleniem) zaskarżyć postanowienie sądu pierwszej instancji w przedmiocie zwrotu kosztów?, Pal. Nr 7–8/1999, s. 147–148, który zaprobował tezę wyrażoną w uchwale SN z 8.4.1986 r., III CZP 12/86, OSNCP Nr 2–3/1987, poz. 30.

¹⁷ Postanowienie SN z 5.10.1966 r., III CR 213/66, OSPiKA Nr 9/1967, poz. 226; uchwała SN (7) z 26.2.1968 r., III PZP 44/67, OSNCP Nr 8–9/1968, poz. 130; postanowienie SN z 18.4.2013 r., III CZP 15/13, Biul. SN Nr 4/2013.

¹⁸ Temat ten omawiam szerzej w pracy doktorskiej poświęconej „Orzekaniu o kosztach procesu cywilnego”, niepubl.

¹⁹ Zob. też uchwała SN z 23.5.2012 r. (III CZP 18/12, OSNC Nr 12/2012, poz. 139), w której SN stwierdził, że: „jeżeli po rozpoznaniu sprzeciwu wyrok zaoczny został uchylony w całości lub w części, postępowanie toczące się na skutek zażalenia na zawarte w tym wyroku postanowienie o kosztach procesu podlega umorzeniu”.

²⁰ T. Bukowski, Rozstrzyganie o kosztach procesu cywilnego, Warszawa 1971, s. 198; wskazuje on nawet na „warunkową prawomocność” rozstrzygnięcia o kosztach procesu, jaka zachodzi pomiędzy upływem terminu do wniesienia zażalenia oraz terminu do złożenia apelacji.

Wskazuje się, że wniesienie apelacji od wyroku „pochłania” (ze skutkiem unicestwienia) możliwość wniesienia zażalenia na zawarte w wyroku postanowienie o kosztach²¹.

Kwestie dopuszczalności zażalenia na postanowienie sądu I instancji o obciążeniu kosztami sądowymi zawarte w orzeczeniu kończącym sprawę merytorycznie, ustawodawca rozstrzygnął wyraźnie w art. 394 § 1 pkt 9 KPC, uzależniając dopuszczalność zażalenia od niezłożenia przez stronę środka zaskarżenia *in meriti*. Reguła ta znajdzie odpowiednie zastosowanie przy ocenie dopuszczalności skargi na postanowienie o obciążeniu kosztami sądowymi zawarte w nakazie zapłaty wydanym przez referendarza sądowego lub w innym orzeczeniu referendarza kończącym postępowanie w instancji (art. 398²² § 1 KPC).

Jak już wskazano, dopuszczalność złożenia zażalenia (skargi na orzeczenie referendarza) w opisanych wyżej przypadkach zależna jest od skorzystania przez stronę z prawa do zaskarżenia orzeczenia *in meriti*. Rodzi się pytanie, w jaki sposób należy potraktować złożone uprzednio przez stronę zażalenie (lub skargę na orzeczenie referendarza) w sytuacji późniejszego skutecznego zaskarżenia orzeczenia apelacją (odpowiednio zaskarżenia innego orzeczenia *in meriti* właściwym dla tego orzeczenia środkiem zaskarżenia). Natomiast według trafnego i dominującego obecnie poglądu, opartego na literalnej wykładni art. 394 § 1 pkt 9 w zw. z art. 397 § 2 w zw. z art. 370 KPC, zażalenie powinno podlegać odrzuceniu – jako niedopuszczalne²².

²¹ Pogląd ten zastał wyrażony, na gruncie rewizji w odniesieniu do zawartego w wyroku postanowienia o kosztach procesu, w uchwale SN (7) z 26.2.1968 r. (zob. przyp. 17), mającej moc zasady prawnej. Jednak zachował on aktualność również w odniesieniu do zawartego w wyroku postanowienia o kosztach sądowych.

²² Pogląd taki dominuje w orzecznictwie SN, zob.: postanowienie SN z 5.10.1966 r. (zob. przyp. 17); uchwała SN (7) z 26.2.1968 r. (zob. przyp. 17); postanowienie SN z 18.4.2013 r. (zob. przyp. 17). Por. też orzeczenie SN z 25.5.1936 r. (C III 842/35, Zb. Orz. Nr I/1937, poz. 38), w którym wyrażono pogląd, że w razie złożenia w jedynym piśmie apelacji i zażalenia na postanowienie o kosztach zawarte w zaskarżanym apelacją wyroku, sąd II instancji powinien rozpoznać pismo, jako apelację. Z kolei T. Zembrzusi ([w:] System prawa procesowego cywilnego. T. III, cz. 1. Środki zaskarżenia, pod red. J. Gudowskiego, s. 396) kwestionuje dopuszczalność zamieszczenia zażalenia w ramach apelacji, czy skargi kasacyjnej, wskazując również na niedopuszczalność wniesienia zażalenia ewentualnego.

Nie można kwestionować słuszności oparcia systemu zaskarżenia na zasadzie wyłączności, jednak jej konsekwencje – przy obowiązującej *de lege lata* regulacji przewidującej krótsze terminy do złożenia zażalenia i skargi na orzeczenie referendarza sądowego oraz dłuższe terminy do wniesienia apelacji, sprzeciwu od wyroku zaocznego, zarzutów od nakazu zapłaty, sprzeciwu od nakazu zapłaty – prowadzą do ukształtowania postępowania w sposób nieodpowiadający wymogom sprawiedliwości proceduralnej.

Rozwiązanie to może rodzić szczególne problemy w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, w razie rezygnacji przez stronę z wniesienia środka zaskarżenia od orzeczenia *in meriti* już po upływie terminu do złożenia zażalenia (odpowiednio skargi na orzeczenie referendarza). Rezygnacja taka może wynikać m.in. z oceny szans powodzenia, z kalkulacji kosztów z tym związanych, czy też z zaspokojenia roszczenia przez stronę przeciwną. Po drugie, w sytuacji cofnięcia apelacji (sprzeciwu od wyroku zaocznego, zarzutów od nakazu zapłaty) np. z powodu uregulowania należności przez stronę przeciwną po upływie terminu do złożenia zażalenia.

Obecne rozwiązanie prowadzi do konsekwencji trudnych do zaakceptowania, z punktu widzenia ekonomii procesowej i wymogów ukształtowania procedury w sposób zapewniający rzetelność procesu (w szczególności wymogów przewidywalności skutków procesowych i wymogu niezaskakiwania stron postępowania, unikania nadmiernego skomplikowania postępowania)²³. Wymusza ono na stronie składanie zażalenia (skargi na orzeczenie referendarza) niejako zapobiegawczo, na wypadek niewniesienia środka zaskarżenia od orzeczenia *in meriti*. Następnie zażalenie to, na skutek złożenia środka zaskarżenia *in merita*, stanie się niedopuszczalne. Rozwiązanie to stwarza pułapkę procesową. Trudno bowiem oczekiwać, aby strona po upływie terminu do wniesienia zażalenia, „na siłę”, jedynie z uwagi na koszty, składała apelację. Właściwszym rozwiązaniem byłoby wydłużenie terminów do zaskarzania orzeczeń o kosztach sądowych i kosztach procesu

²³ Szerzej o wymogach rzetelności procesu i sprawiedliwości proceduralnej zob. z wielu: P. Pogonowski, *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2005, s. 7 i n.; A. Łazarska, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012, s. 665 i n.

zawartych w orzeczeniu kończącym sprawę w instancji do upływu terminu do złożenia środka zaskarżenia *in meriti*.

Skoro zaskarżenie orzeczenia *in meriti* pociąga za sobą zaskarżenie zawartego w nim orzeczenia co do kosztów sądowych i przesądza o niedopuszczalności odrębnego zażalenia, rodzi się pytanie, czy strona, która w apelacji (sprzeciwie od wyroku zaocznego, zarzutach od nakazu zapłaty) wyraźnie kwestionowała rozstrzygnięcie o kosztach (np. w zakresie przyjętej przez sąd zasady ponoszenia przez strony kosztów), jest uprawniona do cofnięcia apelacji w części dotyczącej merytorycznego rozstrzygnięcia i podtrzymywania jej w zakresie kosztów? Czy sąd II instancji byłby wówczas zobowiązany do orzeczenia w przedmiocie zaskarżonego apelacją postanowienia o kosztach sądowych? *De lege lata* brak podstaw do udzielenia odpowiedzi twierdzących. Takie rozwiązanie prowadziłoby do nieznanej ustawie konstrukcji rozpoznawania apelacji w zakresie kosztów. Przepis art. 391 § 2 KPC nakazuje w razie cofnięcia apelacji umorzyć postępowanie apelacyjne, a przecież żadne inne postępowanie, np. zażaleniowe odnośnie kosztów, się nie toczy. Podobny problem zaistnieje w razie cofnięcia sprzeciwu od wyroku zaocznego lub zarzutów od nakazu zapłaty wydanego w postępowaniu nakazowym.

2.2. Ograniczenia przedmiotowe zaskarżania orzeczeń i zarządzeń w przedmiocie kosztów sądowych i pomocy prawnej z urzędu wydanych w postępowaniu przed sądem w II instancji

2.2.1. Zaskarżalność orzeczeń i zarządzeń w przedmiocie kosztów sądowych wydanych w II instancji

W odróżnieniu od postanowień sądu II instancji w przedmiocie kosztów procesu (art. 394² § 1 KPC), postanowienia sądu II instancji i zarządzenia przewodniczącego wydane w postępowaniu przed sądem II instancji nie podlegają zaskarżeniu w drodze zażalenia do innego składu tego sądu. Rozwiązanie to należy ocenić negatywnie z punktu widzenia spójności rozwiązań dotyczących zaskarżania orzeczeń w przedmiocie kosztów postępowania. Na skutek zakwestionowania pominięcia ustawodawczego polegającego na braku kontroli instancyjnej orzeczeń wydanych przez sąd II instancji

w przedmiocie kosztów procesu²⁴, ustawą z 19.3.2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego²⁵, a następnie ustawą z 16.9.2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i niektórych innych ustaw²⁶, dopuszczono kontrolę tych orzeczeń pierwotnie w drodze zażalenia do SN, a obecnie od 3.5.2012 r. w drodze zażalenia w instancji poziomej. Niezależnie od podniesionych w doktrynie²⁷ trafnych zastrzeżeń co do przyjętego w orzeczeniach TK z 27.3.2007 r. oraz z 9.2.2010 r.²⁸ sposobu rozumienia orzekania o kosztach procesu przez sąd II instancji po raz pierwszy oraz wywiedzionych przez Trybunał wniosków co do niezgodności kontrolowanych przepisów z art. 78 w zw. z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, podzielić należy pogląd wyrażony przez *M. Michalską-Marciniak*²⁹, że potrzeba kontroli instancyjnej orzeczeń w przedmiocie kosztów procesu wynika nie tyle z konstytucyjnej zasady zaskarżalności orzeczeń wydanych w I instancji, ani też z zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego, lecz z wymogu ukształtowania procedury w sposób rzetelny odpowiadający wymogom sprawiedliwości proceduralnej (art. 2 Konstytucji RP). Ten aspekt prawa do sądu wymaga, aby orzeczenia te – jako istotnie ingerujące w prawa i wolności jednostki – zostały poddane kontroli instancyjnej.

Wydaje się, że brak jest powodów do różnicowania pod względem dopuszczalności zaskarżenia orzeczeń sądu II instancji w przedmiocie kosztów sądowych oraz orzeczeń sądu II instancji w przedmiocie kosztów procesu.

Wskazać należy, że orzeczenia o obciążeniu kosztami sądowymi w większym stopniu ingerują w prawa i obowiązki podmiotów postępowania. Strona w orzeczeniu takim może zostać obciążona np. opłatą sądową, której

²⁴ W wyroku TK z 27.3.2007 r., SK 3/05, OTK-ZU Nr 3A/2007, poz. 32 oraz w wyroku TK z 9.2.2010 r., SK 10/09, OTK-ZU Nr 2A/2010, poz. 10.

²⁵ Dz.U. Nr 69, poz. 592.

²⁶ Dz.U. Nr 233, poz. 1381; dalej jako: ZmKPCU11. Dopuściła ona zaskarżanie postanowień sądu II instancji w przedmiocie zwrotu kosztów procesu do innego składu tego sądu.

²⁷ Zob. krytyczne uwagi do ww. orzeczeń TK: *P. Grzegorzczak*, Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27.3.2007 r. (SK 3/05), PS Nr 11–12/2007, s. 190; *M. Michalskiej-Marciniak*, Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9.2.2010 r. (SK 10/2009), PPC Nr 3/2011, s. 168.

²⁸ Zob. przyp. 25.

²⁹ *M. Michalska-Marciniak*, *op. cit.*, s. 168.

maksymalna wysokość wynosi 100 000 zł (art. 13 ust. 1 i 2 KSCU). Skarb Państwa jako wierzyciel z tytułu należności sądowych dysponuje szeregiem przywilejów w porównaniu z wierzycielem egzekwującym zasądzone koszty procesu, w szczególności w zakresie zwolnienia od opłat sądowych (art. 94 KSCU) oraz opłat egzekucyjnych (art. 771 KPC), ustawowego prawa zastawu na zasądzonym roszczeniu (art. 114 KSCU), dokonywania przez komornika z urzędu czynności w postępowaniu egzekucyjnym³⁰, przejmowania zajętych ruchomości na uprzywilejowanych zasadach³¹.

Ponadto, obowiązujące rozwiązanie prowadzi do nieuzasadnionego różnicowania sytuacji procesowej stron postępowania. Zróżnicowanie takie ujawnia się w dwóch przypadkach.

Po pierwsze, w przypadku orzeczeń sądu II instancji o kosztach sądowych opartych na zasadzie odpowiedzialności za wynik postępowania, w sytuacji, w której strona wygrywająca proces korzystała ze zwolnienia od kosztów sądowych. W takiej sytuacji sąd II instancji w orzeczeniu kończącym sprawę w instancji orzeka o obciążeniu strony przeciwnej nieuiszczonymi kosztami sądowymi (art. 113 ust. 1 oraz art. 83 ust. 2 KSCU). *De lege lata* obciążona tymi kosztami strona nie ma możliwości zainicjowania kontroli rozstrzygnięcia sądu. Możliwością taką dysponowałaby, gdyby jej przeciwnik nie był zwolniony od kosztów sądowych. Wówczas uiszczone przez przeciwnika koszty sądowe stanowiłyby składową kosztów procesu, zaś postanowienie o kosztach procesu podlegałoby zaskarżeniu do innego składu sądu II instancji (art. 394² § 1 KPC).

Po drugie, nieuzasadnione zróżnicowanie ujawnia się w sytuacji pominięcia przez sąd II instancji w orzeczeniu kończącym sprawę w instancji rozstrzygnięcia w przedmiocie kosztów sądowych. W takim wypadku, postanowienie o obciążeniu strony nieuiszczonymi kosztami sądowymi (art. 113 ust. 1 oraz art. 83 ust. 2 KSCU) lub o nakazaniu ściągnięcia tych kosztów z zasądzonego roszczenia albo innego majątku strony zastąpionej przez kuratora (art. 113 ust. 2 i 3 oraz art. 83 ust. 2 KSCU) – przez sąd, przed którym sprawa toczyła się w I instancji, na podstawie art. 108¹ KPC

³⁰ Zob. § 4–6 EgzKoszPCR.

³¹ Zob. § 7 EgzKoszPCR.

– będzie podlegać zaskarżeniu zażaleniem (art. 394 § 1 pkt 9 KPC). Zatem dopuszczalność kontroli rozstrzygnięcia o kosztach sądowych związanych z postępowaniem przed sądem II instancji zależeć będzie – w tym wypadku – od zupełnie przypadkowej okoliczności, a mianowicie wydania orzeczenia niepełnego przez sąd II instancji.

Z uwagi na swój akcesoryjny charakter, orzeczenia o kosztach sądowych zawarte w orzeczeniu sądu II instancji kończącym postępowanie w instancji będą podlegać kontroli w razie zaskarżenia orzeczenia sądu II instancji (zażaleniem do SN lub skargą kasacyjną). Jednak weryfikacja tego orzeczenia wynikać będzie nie tyle z jego zaskarżenia, co będzie wynikiem zmiany lub uchylecia orzeczenia kończącego postępowanie w II instancji³².

Wydaje się, że wymogi rzetelnego ukształtowania procedury przemawiają za rozszerzeniem katalogu rozstrzygnięć zaskarżalnych w ramach instancji poziomej na orzeczenia o obciążeniu strony kosztami sądowymi, orzeczenia o nakazaniu ściągnięcia nieuiszczonych kosztów z zasądzzonego roszczenia lub innego majątku strony, orzeczenia w przedmiocie zwrotu opłaty oraz zaliczki.

2.2.2. Zaskarżalność rozstrzygnięć w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych wydanych przez sąd II instancji lub przewodniczącego w sądzie II instancji

Ustawa nie przewiduje zażalenia na postanowienie sądu II instancji o odmowie przyznania zwolnienia od kosztów sądowych lub postanowienia o cofnięciu zwolnienia od kosztów sądowych. Postanowienia te w zakresie, w jakim dotyczą zwolnienia od opłat należnych od środków zaskarżenia, mogą podlegać kontroli – na podstawie art. 380 w zw. z art. 398²¹ w zw. z art. 394¹ § 3 KPC – w razie złożenia zażalenia do SN na postanowienie sądu II instancji o odrzuceniu nieopłaconego środka zaskarżenia (art. 394¹ § 1 i 2 KPC). Jednak skuteczność zażalenia do SN zależna będzie od uiszczenia opłaty od tego zażalenia³³.

³² Zob. z wielu: T. Zembrzusi, Skarga kasacyjna. Dostępność w postępowaniu cywilnym, Warszawa 2011, s. 185.

³³ Zażalenie takie nie będzie podlegać opłacie, jeżeli sąd uzna je za oczywiście uzasadnione (art. 99 KSCU).

2.2.3. Zaskarżalność orzeczeń w przedmiocie pomocy prawnej z urzędu wydanych w postępowaniu przed sądem II instancji

De lege lata sąd II instancji nie jest upoważniony do oddalenia wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu (adwokata lub radcy prawnego) zgłoszonego po raz pierwszy w postępowaniu apelacyjnym, kasacyjnym lub postępowaniu ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 117 § 6 KPC). W takiej sytuacji wniosek o ustanowienie sąd przekazuje do rozpoznania sądowi I instancji, chyba że uzna wniosek za uzasadniony. Przyjęte rozwiązanie miało na celu zapewnienie kontroli instancyjnej negatywnych postanowień wydanych przez sąd II instancji. *De lege lata* rozwiązanie to jest nieracjonalne z punktu widzenia sprawności postępowania. Wobec wprowadzenia instancji poziomej, postanowienia te powinny być wydawane przez sąd II instancji i powinny zostać poddane kontroli w ramach zażalenia do innego składu tego sądu. Kontroli w ramach instancji poziomej powinny również podlegać inne negatywne rozstrzygnięcia w przedmiocie pomocy prawnej z urzędu, w szczególności: postanowienia o odmowie ustanowienia pełnomocnika z urzędu wydane przez sąd II instancji po rozpoznaniu wniosku oraz postanowienia sądu II instancji o cofnięciu ustanowienia pełnomocnika (art. 120 § 1 KPC). *De lege lata* kontrola postanowień wydanych przez sąd II instancji³⁴ jest możliwa jedynie w razie złożenia zażalenia do SN na postanowienie sądu II instancji o odrzuceniu środka zaskarżenia (skargi kasacyjnej, skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, zażalenia do SN) z powodu braku zdolności postulacyjnej (art. 87¹ KPC). W takiej sytuacji postanowienie sądu II instancji o odmowie lub cofnięciu ustanowienia pełnomocnika z urzędu może zostać skontrolowane jedynie na wniosek strony – na podstawie art. 380 w zw. z art. 398²¹ w zw. z art. 394¹ § 3 KPC. Jednak, aby skutecznie wnieść takie zażalenie do SN, strona musi ustanowić profesjonalnego pełnomocnika (art. 87¹ KPC). Wydaje się, że takie rozwiązanie nie odpowiada wymogom ukształtowania procedury w sposób rzetelny.

³⁴ Tj. postanowień wydanych na skutek rozpoznania wniosku strony, która już uprzednio w postępowaniu przed sądem I instancji składała wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu.

Nieuzasadniona odmowa ustanowienia pełnomocnika z urzędu może stanowić nie tylko przeszkodę w zaskarżeniu orzeczenia wobec braku zdolności postulacyjnej, lecz także może, w niektórych sytuacjach, uzasadniać zarzut nieważności postępowania (art. 379 pkt 5 KPC)³⁵. Wydaje się, że przyjęte rozwiązanie nieprzewidujące kontroli w instancji poziomej zasadności odmowy przyznania pełnomocnika z urzędu w postępowaniu przed sądem II instancji jest nieracjonalne. Przyspieszenie postępowania wynikające z braku kontroli w instancji poziomej, może doprowadzić do skutecznego zaskarżenia orzeczenia sądu II instancji jako dotkniętego nieważnością, a w konsekwencji do uchylenia orzeczenia, co z kolei może doprowadzić do naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30.10.2012 r.³⁶ stwierdził, że art. 394¹ § 1 pkt 2 KPC, w brzmieniu obowiązującym do 2.5.2012 r., w zakresie, w jakim nie przewidywał zażalenia na postanowienie sądu II instancji oddalające wniosek pełnomocnika ustanowionego z urzędu o przyznanie od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej w postępowaniu przed sądem II instancji, był niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przepis art. 394¹ § 1 pkt 2 KPC uległ uchyleniu na skutek nowelizacji art. 394² § 1 KPC³⁷ i dopuszczenia zażalenia w instancji poziomej na postanowienia sądu II instancji o zwrocie kosztów procesu. Jednak zaniechanie legislacyjne, które zakwestionował Trybunał Konstytucyjny, pozostało³⁸. W wyroku z 22.10.2013 r.³⁹ TK ponownie zakwestionował zaniechanie legislacyjne orzekając, że przepis art. 394² § 1 KPC w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia sądu II instancji w sprawach przyznania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu, polegającej na sporządzeniu opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust 1 oraz art. 78 w zw. z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP.

³⁵ Zob. przyp. 10.

³⁶ Wyrok TK z 30.10.2012 r., zob. przyp. 15.

³⁷ Powołaną wyżej ZmKPCU11.

³⁸ Zostało to dostrzeżone w uzasadnieniu wyroku TK z 30.10.2012 r., zob. przyp. 15.

³⁹ SK 14/13, Dz.U. poz. 1428.

3. Przedmiotowy zakres zaskarżalności orzeczeń i zarządzeń w przedmiocie kosztów sądowych i pomocy prawnej z urzędu – postulaty *de lege ferenda*

Powyższe rozważania pozwalają sformułować następujące postulaty w zakresie kierunków pożądaných zmian w zakresie dopuszczalności zaskarżania rozstrzygnięć w przedmiocie kosztów sądowych i pomocy prawnej z urzędu.

Truizmem jest stwierdzenie, że ustawodawca powinien w sposób precyzyjny i konsekwentny posługiwać się używaną w Kodeksie terminologią. Nieścisłości terminologiczne (np. utożsamianie pojęć cofnięcia ustanowienia pełnomocnika z „odwołaniem” ustanowienia, brakiem rozróżnienia pojęć wynagrodzenia i wydatków biegłego⁴⁰ czy pełnomocnika⁴¹) ujawniają przypadkowy charakter kolejnych nowelizacji.

Poszerzeniu powinien ulec katalog rozstrzygnięć podlegających zaskarżeniu.

Wydaje się, że wykluczenie dopuszczalności zażalenia na postanowienie o odrzuceniu wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu oraz na postanowienie o odrzuceniu wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych (na podstawie art. 117² § 2 KPC i art. 107 ust. 2 KSCU) w wielu wypadkach nie tylko nie przyspiesza postępowania, co wręcz stwarza instrument do jego przedłużenia poprzez składanie zażalenia na postanowienie o odrzuceniu niedopuszczalnego zażalenia na postanowienie o odrzuceniu środka zaskarżenia.

Do katalogu z art. 394 § 1 KPC należy dodać wyraźny zapis, uchylający potrzebę stosowania analogii, o dopuszczalności zażalenia na postanowienie w przedmiocie przyznania od Skarbu Państwa pełnomocnikowi z urzędu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej.

Kontroli sądowej powinny zostać poddane zarządzenia prezesa sądu właściwego do rozpoznania sprawy w I instancji w przedmiocie rozłożenia na raty, odroczenia płatności lub umorzenia należności sądowych (art. 119–125 KSCU).

⁴⁰ Zob. przyp. 6.

⁴¹ Zob. art. 99 KPC.

Nie ma zasadnych podstaw do wykluczania kontroli zażaleniowej wydanych w postępowaniu przed sądem II instancji: postanowień o obciążeniu strony nieuiszczonymi kosztami sądowymi lub nakazaniu ich ściągnięcia z zasądzonego świadczenia lub innego majątku strony zastąpionej przez kuratora (art. 113 ust. 1–3 oraz art. 83 ust. 2 w zw. z art. 113 ust. 1–3 KSCU), postanowień o zwrocie opłaty lub zwrocie zaliczki. Wydaje się, że wymogi sprawiedliwości proceduralnej – wynikające z art. 2 Konstytucji RP – przemawiają za poddaniem tych rozstrzygnięć kontroli w ramach instancji poziomej – jako orzeczeń istotnie ingerujących w prawa i obowiązki jednostek (niejednokrotnie w większym stopniu niż zaskarżalne *de lege lata* postanowienia o kosztach procesu).

Kontroli w ramach instancji poziomej powinny zostać poddane również postanowienia sądu II instancji o odmowie zwolnienia od kosztów, postanowienia o cofnięciu takiego zwolnienia; postanowienia o odmowie ustanowienia pełnomocnika z urzędu oraz cofnięciu jego ustanowienia. Obecna pośrednia kontrola tych rozstrzygnięć (oparta na stosowanym odpowiednio art. 380 KPC) nie spełnia wymagań sprawiedliwości proceduralnej i może niepotrzebnie wydłużyć postępowanie. Dopuszczenie zażalenia w instancji poziomej przemawia również za uchyleniem obowiązującego *de lege lata* art. 117 § 6 KPC i za poddaniem negatywnych rozstrzygnięć sądu II instancji w tym przedmiocie kontroli w ramach tego zażalenia.

Zaskarżeniu zażaleniem w instancji poziomej powinny podlegać postanowienia sądu II instancji o odmowie przyznania pełnomocnikowi z urzędu od Skarbu Państwa nieopłaconych kosztów pomocy prawnej. Wskazać należy, że pomimo zakwestionowania w wyrokach TK z 30.10.2012 r.⁴² oraz z 22.10.2013 r.⁴³ pominięcia ustawodawczego w tym zakresie i wskazania na niezgodność z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, nadal brak jest przepisu dopuszczającego zażalenie na tę kategorię postanowień.

Przy obowiązujących *de lege lata* rozwiązaniach, według których termin do zaskarżenia zażaleniem (lub odpowiednio skargą na orzeczenie referendarza sądowego) postanowienia o kosztach sądowych zawartego w orzeczeniu

⁴² Wyrok TK z 30.10.2012 r., zob. przyp. 15.

⁴³ SK 14/13, zob. przyp. 39.

merytorycznym kończącym sprawę w instancji jest krótszy od terminu do złożenia środka zaskarżenia od orzeczenia *in meriti* (apelacji, sprzeciwu od wyroku zaocznego, zarzutów od nakazu zapłaty, sprzeciwu od nakazu zapłaty), prowadzi na do ukształtowania postępowania w sposób nierzetelny. Przepisy w obecnym kształcie nakładają na podmioty, pragnące uchronić się od negatywnych skutków procesowych niezachowania terminu – nieracjonalne obowiązki, tj. wymuszają składanie zażalenia (skargi na orzeczenie referendarza) na wypadek niewniesienia lub nieskutecznego wniesienia środka zaskarżenia *in meriti*. Nieskuteczne może okazać się np. wniesienie apelacji, która zostanie odrzucona jako nieopłacona – po negatywnej decyzji w przedmiocie zwolnienie z opłaty od apelacji. Obowiązująca regulacja nie pozwala zatem przewidzieć skutków procesowych podejmowanych przez strony działań.

De lege ferenda termin zaskarżenia postanowień w przedmiocie kosztów sądowych (podobnie zresztą jak i postanowień w przedmiocie kosztów procesu) zawartych w orzeczeniu kończącym postępowanie w instancji nie powinien upływać przed terminem do złożenia właściwego środka zaskarżenia orzeczenia *in meriti*.

Pożądane byłoby również przesądzenie przez ustawodawcę dopuszczalności podtrzymywania przez stronę żądania rozpoznania zarzutów dotyczących orzeczenia o kosztach sądowych w razie cofnięcia środka zaskarżenia *in meriti*, względnie dopuszczalności zainicjowania w takiej sytuacji kontroli postanowienia o kosztach w drodze odrębnego środka zaskarżenia.

W świetle powyższego wydaje się, że Kodeks wymaga istotnych zmian w zakresie dopuszczalności zaskarzania omawianej kategorii rozstrzygnięć. Zmiany te powinny jednak uwzględniać całokształt regulacji dotyczącej orzekania o zwolnieniu od kosztów sądowych, pomocy prawnej z urzędu i pozostających z tymi zagadnieniami w ścisłym związku kwestii dotyczących kosztów procesu. Ostatnie nowelizacje Kodeksu w omawianym zakresie miały często incydentalny i przypadkowy charakter, o czym dobitnie świadczy choćby fakt uregulowania w art. 397 § 2 KPC składu właściwego do rozpoznania niedopuszczalnego w świetle ustawy zażalenia na postanowienie o odrzuceniu wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych.

Problematyka dostępu do poradnictwa prawnego i obywatelskiego w badaniach i literaturze

Agata Witkowska*

Instytut Prawa i Społeczeństwa (INPRIS) przeprowadził w ramach projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”, finansowanego z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki¹, szczegółowe i interdyscyplinarne analizy danych zastanych dotyczących dostępu do pomocy prawnej. Obejmowały one przede wszystkim analizę literatury i badań krajowych i zagranicznych, analizę danych statystycznych, przegląd prawa oraz analizy ekonomiczno-prawne. Miały one na celu dostarczenie wiedzy potrzebnej do wypracowania modelowych i systemowych rozwiązań dotyczących dostępu do nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Poniższe opracowanie (powstałe w ramach projektu) zawiera syntetyczne sprawozdanie obejmujące kluczowe ustalenia przeprowadzonych analiz.

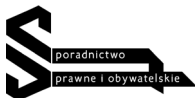
W ramach polskiego ustawodawstwa brak jest jednego aktu normatywnego, który w sposób kompleksowy regulowałby kwestę dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej. Luka ta tylko częściowo jest wypełniana przez

* Autorka jest prawniczką, pełniła rolę analityczki w INPRIS.

¹ Więcej informacji o projekcie można znaleźć na: www.ppio.eu.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



przepisy prawa rozproszone w różnych ustawach, które jednak najczęściej dotyczą wyłącznie sądowej pomocy prawnej. Zdecydowanie mniejsza liczba przepisów prawa odnosi się do pomocy prawnej obejmującej dostarczanie porad prawnych i informacji na etapie przedsądowym. Jedną z ważniejszych ustaw dotyczących przedsądowej pomocy prawnej jest ustawa z 12.3.2004 r. o pomocy społecznej², która wprowadza instytucję tzw. poradnictwa specjalistycznego definiowanego m.in. jako poradnictwo prawne i rodzinne. Na tle innych przepisów prawa, PomSpołU wydaje się regulować kwestię dostępu do nieodpłatnego poradnictwa prawnego w sposób stosunkowo szeroki, bowiem wprost stanowi, że osobom w trudnej sytuacji życiowej należy się pomoc prawna, której nie ogranicza do etapu sądowego. Pozostałe przepisy dotyczące omawianego zagadnienia można odnaleźć głównie w ustawach specjalistycznych, takich jak: ustawa z 13.6.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej³, ustawa z 6.7.1982 r. o radcach prawnych⁴, ustawa z 26.5.1982 r. o adwokaturze⁵ czy też ustawa z 9.6.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁶.

Nieodpłatne poradnictwo prawne w Polsce cechuje się także wysokim poziomem rozproszenia instytucjonalnego, tzn. nieodpłatnych porad – niekiedy w znacznym zakresie – udziela ich wiele różnych instytucji publicznych i niepublicznych, często nie wiedząc wiele o sobie nawzajem. Wskazać tu można np. Państwową Inspekcję Pracy, Ośrodki Pomocy Społecznej, Powiatowych Rzeczników Praw Konsumenta, związki zawodowe, organizacje pozarządowe, uczelniane poradnie prawne. Różnice, jakie występują między podmiotami świadczącymi pomoc prawną, wynikają nie tylko ze specyfiki ich struktury i podmiotowości prawnej, ale także z braku wspólnych, jednolitych standardów w świadczeniu tej pomocy oraz sprzeczności w sposobie gromadzenia i analizy danych empirycznych. Prowadzi to do licznych trudności, m.in. w zakresie współpracy między tymi podmiotami, dublowanie

² T. jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.; dalej jako: PomSpołU.

³ T. jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 680.

⁴ T. jedn.: Dz.U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65 ze zm.

⁵ T. jedn.: Dz.U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188 ze zm.

⁶ T. jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 135 ze zm.



danego rodzaju usług czy też brak źródła informacji o rzeczywistej skali problemów prawnych obywateli. Oznaczać to może również problemy ze zidentyfikowaniem przez osobę poszukującą pomocy prawnej instytucji właściwej dla rozwiązania danego rodzaju problemu.

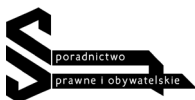
Od 2005 r. w debacie publicznej pojawiło się wiele projektów systemowych rozwiązań problematyki nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Dwa z nich znalazły się w Sejmie, kilka było przedmiotem prac Rady Ministrów oraz Ministerstwa Sprawiedliwości. Choć żaden z nich nie został uchwalony, nie można pomijać ich znaczenia. Projekty te, z dzisiejszej perspektywy, stanowią wartość dla obecnych prac, bowiem umożliwiają dokonanie oceny mocnych i słabych stron różnych rozwiązań. Do najciekawszych propozycji, jakie pojawiły się w dotychczasowych próbach regulacji, należą m.in.: przedmiotowy podział poradnictwa prawnego na poradę prawną, informację prawną oraz pomoc prawną kwalifikowaną; powołanie centralnej instytucji (Rady Pomocy Prawnej) zarządzającej systemem; rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do uzyskania pomocy prawnej poza osoby fizyczne (np. o przedsiębiorców spełniających określone kryterium majątkowe); uwzględnienie różnorodności podmiotów świadczących usługi w ramach poradnictwa czy też wprowadzenie standardów jakości świadczonych porad.

Brak systemowych rozwiązań dotyczy także finansowania poradnictwa prawnego, zaś wszelkie dane dotyczące źródeł finansowania są trudno dostępne. W przypadku większości analizowanych źródeł istnieją ogólnodostępne dane, lecz nie informują one dokładnie o skali wydatków przeznaczonych dokładnie na poradnictwo prawne i obywatelskie (wyjątki stanowią programy organizacji pozarządowych oraz program wspierania poradnictwa w ramach środków unijnych).

Niedostatki w zakresie nieodpłatnego poradnictwa prawnego w Polsce są szczególnie widoczne na tle praktyk i doświadczeń innych krajów. Analiza zagranicznych modeli systemów pomocy prawnej, dokonana przez INPRIS, pokazuje różnorodność rozwiązań, które mogą służyć jako przykład dla polskiego ustawodawcy i praktyków. Z jednej strony, ukazana jest waga kompleksowej regulacji nieodpłatnego poradnictwa prawnego, która obej-



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

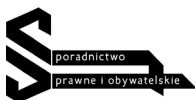


muje przejrzyste określenie: struktury instytucjonalnej, kryteriów dostępu oraz zasad finansowania; zaś z drugiej strony przedstawione zostały takie rozwiązania praktyczne, które warto rozważyć w ramach prac nad projektem systemowym dotyczącym nieodpłatnego poradnictwa prawnego. Tymi kwestiami, które mogą być poddane pod dyskusję, są m.in.: różnorodność podmiotów świadczących nieodpłatną pomoc prawną (obok profesjonalnych prawników czy wyspecjalizowanych organizacji pozarządowych mogą być to kliniki prawa czy biura porad obywatelskich), możliwość świadczenia prostych porad i informacji przez osoby bez wykształcenia prawniczego (tzw. *paralegals*) czy też upowszechnienie możliwości dobrowolnego ubezpieczenia od kosztów pomocy prawnej (powszechne zjawisko w takich krajach jak Niemcy czy Szwecja). Niezmiernie istotnym zagadnieniem jest finansowanie systemu pomocy prawnej. Zagraniczne doświadczenia pokazują, że, co do zasady, koszty pomocy prawnej pokrywane są przez przede wszystkim przez państwo (ale też przez samorządy lokalne i regionalne, korporacje prawnicze, uniwersytety), ale większość krajów wprowadza tzw. partycypację w kosztach, która umożliwia otrzymanie pomocy prawnej przez osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej, lecz pomimo to niekwalifikujące do całkowitego sfinansowania przez państwo. Możliwość partycypacji w kosztach stanowi szansę na otrzymanie profesjonalnej pomocy prawnej przez osobę niezamożną, dla której skorzystanie z usług prawniczych, na zasadach w pełni komercyjnych, mogłoby przynieść znaczny uszczerbek dla własnego utrzymania bądź budżetu rodzinnego. To bardzo korzystne rozwiązanie, bowiem dopuszczając pewnego rodzaju elastyczność, pomoc prawna może być dostarczona do większej grupy odbiorców. W tym kontekście pojawia się kolejne zagadnienie, stanowiące wyzwanie dla polskiego ustawodawcy, które dotyczy roli instytucji do spraw organizowania i administrowania systemem pomocy prawnej, bowiem jej funkcje kontrolne i ewaluacyjne pozwolą na sprawne dostosowywanie systemu do realnych i bieżących potrzeb społeczeństwa (przykładem jest działająca w Holandii Rada Pomocy Prawnej).

Szczególnie widocznym w Polsce problemem, ujawniającym się na tle zagranicznych systemów nieodpłatnej pomocy prawnej, jest brak jednolitych



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



standardów, do przestrzegania których zobowiązane byłyby wszystkie podmioty świadczące poradnictwo prawne. Wnioski, jakie wypływają z badań⁷, wskazują, że w Polsce dominuje zdecydowanie refleksja nad standardami dotyczącymi kwalifikowanej pomocy prawnej i występują trudności z identyfikacją standardów w poradnictwie prawnym na etapie przedsądowym. Jest to problem, który w mniejszym zakresie dotyczy zawodowych prawników związanych zasadami etyki zawodowej, lecz ma głównie związek z wielością i różnorodnością podmiotów dostarczających porady prawne. Niektóre z nich wypracowują własne zbiory standardów, które muszą zostać spełnione przez podmioty chcące działać w ramach sieci instytucji i otrzymywać w związku z tym środki finansowe na działalność poradniczą (np. kliniki prawa działającymi pod auspicjami Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych). Problemem, jaki rysuje się w tym kontekście, są również różnice w rozumieniu pojęcia standardów przez pracowników poszczególnych instytucji, co może znacząco utrudniać dyskusję w tym zakresie. Wprowadzenie zbioru jednolitych standardów w nieodpłatnym poradnictwie prawnym pozwoli na jasne określenie prawa obywateli do otrzymania usługi określonej jakości oraz ewaluację i kontrolę świadczonych usług, bowiem wypracowanie standardów pociąga za sobą konieczność wypracowania mechanizmów kontroli i oceny ich stosowania. Niemniej istotne jest to, że dzięki istnieniu standardów wiadomo dokładnie, za jaką usługę płaci Skarb Państwa.

W ramach analizy danych zastanych dotyczących nieodpłatnego poradnictwa prawnego dokonano przeglądu krajowej i zagranicznej literatury oraz wyników badań na temat dostępności i korzystania z pomocy prawnej, który skłania do wielu istotnych wniosków w tym zakresie⁸. Przede wszystkim, zgromadzona wiedza każe sądzić, że istnienie problemów prawnych obywateli w nowoczesnych społeczeństwach jest zjawiskiem masowym. Z tego faktu nie wynika jednak to, że potrzeby uzyskania pomocy prawnej pozostają niezaspokojone, bowiem dominujący sposób rozwiązywania prob-

⁷ Zob. W. Klaus, Standardy usług a poradnictwo prawne, INPRIS, Warszawa 2012.

⁸ Zob. J. Winczorek, Przegląd literatury na temat dostępności i korzystania z pomocy prawnej, INPRIS, Warszawa 2012.



lemów prawnych wśród obywateli ma charakter niesformalizowany (samo-pomoc, kompromis prywatny). Jednak sytuacja nieco inaczej kształtuje się w przypadku najsłabszych społecznie i ekonomicznie grup obywateli, którzy, z jednej strony, posiadają więcej problemów prawnych, relatywnie bardziej skomplikowanych, a z drugiej strony napotykają większe trudności w ich rozwiązaniu i są bardziej narażeni na negatywne skutki społeczne. Analiza literatury dotyczącej dostępu do pomocy prawnej pokazuje, że prawdopodobnie występuje zjawisko „zamkniętego kręgu”, które oznacza, iż posiadanie pewnego rodzaju problemów generuje kolejne problemy, te zaś następne. Sytuacja taka rodzi wiele negatywnych następstw, nie tylko natury prawnej, ale również finansowej, psychologicznej, rodzinnej czy zdrowotnej. Badania pokazują, że dostęp do pomocy prawnej może być ograniczony zarówno warunkami ekonomicznymi, jak i pozaekonomicznymi. Obydwa rodzaje barier utrudniają dostęp do pomocy prawnej, ale wydaje się, że większe trudności generują bariery pozaekonomiczne: brak dostatecznej wiedzy o prawie i możliwościach skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej, bariery mentalne, trudności w uzyskaniu kontaktu z organizacją świadczącą pomoc prawną bądź kancelarią prawną, nadmierna biurokratyzacja pomocy, kwestie organizacyjne związane z odsyłaniem klienta od jednej instytucji do drugiej czy też niedostatki w zakresie sprawiedliwości proceduralnej w procesie jej świadczenia. Szczególnego rodzaju trudności w dostępie do pomocy prawnej mogą napotykać pewne grupy znajdujące się w szczególnych sytuacjach zdrowotnych, społecznych i ekonomicznych. Ze względu na niewielkie liczebności tych grup, ich problemy bywają niedostrzegane, a pomoc prawna nieadekwatna do sytuacji, w jakich się znajdują. W tym kontekście pojawia się kwestia niestandardowych sposobów świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej, głównie drogą internetową, poza siedzibą kancelarii/organizacji czy też za pomocą alternatywnych metod rozwiązywania sporów (*Alternative Dispute Resolution – ADR*). Badania wskazują, że rezultatem poszukiwania innowacji w tej dziedzinie może być zwiększenie skuteczności pomocy, a niekiedy także jej efektywności ekonomicznej. Jednocześnie jednak wskazuje się, że wypieranie standardowych sposobów świadczenia pomocy prawnej przez niestandardowe, a także ograniczanie dostępu do osobistego kontaktu



z prawnikiem, może być niekorzystne nie tylko dla samych beneficjentów, ale dla całego systemu pomocy prawnej.

Badania pokazują też, że skuteczność systemów nieodpłatnej pomocy prawnej wydaje się być powiązana z właściwym sposobem ich organizacji i finansowania. Wskazuje się także na to, że forma finansowania pomocy prawnej ma wpływ na sposób jej świadczenia, choć, jak również badania pokazują, nie istnieje taka forma finansowania, która w zupełności byłaby pozbawiona negatywnych skutków ubocznych. Zadaniem systemu pomocy prawnej jest minimalizowanie tych skutków, co jest osiągalne dzięki wprowadzeniu zróżnicowania, gdy chodzi o wykorzystywane przez system sposoby finansowania (tzw. system mieszany). Niemniej jednak, badania nad efektami istnienia bezpłatnej bądź subsydiowanej pomocy prawnej pokazują, że mają one pozytywny wpływ nie tylko na osoby bezpośrednio korzystające z niej, ale także szersze otoczenie. W krajach, w których istnieją systemy nieodpłatnej pomocy prawnej, prowadzone są kompleksowe, przekrojowe badania empiryczne dotyczące efektów, jakie przynosi funkcjonowanie tych systemów. Liderem w tym zakresie jest Wielka Brytania, gdzie tego rodzaju działania prowadzone są przez niezależne od innych instytucji czy osób jednostki badawcze.

Z przeglądu literatury dotyczącej nieodpłatnej pomocy prawnej, z których wnioski zostały przedstawione powyżej, płynie szereg rekomendacji dla polskiego systemu. Przede wszystkim należy rozpocząć od konstatacji, że w Polsce, podobnie jak w innych nowoczesnych społeczeństwach, występowanie problemów prawnych jest zjawiskiem masowym, a stąd bezpośrednio wynika konieczność stworzenia publicznego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. System ten powinien odpowiadać rzeczywistemu zapotrzebowaniu na usługi prawne w społeczeństwie, gdzie ich brak w sposób szczególny może powodować negatywne konsekwencje. Nie powinien natomiast być rodzajem siły sprawczej, która zmierza do kreowania sztucznego popytu na nieistniejące dotąd usługi prawnicze.

System nieodpłatnej pomocy prawnej powinien być przede wszystkim skierowany do osób wykluczonych społecznie bądź zagrożonych takim wykluczeniem. Są to najsłabsze grupy społeczne, które często posiadają znacz-



nie więcej problemów prawnych i dlatego to do nich, w głównej mierze, powinien być skierowany system, w ramach którego adekwatna i skuteczna pomoc prawna mogłaby być dostarczona odpowiednio wcześniej. System nieodpłatnej pomocy prawnej powinien być skoordynowany z istniejącym systemem pomocy społecznej, tak aby zapewnić zintegrowaną pomoc prawną i socjalną, co pozwoli na zminimalizowanie negatywnych konsekwencji, zarówno problemów o charakterze prawnym, jak i socjalnym. Projektując polski system, należy wziąć pod uwagę fakt, że jego celem musi być minimalizowanie utrudnień w zakresie dostępu do pomocy prawnej. Dlatego też musi uwzględniać dość szeroki wachlarz działań, które przyczynią się do eliminacji zarówno barier ekonomicznych, jak i pozaekonomicznych. To oznacza, że system musi uwzględnić w swoim zakresie: wszelkie starania zmierzające do ograniczenia wymogów biurokratycznych (co jest możliwe do osiągnięcia dzięki zróżnicowaniu kanału dostępów do pomocy prawnej) czy też wprowadzanie innowacyjnych sposobów świadczenia pomocy. Należy również pamiętać, aby system nieodpłatnej pomocy prawnej zapewniał realizację nietypowych potrzeb niektórych grup osób, zakładając, że jednolity i sformalizowany system sam będzie wytwarzał bariery dostępu dla takich osób.

Polski system nieodpłatnej pomocy prawnej powinien również uwzględniać kompleksowy mechanizm jego monitoringu, obejmującego zbieranie danych o problemach prawnych obywateli, ewaluację jakości i ocenę skutków świadczonych usług, ocenę satysfakcji klientów i ocenę jakości warunków i procesu świadczenia usług. Mechanizm monitoringu nie może opierać się jedynie na danych statystycznych organizacji świadczących pomoc prawną (które to, zresztą, nie są gromadzone w jeden, ustandaryzowany sposób, co w konsekwencji uniemożliwia ich porównanie), lecz musi uwzględniać centralne zlecenie badań, które będą mieć charakter obiektywny i niezależny. Na satysfakcję klientów wpływa z pewnością jakość świadczonych usług, ale aby ją zapewnić należy zagwarantować konkurencyjne wynagrodzenia dla osób świadczących usługi, jednocześnie nie obciążając nadmiernie obowiązkami o charakterze biurokratycznym. Nie można bowiem dopuścić do sytuacji, w której stworzony system nieodpłatnej pomocy prawnej będzie



oferował gorszą jakość usług, co w rezultacie doprowadzi do odwrotnych od zamierzonych efektów.

Niezwykle cenna jest próba spojrzenia na system nieodpłatnego poradnictwa prawnego z perspektywy nauki ekonomicznej analizy prawa⁹. Analiza wskazuje na dosyć znaczny niedostatek w zakresie dostępności literatury odnoszącej się do ekonomicznych aspektów funkcjonowania zjawiska pomocy prawnej. Ogólne opracowania w tym zakresie w przeważającej mierze pomijają kwestię ekonomicznej analizy prawa nieodpłatnej pomocy prawnej, traktując ten problem w sposób wycinkowy. Wnioski płynące z dostępnej literatury wskazują jednak na to, że z ekonomicznego punktu widzenia zjawisko nieodpłatnej pomocy prawnej należy oceniać pozytywnie. Przede wszystkim, pozytywne skutki ekonomiczne widoczne są w zakresie generowania korzyści finansowych dla beneficjentów pomocy prawnej, ale także odczuwalne są na zewnątrz, bowiem sprzyjają ograniczaniu takich niekorzystnych społecznie zjawisk jak: bezdomność, przemoc domowa czy ograniczone szanse edukacyjne. Z funkcjonowaniem nieodpłatnego poradnictwa prawnego, z perspektywy ekonomicznej, związane są także negatywne skutki, do których możemy m.in. zaliczyć niemożność zaspokojenia istniejącego popytu, szkodliwe skutki niedostatecznej kontroli podmiotów świadczących nieodpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie czy też negatywny wpływ faktu istnienia nieodpłatnej pomocy prawnej na motywację sprawców czynów niedozwolonych. Należy także zauważyć, że ze względu na brak dostatecznie dużej liczby badań w tym zakresie, ta optymistyczna ocena jest często bardziej konsekwencją dobrego uzasadnienia takiego stanowiska.

Problematyka dostępu do nieodpłatnego poradnictwa prawnego została poddana analizie ściśle ekonomicznej, dzięki której wypracowano pierwszą w warunkach polskich próbę operacjonalizacji kosztowej poradnictwa

⁹ Zob. *M. Araszkiewicz*, Nieodpłatna pomoc prawna – przegląd badań i materiałów z zakresu ekonomicznej analizy prawa, INPRIS, Warszawa 2012.



prawnego i obywatelskiego, opierając się na szacowaniu popytu i podaży poradnictwa¹⁰.

Analiza literatury dotyczącej dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej pokazała wyraźnie, jak ważne jest szukanie innowacyjnych rozwiązań w zakresie świadczenia porad prawnych¹¹. Literatura dotycząca wykorzystania technologii w kontekstach prawnych jest bardzo szeroka, jednak z punktu widzenia założeń leżących u podstaw dokonywanych analiz w ramach projektu najistotniejsze są jej dwa zasadnicze nurty: z jednej strony nurt dotyczący komputerowego modelowania rozumowań związanych z prawem i rozwiązywaniem sporów (w szczególności online), z drugiej zaś strony nurt związany z zastosowaniem nowych technologii w zakresie ułatwiania dostępu do informacji prawnej oraz usprawnienia funkcjonowania podmiotów świadczących pomoc prawną.

Literatura dotycząca zastosowania nowych technologii w procesie świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej wskazuje na potencjalną redukcję kosztów związanych z osobistym świadczeniem pomocy prawnej. Technologie umożliwiają kompetentnemu użytkownikowi samodzielne uzyskanie informacji prawnej, zaś podmiotom świadczącym pomoc prawną pomagają usprawnić katalogowanie informacji, zarządzanie sprawami, a w konsekwencji umożliwiają wydawniejszą kontrolę i ewaluację swojej pracy. Dowodzi się w literaturze, że nowoczesne technologie sprzyjają promocji alternatywnych metod rozwiązywania sporów, unikając w ten sposób prowadzenia długotrwałych procesów sądowych. Barięą może być brak kompetencji internetowej potencjalnych i rzeczywistych beneficjentów, ale równocześnie niewątpliwie jest to trudność przezwycięzalna.

Te argumenty bezspornie przemawiają za uwzględnieniem narzędzi informatycznych w projektowanym systemie nieodpłatnego poradnictwa prawnego. Należy rekomendować stworzenie mechanizmów instytucjonal-

¹⁰ Szczegóły analizy w opracowaniu W. Florczaka, System poradnictwa prawnego i obywatelskiego: rozważania ekonomisty i próba operacjonalizacji, INPRIS, Warszawa 2012.

¹¹ Zob. M. Araszkiewicz, Poradnictwo prawne a nowe technologie, INPRIS, Warszawa 2012.



nych stanowiących bodziec do implementowania rozwiązań związanych z wykorzystaniem nowych technologii w nieodpłatnym poradnictwie.

Szczególną wartość dodaną do rozważań na temat projektowanego modelu nieodpłatnego systemu poradnictwa prawnego wnosi ekspertyza zagraniczna, przygotowana dla Instytutu Prawa i Społeczeństwa, na temat doświadczeń zagranicznych i płynących z nich sugestii dla Polski. Przygotował ją zespół ekspertów z ośrodka HiLL Innovative Justice¹² – wiodącej w Europie instytucji badającej dostęp do prawa¹³.

Ekspertyza wskazuje, że występowanie problemów prawnych jest zjawiskiem powszechnym, a ich rozwiązywanie najczęściej odbywa się w drodze uzgodnień z drugą stroną, bez udziału sądów lub innych neutralnych organów. Aby zapewnić polubowne rozwiązanie sporu możliwie jak największej liczbie osób, należy zapewnić wszystkim potrzebującym pomoc w postaci dostępu do porad i informacji prawnych. Obecnie na świecie rysuje się kilka wyraźnych trendów w zakresie nieodpłatnego poradnictwa prawnego. Po pierwsze, dostarczanie stronom sporów informacji prawnych dostosowanych do ich konkretnych potrzeb. Przede wszystkim chodzi tu o wyjaśnianie zawiłości prawnych, tak aby prawo nie było postrzegane jako coś wrogiego i skomplikowanego oraz zapewnianie atmosfery sprzyjającej prowadzeniu negocjacji. Po drugie, dostarczanie prostych porad i informacji nie jest już wyłączną domeną prawników. Mogą to robić osoby posiadające odpowiednie doświadczenie i kwalifikacje, po przeszkoleniu w zakresie rozwiązywania problemów danego typu. Po trzecie, między podmiotami świadczącymi poradnictwo musi istnieć stała płaszczyzna wymiany doświadczeń, co w rezultacie umożliwi dostosowanie systemu do rzeczywistych potrzeb jego beneficjentów. Ponadto, efektywny system nieodpłatnego poradnictwa prawnego to system wykorzystujący nowe technologie, których pozytywne skutki są niewątpliwe. Badania rozwiązań mających służyć lepszemu dostępowi do wymiaru sprawiedliwości, pokazują, że nie wszystkie z nich przynoszą

¹² Zob. www.hill.org.

¹³ M. Barendrecht, M. Gramatikov, C. Zeeland, *Porady Prawne w Polsce: Sugestie, wynikające z praktyki międzynarodowej*, Warszawa 2012.



oczekiwane rezultaty, np. mediacja niepołączona z innymi środkami, szerokie dotacje na pomoc prawną w sprawach cywilnych, próby reform sądownictwa czy przekazywanie większych zasobów ludzkich lub finansowych na sądy nie spełniają pokładanych oczekiwań.

W ekspertyzie wskazuje się na wielość możliwości docierania z informacjami i poradami prawnymi do obywateli. Często mamy do czynienia z tzw. „pakietyzowaniem”, czyli świadczeniem bezpłatnych porad prawnych obok innych usług, np. udostępnianie informacji prawnych członkom związków zawodowych, partii politycznych, organizacji konsumenckich czy spółdzielni mieszkaniowych; objęcie informacji czy porad pakietami ubezpieczeń, zawierającymi również zastępstwo procesowe; sądy amerykańskie coraz częściej zaczynają udostępniać informacje i porady prawne stronom działającym bez profesjonalnego pełnomocnika. Niemniej jednak, wciąż pozostaje luka wobec osób, które nie mogą skorzystać z poradnictwa wyżej wymienionymi drogami. Stąd jest oczekiwanie od państwa, że zainterweniuje i zapewni dostęp do systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego wszystkim osobom, które tego potrzebują. Badania wskazują, że podejścia władz państwowych do kwestii nieodpłatnego poradnictwa nie cechuje specjalna kreatywność, a reżim regulacyjny i programy pomocy finansowej rozwijają się głównie w oparciu o doraźne sygnały, lobbying poszczególnych środowisk oraz intuicję, że udostępnienie obywatelom pomocy prawnej na jak najwcześniejszym etapie, pozwoli odciążyć sądownictwo.

Przedstawione wyżej sprawozdanie z prac ekspertów INPRIS zostało ograniczone do wskazania kluczowych ustaleń i wniosków. Prace te stanowiły wstęp do dalszych prac badawczych i analitycznych¹⁴.

¹⁴ Całościowe opracowania, publikacje oraz wyniki dalszych prac dostępne są na: www.inpris.pl oraz na: www.ppio.eu. Znaleźć tam też można wybór ciekawych publikacji zagranicznych dotyczących pomocy prawnej wraz z ich tłumaczeniami.



Uwagi na temat uzupełnienia opłaty sądowej uiszczonej w oparciu o art. 19 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych

Jan Gibiec*

Ustawa o kosztach sądowych przewiduje możliwość pobrania opłaty ułamkowej zarówno odnosząc ją do opłaty stałej, jak i stosunkowej. Regulacja ujęta w art. 19 KSCU, pomimo jej stosunkowo krótkiego obowiązywania, nie ma cech stałości, skoro była już nowelizowana ustawą z 14.12.2006 r. o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych¹, a zapowiadana jest kolejna zmiana m.in. tego przepisu obowiązującego od 10.3.2007 r. Praktyka wskazuje, że wątpliwości, czy rozbieżności mogą i mają miejsce co do dyspozycji art. 19 ust. 2 KSCU, który w swym brzmieniu wydaje się nie wzbudzać kontrowersji. Czwarta część opłaty powinna być uiszczona od pozwu w postępowaniu nakazowym oraz od pozwu w elektronicznym postępowaniu upominawczym. Konieczność uzupełnienia takiej opłaty występuje jedynie w razie wniesienia zarzutów od nakazu zapłaty wydane-
go w postępowaniu nakazowym. I tyle w tym zakresie przewiduje ustawa

* Autor jest sędzią Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu, Członkiem Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego.

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 21, poz. 123.

kosztowa. Rozbieżności mają miejsce w sytuacji, gdy z treści pozwu wynika brak podstaw do wydania nakazu w postępowaniu nakazowym lub elektro-nicznym postępowaniu upominawczym.

I. Powyższa sytuacja była przedmiotem niejednorodnych wypowiedzi SN, a w komentarzach autorzy traktują ją marginalnie i przy tym rozbieżnie. *K. Gonera*² stwierdza, że jeżeli sąd dojdzie do wniosku, że brak jest podstaw do wydania nakazu zapłaty, a sprawa podlega rozpoznaniu według przepisów o postępowaniu „zwykłym”, to może wówczas powstać konieczność uzupeł-nienia opłaty od pozwu – uiszczenia przez powoda różnicy między czwartą częścią opłaty wniesionej przy wnoszeniu pozwu oraz całą opłatą należną od pozwu w związku z brakiem podstaw do wydania nakazu zapłaty w po-stępowaniu nakazowym. Uzupełnienie opłaty następuje w trybie art. 130³ § 2 KPC. Zacytowane stanowisko nie zostało rozwinięte w dalszej części i trudno poznać argumenty za nim przemawiające. Z pewnością jednak brak podstaw do rozpoznania sprawy nie tylko „może”, ale, co do zasady, rodzi obowiązek uzupełnienia opłaty. Poprzedzenie na wskazaniu art. 130³ § 2 KPC wydaje się budzić kolejne wątpliwości, skoro pozew nie został jeszcze doręczony pozwanemu, zaś oparcie wezwania na tym przepisie w praktyce oznacza rozpoznanie sprawy bez należnej opłaty.

Stanowisko to znajduje oparcie w wyroku SN z 10.5.2012 r.³, gdzie w tezie 3 oraz uzasadnieniu lansowany jest pogląd wykluczający przyjęcie, że brak podstaw do wydania nakazu jest podstawą do wydania przez przewodni-czącego zarządzenia wzywającego do uiszczenia brakującej części opłaty od pozwu pod rygorem jego zwrotu. Opowiadając się za wezwaniem powoda do zapłaty w trybie art. 130³ § 2 KPC, SN miał na uwadze wątpliwą sku-teczność tego przepisu, skoro zauważył, że ustawodawca niekiedy, dążąc do wprowadzenia reguł przyspieszających przebieg postępowania czyni to kosztem funkcji fiskalnej opłat sądowych.

Również autorzy komentarzy do KPC bardzo lakonicznie traktują oma-wianą kwestię.

² *K. Gonera*, Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Warszawa 2008, s. 170.

³ IV CSK 503/11; dostępne na: www.sn.pl.

*T. Ereciński*⁴ w komentarzu do art. 486 KPC stwierdza, że brak podstaw do wydania nakazu powodujący konieczność wyznaczenia rozprawy, występuje przy spełnieniu wymagania skutecznego wszczęcia postępowania, a więc przy zachowaniu niezbędnych warunków formalnych pozwu. Takie ujęcie pozwala przyjąć, że rozprawa będzie wyznaczona po opłaceniu pozwu. Jednak w tezie 4 autor sugeruje, że jednocześnie z wyznaczeniem rozprawy przewodniczący wezwie powoda do uiszczenia brakujących 3/4 części opłaty. W takim stanie doręczenie pozwu nastąpiłoby przed jego opłaceniem.

*D. Zawistowski*⁵ komentując art. 486 KPC stwierdza, że może zachodzić potrzeba uzupełnienia braków pozwu również z punktu widzenia uzupełnienia braku opłaty sądowej. Nawiązując do § 2 ww. przepisu najwyraźniej sugeruje, że skoro rozprawa powinna być wyznaczona przed upływem 2 miesięcy od dnia uzupełnienia braków pozwu, to jego prawidłowe opłacenie musi być warunkiem nadania sprawie biegu.

Jeszcze bardziej stanowczo odnosi się do omawianej kwestii *M. Uliasz*⁶, który w tezie 4 do art. 130³ KPC wywodzi, że jeżeli w pozwie zawarty był wniosek o wydanie nakazu w postępowaniu nakazowym i uiszczona była czwarta część opłaty, ale brak podstaw do wydania nakazu w tym postępowaniu, to mamy do czynienia z sytuacją, iż pozew już w chwili wniesienia był pismem nienależycie opłaconym. Nie ma więc zastosowania art. 130³ § 2 KPC, gdyż nie zachodzi tu żadne następcze zdarzenie (pozew od chwili wniesienia był pismem nienależycie opłaconym), a tylko takich dotyczy ww. przepis.

*A. Daczyński*⁷ odnosząc się do art. 19 ust. 2 KSCU w tezie 9 stwierdził, że uzupełnienie brakującej części całej opłaty należnej od pozwu nastąpi w trybie art. 130³ § 1 KPC. Należy wówczas odpowiednio stosować art. 130 § 1 i 1¹ KPC niezależnie od tego, czy pozew wniósł pełnomocnik określony w art. 130² § 1 KPC.

⁴ *T. Ereciński* [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. T. II. Postępowanie rozpoznawcze, pod red. *T. Erecińskiego*, Warszawa 2012, s. 900 i 901.

⁵ *D. Zawistowski* [w:] Kodeks postępowania cywilnego. T. II. Komentarz, pod red. *H. Doleckiego*, *T. Wiśniewskiego*, Warszawa 2013, s. 658–659.

⁶ *M. Uliasz*, Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, Warszawa 2008, s. 203.

⁷ *A. Daczyński*, Koszty postępowania cywilnego – Komentarz, Warszawa 2010, s. 49.

Z powyższymi poglądami zdaje się korespondować uchwała SN z 12.2.2009 r.⁸, gdzie w jej uzasadnieniu wyjaśniono, że stwierdzenie braku podstaw do wydania nakazu zapłaty oznacza zarazem, że pozew nie jest należycie opłacony. Obowiązek nadania sprawie dalszego biegu mieści w sobie konieczność sprawdzenia, czy pozew jest należycie opłacony i usunięcia tego braku przy uwzględnieniu dyspozycji art. 130 KPC. Dopiero po stwierdzeniu prawidłowego opłacenia tego pisma przewodniczący może skierować sprawę na rozprawę.

Jak wspomniałem na wstępie, dyspozycja art. 19 ust. 2 KSCU wydaje się być oczywista, gdyż rozwiązyania kosztowe nie powinny sprawiać kłopotów w ich stosowaniu. Nie jest więc pożądane, by sprawa tak naturalna jak obowiązek uzupełnienia opłaty narzucał wątpliwości. Niestety treść art. 486 KPC jest taka, jaka jest i nie pomaga w jednoznacznym określeniu sposobu usuwania braku fiskalnego. Mając do wyboru art. 130³ § 2 KPC, którego treść od samego początku obowiązywania była nieporozumieniem, a art. 130 KPC zdecydowanie opowiadam się za tym drugim rozwiązaniem, nawet gdyby oznaczało to konieczność korzystania z art. 130² KPC. Doceniam wnikliwość argumentów przytoczonych przez SN w wyroku z 10.5.2012 r., które przesądzić miałyby o odmiennym sposobie – opartym na art. 130³ § 2 KPC, ale nie uważam, by taka ekwilibrystyka była niezbędna dla tak prozaicznej czynności jak uzupełnienie opłaty. Nie do przyjęcia jest pogląd, że samo zażądanie w pozwie wydania nakazu zapłaty, bez względu na przedmiot sprawy, usprawiedliwiałoby opłatę częściową. To pierwszy krok, by co bardziej zaradni pełnomocnicy każdą sprawę wnosili w tym postępowaniu. Nie chodzi przecież o sytuację, gdy przedłożone dokumenty, o jakich mowa w art. 485 KPC, sąd uznał za niewystarczające, ale o sytuację, kiedy w ogóle brak jakichkolwiek dokumentów. Taki pozew z postępowaniem nakazowym nie ma nic wspólnego oprócz tego, że zawiera żądanie wydania nakazu. Nie można więc, nawet dla uszanowania wątpliwej konstrukcji prawnej, przeforsować rozwiązania usprawiedliwiającego prowadzenie procesu bez jego należytego opłacenia. Sugerowany tryb usunięcia braków wynikający

⁸ III CZP 143/08, OSNC Nr 12/2009, poz. 164.

z art. 130³ § 2 KPC wręcz zachęca do omijania obowiązku uiszczenia pełnej opłaty od pozwu i dlatego nie może być akceptowany.

Za wezwaniem do opłacenia pozwu pod rygorem zwrotu, niedoręczonego przecież pozwanemu, przemawia dodatkowo fakt, że powód może nie być zainteresowany prowadzeniem procesu w postępowaniu zwykłym.

II. Podobne wątpliwości⁹ pojawiają się w sytuacji, gdy w elektronicznym postępowaniu upominawczym sąd stwierdza brak podstaw do wydania nakazu zapłaty – art. 505³³ KPC.

Zgodnie z dyspozycją art. 505³⁷ § 1 KPC, po przekazaniu sprawy przewodniczący wzywa powoda do usunięcia braków formalnych pozwu (...), a w przypadku nieusunięcia ich w terminie sąd umarza postępowanie. Wątpliwości budzi kwestia, czy w razie przekazania sprawy w przypadku braku podstaw do wydania nakazu zapłaty, czyli w sytuacji, gdy sprawa od początku nie nadawała się do rozpoznania w elektronicznym postępowaniu upominawczym, istnieją podstawy do wezwania powoda by uzupełnił opłatę do właściwej wysokości.

O ile jednak w przypadku nieudolnego pozwu nakazowego problemem zdaje się być tryb uzupełnienia brakującej opłaty, to w przypadku ujętym w art. 505³³ § 1 i art. 505³⁷ § 1 KPC wątpliwości te dotyczą kwestii konieczności uzupełnienia opłaty.

Stanowiska w tym zakresie są w miarę jednoznaczne, gdyż oparte są na założeniu, że brak jest przepisu zobowiązującego powoda do uiszczenia opłaty uzupełniającej. Już w projekcie legislacyjnym wskazano, że „opłata w wysokości 1/4 nie będzie uzupełniona również w razie stwierdzenia braku podstaw do wydania nakazu”. Mało tego, opłata ta nie ma być uzupełniona w wyroku kończącym postępowanie.

Autorzy komentarzy do KPC również są zgodni w swych poglądach. K. Weitz¹⁰ komentując art. 505³⁷ KPC krótko stwierdza, że w obecnym stanie prawnym nie ma podstaw do pobierania opłaty uzupełniającej również

⁹ Uwagi w tej części opracowania dotyczą stanu prawnego sprzed wejścia w życie ustawy z 10.5.2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. poz. 654.

¹⁰ K. Weitz [w:] Kodeks... T. II, *op. cit.*, pod red. T. Erecińskiego, s. 1039.

w przypadku przewidzianym w art. 505³³ KPC. *D. Zawistowski*¹¹ komentując art. 505³² KPC prezentuje identyczne stanowisko, ale przynajmniej poddaje je przekonywującej krytyce.

*B. Draniewicz*¹² aprobując brak podstaw do uzupełnienia opłaty zasygnalizował celowość zmiany przepisów, by brak obowiązku uzupełnienia opłaty zarezerwowany został do sytuacji, w której przekazanie sprawy było konsekwencją wniesienia sprzeciwu.

Szeroko do rozważanej kwestii odniósł się SA we Wrocławiu w postanowieniu z 22.9.2011 r.¹³. W swych rozważaniach jednoznacznie stwierdził, że w art. 505³⁷ § 1 KPC ustawodawca celowo zrezygnował (w przeciwieństwie do art. 130 § 1 KPC) z zamieszczenia zapisu dotyczącego należnej opłaty od pozwu, co należy wiązać z faktem, że na etapie elektronicznego postępowania upominawczego pismo nie zawierało braków i zostało należycie opłacone, a w dalszym postępowaniu przed sądem właściwości ogólnej obowiązuje zasada pełnej kontynuacji, o której świadczy m.in. rygor umorzenia postępowania, a nie zwrotu pozwu. Przy okazji Sąd ten zauważa, że nie jest zadaniem przewodniczącego w sądzie I instancji troszczyć się o wpływy budżetowe, jeżeli racjonalny ustawodawca, akceptując projekt ustawy wprowadzającej EPU świadomie zrezygnował z 3/4 opłat sądowych od pozwów w EPU po przekazaniu spraw sądom właściwości ogólnej.

Trudno zaakceptować jednoznaczną ocenę sytuacji, w której powód składa pozew w postępowaniu o jakim mowa, a w sprawie tej wydanie nakazu jest niemożliwe, gdyż żądanie pozwu nie może być w tym postępowaniu uwzględnione. Podkreślane przy każdej okazji korzyści wynikające z tytułu wprowadzenia e-sądu, chęć skłonienia jak największej ilości powodów do rezygnacji ze zwykłego postępowania upominawczego na rzecz szybszego i tańszego postępowania elektronicznego, nie może skutkować niczym więcej niż tym, że preferowane kosztowo będą takie sprawy, dla których to postępowanie zostało stworzone. Racjonalność ustawodawcy ogranicza się więc do

¹¹ *D. Zawistowski* [w:] *op. cit.*, s. 737–738.

¹² *B. Draniewicz*, Brak podstaw do uzupełnienia opłaty sądowej od pozwu po przekazaniu sprawy z EPU – glosa do postanowienia SA w Warszawie z 29.8.2011 r. (I ACz 1277/11), MoP Nr 23/2012, s. 1277 i n.

¹³ I ACz 1542/11, niepubl.

obniżenia opłaty od pozwu w sytuacji, w której nakaz został wydany, nawet jeśli wniesiony został sprzeciw. Dlatego nie sposób przyjąć, że ustawodawca zamierzał zrezygnować z należnej mu opłaty, przyspieszyć postępowanie i je uprościć w sprawach, które w tym postępowaniu rozpoznane być nie mogą. Preferowałby wówczas powodów niedouczonej procesowo, a przede wszystkim zamierzających wykorzystać wątpliwą regulację ustawową w tym zakresie.

Mając powyższe na uwadze, zdecydowanie opowiadam się za przyjęciem, że przekazanie sprawy na podstawie art. 505³³ KPC skutkuje obowiązkiem uiszczenia brakującej części opłaty od pozwu, który przecież nie został jeszcze doręczony pozwanemu. Najprościej, gdyby można przyjąć, że braki formalne pozwu, o jakich mowa w art. 505³⁷ § 1 KPC, obejmują również opłatę sądową. Ponieważ pogląd taki może być trudny do zaakceptowania, to można przyjąć, że brak ten podlega ogólnej zasadzie wynikającej z art. 130 § 1 KPC i art. 18 ust. 1 KSCU. W tej sytuacji skutkiem nieuiszczenia opłaty byłoby nie umorzenie postępowania, lecz zwrot pozwu. Wydaje się, że kontynuacja postępowania wynikająca z treści art. 505³⁷ § 1 KPC, a skutkująca umorzeniem postępowania z powodu nieusunięcia innych braków formalnych, nie powinna na tym etapie, a więc przed sądem właściwości ogólnej krępować w usuwaniu innych oczywistych braków, tj. braku opłaty sądowej.

Jeżeli ten sposób również nie będzie przekonujący, to niezbędny będzie kolejny zabieg legislacyjny w KPC, który w rozdziale dotyczącym elektro-nicznego postępowania upominawczego ureguluje konieczność opłacenia pozwu pełną opłatą sądową w razie stwierdzenia braku podstaw do wydania nakazu zapłaty.

III. Reasumując podniesione kwestie wydaje się, że w zakresie obowiązku ułamkowego opłacenia pozwu, w przypadkach o których mowa w art. 19 ust. 2 KSCU, koniecznym jest przyjęcie, że brak podstaw do rozpoznania sprawy w tych postępowaniach nie może lub nie powinno premiować powodów czterokrotnie niższą opłatą sądową w porównaniu do sytuacji, gdyby postępowali prawidłowo, a więc wniesli pozew w postępowaniu zwykłym.

Jeżeli dotychczasowe przepisy stoją temu na przeszkodzie, co nie wydaje mi się oczywiste, to celowa będzie ingerencja ustawodawcy.

Problematyka kosztów postępowania w przedmiocie wydania nakazu zapłaty i zabezpieczenia roszczenia

dr Tomasz Szancilo*

1. Wprowadzenie

Ustawa z 28.7.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych zawiera wiele rozwiązań wywołujących problemy zarówno z punktu widzenia teoretycznego, jak i praktycznego, co nie sprzyja ujednoliceniu praktyki orzeczniczej. Chociaż obowiązuje już od kilku lat, nadal budzi wiele kontrowersji i wątpliwości zarówno w doktrynie, jak i judykaturze. Tymczasem uregulowania w niej zawarte mają wpływ na sytuację stron, w szczególności powoda, już od momentu wszczęcia postępowania, gdyż postępowanie cywilne nierozzerwalnie wiąże się z koniecznością ponoszenia kosztów sądowych przez strony.

Koszty sądowe obejmują **opłaty i wydatki**. Poza ściśle określonymi wyjątkami, strona, która wnosi do sądu pismo podlegające opłacie lub powodujące wydatki, zobowiązana jest do uiszczenia kosztów sądowych. O ile wydatek związany jest z faktycznym kosztem podejmowanej czynności procesowej, to opłata stanowi formę zryczałtowanego ekwiwalentu za świadczenie swoistej,

* Autor jest sędzią Sądu Okręgowego w Warszawie, adiunktem w Wyższej Szkole Zarządzania i Prawa im. H. Chodkowskiej w Warszawie.

konstytucyjnej *public service* w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, jest więc należna za rozpoznanie i rozstrzygnięcie konkretnej sprawy wniesionej do sądu przez podmiot, któremu przysługuje zdolność sądowa w rozumieniu przepisów KPC (art. 175 ust. 1 Konstytucji)¹. Jest to usługa, którą dałoby się przynajmniej w przybliżeniu wycenić (w odniesieniu do każdej sprawy), jednak wymagałoby to prawdopodobnie olbrzymich nakładów pracy i kosztów, gdyż nie chodziłoby tylko o uwzględnienie kosztów funkcjonowania samych sądów. Zatem opłata sądowa nie jest odnoszona do faktycznych kosztów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, co nie oznacza, że państwo nie może pobierać opłat z tym związanych. „Prawo do sądu” nie ma bowiem charakteru absolutnego. Może podlegać ograniczeniom dozwolonym przez implikację, że prawo dostępu ze swej istoty wymaga uregulowania przez państwo. Interesy rzetelnego wymiaru sprawiedliwości mogą uzasadniać nakładanie restrykcji finansowych za dostęp osób do sądów. Co więcej, wypełnienie obowiązku zabezpieczenia skutecznego prawa dostępu do sądu nie oznacza jedynie powstrzymania się od ingerencji, może również wymagać podjęcia różnorodnych form pozytywnego działania ze strony państwa. Nie oznacza również niekwalifikowanego prawa do otrzymania od państwa bezpłatnej pomocy prawnej w sprawie cywilnej, ani też nie można wywodzić z tego prawa do bezpłatnego postępowania w sprawach cywilnych². Istotne jest, aby opłaty, od których uzależnione jest podejmowanie czynności przez sąd, były ustalone racjonalnie, a więc gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości i istota podejmowanych przez sąd czynności oraz na takim poziomie, aby nie ograniczać obywatelom konstytucyjnej zasady „prawa do sądu”.

W niniejszym opracowaniu poruszonych zostanie kilka zagadnień związanych z opłatą sądową na wstępnym etapie postępowania, tj. przy wniesieniu pozwu w sprawie, w której możliwe jest wydanie nakazu zapłaty, a także problem opłaty od wniosku o zabezpieczenie roszczenia, który składany jest

¹ W doktrynie wyrażono także pogląd, że opłata nie stanowi zapłaty (ceny) za rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy. Por. J. Broł, Z problematyki sądowego zwalniania od kosztów w sprawach cywilnych, „Prawo w Działaniu” Nr 6/2008, s. 19 i n.

² Por. wyrok ETPCz z 19.6.2001 r. *Kreuz przeciwko Polska*, skarga nr 28249/95, Prok. i Pr. Nr 11/2001, s. 161–165.

w przeważającej części albo przed wniesieniem pozwu, albo jednocześnie z nim. W odniesieniu do tych opłat KSCU przewiduje rozwiązania budzące poważne wątpliwości. Analiza przeprowadzona zostanie przy uwzględnieniu treści odnośnych przepisów proceduralnych, gdyż nie jest możliwe rozpatrywanie kwestii opłat sądowych w oderwaniu od właściwych przepisów Kodeksu postępowania cywilnego.

2. Opłata od pozwu w postępowaniu nakazowym

W pierwszej kolejności rozważyć należy problematykę związaną z wniesieniem pozwu do sądu. Ponieważ najczęściej pozew dotyczy żądania zapłaty określonej kwoty pieniężnej, najszerzej wykorzystywane jest postępowanie w przedmiocie wydania nakazu zapłaty (art. 498 § 1 KPC). Jeżeli powód złoży stosowny wniosek (art. 484¹ § 2 KPC), sąd może wydać nakaz zapłaty w postępowaniu nakazowym.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 1 KSCU, **od pozwu w postępowaniu nakazowym pobiera się czwartą część opłaty**. Trzeba jednak zauważyć, że to do wyłącznej kompetencji przewodniczącego należy ustalenie, w jakim trybie sprawa powinna być rozpoznana oraz czy podlega rozpoznaniu według przepisów o postępowaniu odrębnym (a jednym z nich jest postępowanie nakazowe). W wyniku takiego badania przewodniczący wydaje stosowne zarządzenia (art. 201 § 1 KPC). Strona może jedynie zgłosić wniosek o rozpatrzenie sprawy w postępowaniu nakazowym, a więc wydanie nakazu zapłaty w tym postępowaniu odrębnym, który jednak nie jest w żaden sposób wiążący dla sądu. Oznacza to, że o tym, w jakim postępowaniu będzie rozpatrywana dana sprawa, decyduje nie wniosek strony (powoda), ale decyzja przewodniczącego. Zatem to nie wniosek strony decyduje o tym, czy sprawa jest rozpoznawana w postępowaniu nakazowym, ale decyzja przewodniczącego, podjęta po ustaleniu, czy istnieją podstawy do wydania nakazu zapłaty w takim postępowaniu.

Powstaje więc pytanie, jak należy rozumieć sformułowanie zawarte w art. 19 ust. 2 pkt 1 KSCU, że czwartą część opłaty pobiera się od pozwu „w postępowaniu nakazowym”. Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że do uzupełnienia należnej opłaty od pozwu po stwierdzeniu braku podstaw do wyda-

nia nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym ma zastosowanie art. 130³ § 2 KPC³, a więc że należy wyznaczyć termin do uiszczenia opłaty, jednak w przypadku niezastosowania się przez powoda do wezwania, nie wstrzymuje to biegu sprawy i o brakującej opłacie sąd powinien orzec w orzeczeniu kończącym postępowanie w instancji. Sąd uznał, że przyjęcie, iż stwierdzenie braku podstaw do wydania nakazu zapłaty byłoby podstawą wydania przez przewodniczącego zarządzenia wzywającego do uiszczenia brakującej części opłaty od pozwu pod rygorem zwrotu pozwu oznaczałoby, że badanie prawidłowego opłacenia pozwu odbywałoby się dwuetapowo: pierwszy raz, w chwili wniesienia pozwu przed skierowaniem sprawy na posiedzenie niejawnie celem zbadania warunków do wydania nakazu zapłaty, oraz drugi raz, po stwierdzeniu przez sąd braku podstaw do wydania nakazu zapłaty.

Odnosząc się do powyższego należy wskazać, że postępowanie nakazowe jest postępowaniem uproszczonym w stosunku do postępowania zwykłego, do czego przyczynia się, niewątpliwie, obniżona opłata od pozwu. Okoliczność ta nie przesądza jednak o zastosowaniu opłaty w wysokości obniżonej. Powód składa wniosek o rozpoznanie sprawy w takim postępowaniu odrębnym, zaś przewodniczący zarządza zarejestrowanie sprawy do odpowiedniego postępowania. Jeżeli na etapie badania wstępnego przewodniczący dochodzi do wniosku, że nie zachodzą przesłanki określone w art. 485 KPC, a więc brak jest podstaw do wydania nakazu w postępowaniu nakazowym, a – co najwyżej – wydania nakazu w postępowaniu upominawczym, to uznać należy, że w takiej sytuacji nie ma zastosowania art. 19 ust. 2 pkt 1 KSCU, co oznacza, iż opłata stosunkowa powinna być uiszczona w pełnej wysokości, a więc obliczonej zgodnie z art. 13 ust. 1 lub art. 28 KSCU. Gdyby miało być inaczej, art. 19 ust. 2 pkt 1 KSCU powinien zawierać postanowienie że czwartą część opłaty pobiera się od pozwu, w którym powód „wnosi o wydanie nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym”. Skoro decyzję w tym przedmiocie podejmuje przewodniczący, to brak jest podstaw do uznania, że wniosek o wydanie nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym jest równoznaczny z wszczęciem takiego postępowania. Ulga w zakresie opłaty od pozwu przestaje obowiązywać w momencie stwierdzenia braku podstaw

³ Wyrok SN z 10.5.2012 r., IV CSK 503/11, Legalis.

do wydania nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym. Czynności podejmowane przez przewodniczącego w takiej sytuacji polegają na sprawdzeniu, czy pozew został należycie opłacony, aby mógł zostać rozpoznany albo w postępowaniu upominawczym, albo w postępowaniu zwykłym. Nieprawidłowa opłata stanowi w takim przypadku pierwotny brak fiskalny, a więc występujący od momentu wniesienia pozwu, który opierał się na błędnym założeniu strony, że istniały podstawy do wydania nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym. To, czy strona uiszcza opłatę w prawidłowej wysokości, przewodniczący (sąd) może zbadać na każdym etapie postępowania i nic nie stoi na przeszkodzie, aby przewodniczący zbadał prawidłowość uiszczenia opłaty najpierw dla postępowania nakazowego, a następnie – po stwierdzeniu braku podstaw do wydania nakazu zapłaty w tym postępowaniu – opłaty dla postępowania upominawczego lub zwykłego.

Wymaga podkreślenia, że gdy ustawodawca chce zwolnić powoda z obowiązku uiszczenia opłaty w pełnej wysokości, w przepisach prawa zostaje zawarte stosowne zastrzeżenie. Przykładowo, zgodnie z art. 505⁷ KPC, jeżeli sąd uzna, że sprawa jest szczególnie zawiła lub jej rozstrzygnięcie wymaga wiadomości specjalnych, w dalszym ciągu rozpoznaje ją z pominięciem przepisów niniejszego działu i wówczas nie pobiera się uzupełniającej opłaty od pozwu, i nie stosuje się art. 130³ § 2 KPC. W przepisach odnoszących się do postępowania nakazowego brak jest analogicznych przepisów, co również przemawia za poglądem, że brak stwierdzenia podstaw do wydania nakazu zapłaty w tym postępowaniu skutkuje obowiązkiem uiszczenia jej w pełnej wysokości.

W konsekwencji, jeżeli **strona nie jest reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika**, a więc występuje w procesie osobiście lub jest reprezentowana przez pełnomocnika nieprofesjonalnego, zastosować należy tryb z art. 130 § 1 KPC, a więc przewodniczący powinien wezwać stronę lub jej profesjonalnego pełnomocnika do uiszczenia w terminie tygodniowym (wyjątkowo w terminie co najmniej miesiąca w sytuacji określonej w art. 130 § 1¹ KPC) opłaty w prawidłowej wysokości, a konkretnie – różnicy pomiędzy opłatą w pełnej wysokości a opłatą uiszczoną przez powoda w wysokości czwartej części, pod rygorem zwrotu pozwu. Jeżeli strona (jej pełnomocnik) nie zastosuje się do wezwania, pozew podlega zwrotowi (art. 130 § 2 KPC).

Natomiast, jeżeli **strona jest reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika** (adwokata, radcę prawnego lub rzecznika patentowego), zastosowanie znajduje art. 130² § 1 KPC, zgodnie z którym pismo wniesione przez takiego pełnomocnika, które nie zostało należycie opłacone, przewodniczący zwraca bez wezwania o uiszczenie opłaty, o ile pismo podlega opłacie w wysokości stałej lub stosunkowej obliczonej od wskazanej przez stronę wartości przedmiotu sporu. Przepisu tego nie stosuje się jedynie w sytuacji określonej w art. 130² § 5 KPC, która jednak nie ma miejsca w omawianym przypadku.

Pamiętać trzeba, że **pismem, które nie zostało należycie opłacone**, jest zarówno pismo, od którego w ogóle nie została uiszczona opłata lub opłatę uiszczono po upływie terminu, jak i pismo, od którego wniesiono opłatę w niepełnej wysokości⁴. Skoro opłata w pełnej wysokości nie zostaje uiszczona, pozew podlega zwrotowi, z tym, że w przypadku zajścia okoliczności, o jakiej jest mowa w art. 130² § 2 zd. 1 KPC, a więc uiszczenia przez profesjonalnego pełnomocnika brakującej opłaty w terminie tygodniowym od dnia doręczenia zarządzenia o zwrocie pisma, pozew wywołuje skutek od daty pierwotnego wniesienia. Niewątpliwie jednak kwestia związana z opłatą od pozwu w postępowaniu nakazowym powinna być jednoznacznie uregulowana.

3. Opłata od pozwu w postępowaniu upominawczym

Inaczej przedstawia się sytuacja w odniesieniu do postępowania w postępowaniu upominawczym. Należna opłata jest jednak uzależniona od tego, z jakim konkretnie postępowaniem mamy do czynienia, gdyż postępowanie upominawcze może być prowadzone w dwóch odrębnych postępowaniach:

- 1) „zwykłym” postępowaniu upominawczym,
- 2) elektronicznym postępowaniu upominawczym⁵.

Jeżeli **sprawa toczy się według ogólnych przepisów o postępowaniu upominawczym**, kontrowersji być nie powinno. Ponieważ w KSCU nie zawarto żadnych odstępstw i odmienności, strona powodowa jest zobowiązana do uiszczenia opłaty w pełnej wysokości, a więc wynikającej z art. 13 lub

⁴ Por. postanowienie SN z 18.3.2008 r., II PZ 1/08, OSNP Nr 11–12/2009, poz. 147.

⁵ Dalej jako: EPU.

28 KSCU. Brak takiej opłaty (poza sytuacją, w której strona składa wniosek o zwolnienie jej od kosztów sądowych, przynajmniej w zakresie opłaty od pozwu) skutkuje zastosowaniem art. 130 § 1 lub art. 130² § 1 KPC.

Zdecydowanie bardziej skomplikowana sytuacja występowała do 7.7.2013 r.⁶ **w przypadku wniesienia pozwu w EPU.** Opłata sądowa od pozwu w takiej sprawie jest identyczna, jak w postępowaniu nakazowym i wynosi czwartą część opłaty (art. 19 ust. 2 pkt 2 KSCU). Opłatę wnosi się wraz z pozwem, a wniesienie pozwu bez opłaty nie wywołuje skutków, jakie ustawa wiąże z wniesieniem pisma procesowego do sądu. Wyjątkiem jest wniesienie pozwu przez powoda, który jest zwolniony od kosztów sądowych z mocy prawa (art. 130 § 6 KPC) – osoby takie zostały enumeratywnie wymienione w art. 94 i 96 KSCU.

Po wniesieniu pozwu w EPU możliwe są następujące sytuacje:

- 1) brak jest podstaw do wydania nakazu zapłaty – wówczas sąd przekazuje sprawę do sądu według właściwości ogólnej;
- 2) zostaje wydany nakaz zapłaty, a pozwany nie wnosi sprzeciwu – nakaz zapłaty staje się prawomocny;
- 3) zostaje wydany nakaz zapłaty, a ujawniają się okoliczności skutkujące jego uchynieniem przez sąd – wówczas sąd przekazuje sprawę do sądu według właściwości ogólnej, chyba że powód w wyznaczonym terminie usunie przeszkodę w doręczeniu nakazu zapłaty;
- 4) zostaje wydany nakaz zapłaty, a pozwany wnosi sprzeciw – nakaz zapłaty traci moc w całości, a sąd przekazuje sprawę do sądu według właściwości ogólnej.

Poza drugą sytuacją, w każdym z pozostałych przypadków, po przekazaniu sprawy, przewodniczący wzywa powoda do usunięcia braków formalnych pozwu oraz uzupełnienia braków pozwu – w terminie dwutygodniowym od daty doręczenia wezwania. W przypadku nieusunięcia braków formalnych pozwu, sąd umarza postępowanie (art. 505³⁷ § 1 KPC).

Wyróżniamy braki formalne i braki fiskalne pisma procesowego, w tym również pozwu⁷, co wynika wprost z brzmienia art. 130 § 1 KPC. Do

⁶ Weszła w życie ustawa z 10.5.2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2013 r. poz. 654.

⁷ Por. np. *P. Cierkoński*, Braki fiskalne pism procesowych i ich usuwanie w postępowaniu cywilnym (cz. I), R. Pr. Nr 3/2007, s. 20 i n.

7.7.2013 r. w art. 505³⁷ § 1 KPC wyszczególniono jedynie braki formalne, nie odwołano się zaś do braków fiskalnych. Ponadto, powód był wzwany do uzupełnienia pozwu w sposób odpowiedni dla danego postępowania. Nie chodziło tu o opłatę od pozwu, gdyż konstrukcje art. 505³⁷ § 1 i art. 130 § 1 KPC są odmienne. Uzupełnienie pozwu jest niezbędne, gdyż wnosząc pozew w EPU powód nie składa oryginałów czy odpowiednio uwierzytelnionych dokumentów (braki formalne) ani nie załącza się dowodów, jedynie się na nie powołując (braki merytoryczne), co wynika z art. 505³² § 1 KPC. Obowiązek nałożony na powoda dotyczył więc na tym etapie postępowania wyłącznie braków, które stanowiły je z uwagi na specyficzny charakter pozwu wnoszonego w EPU. Jak wynikało z intencji ustawodawcy⁸, art. 505³⁷ KPC miał na celu pełną kontynuację postępowania. Wystąpienie określonych okoliczności kończy jedynie etap postępowania przed e-sądem, natomiast nie kończy postępowania prowadzonego w ogóle. Po przekazaniu sprawy zachodziła potrzeba wezwania powoda do uzupełnienia braków formalnych pozwu z art. 187 § 1 KPC (w tym art. 126–128) oraz uzupełnienia pozwu w zakresie przepisów szczególnych (np. art. 505² KPC), które uniemożliwiały nadanie sprawie dalszego biegu. Uzupełnieniu nie podlegała opłata od pozwu, jeżeli w trybie, w którym sprawę rozpoznawał sąd właściwości ogólnej, była wyższa niż w EPU. Pobrana opłata w wysokości czwartej części opłaty stosunkowej nie była uzupełniana do zakończenia postępowania, a więc również w sytuacji, kiedy postępowanie nie zakończy się prawomocnym nakazem zapłaty. Zasada ta miała być istotną finansową zachętą do korzystania z EPU.

Opierając się na powyższym, SA w Warszawie w postanowieniu z 29.8.2011 r.⁹ uznał, że opłata od pozwu w EPU nie jest uzupełniana do zakończenia postępowania. Z takim stanowiskiem nie można było się zgodzić i trzeba je uzupełnić. Zgodnie bowiem art. 505³⁷ § 3 KPC, jeżeli powód uzupełnił pozew zgodnie z wymogami § 1, przewodniczący wzywał pozwa-

⁸ Por. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, druk Sejmu VI Kadencji z 2009 r. nr 859, dostępny na: www.sejm.gov.pl.

⁹ I ACz 1277/11, Legalis. Analogiczny pogląd został wyrażony w wyroku SA w Gdańsku z 11.4.2013 r., I ACz 314/13, POSAG Nr 3/2013, s. 65 oraz uchwale SN z 10.10.2013 r., III CZP 56/13, Biul. SN Nr 10/2013.

nego do uzupełnienia sprzeciwu w sposób odpowiedni dla postępowania, w którym sprawa miała być rozpoznana – w terminie dwutygodniowym od daty doręczenia wezwania. Abstrahując od tego, że przepis ten, w połączeniu z art. 505³⁶ § 1 KPC (w którym mowa jest o „prawidłowym” wniesieniu sprzeciwu) jest nadal źle sformułowany, gdyż nie zawiera żadnego rygoru nieuzupełnienia braków przez pozwanego (pozostaje to poza tematem niniejszego opracowania), to jeżeli pozwany uzupełnił w sposób prawidłowy braki sprzeciwu, następowało jego doręczenie powodowi (art. 505 § 1 w zw. z art. 505²⁸ KPC). W takiej sytuacji zastosować należało art. 130³ § 2 KPC, a więc przewodniczący powinien wezwać powoda do uiszczenia należnej (brakującej) opłaty w terminie tygodnia, a jeżeli mieszka on lub ma siedzibę za granicą i nie ma w kraju przedstawiciela – w terminie nie krótszym od miesiąca. W razie bezskutecznego upływu terminu, sąd prowadzić powinien sprawę bez wstrzymywania biegu postępowania, a o obowiązku uiszczenia opłaty orzec w orzeczeniu kończącym sprawę w instancji, stosując odpowiednio zasady obowiązujące przy zwrocie kosztów procesu.

W związku z tym to od powoda zależało tak naprawdę dalsze procedowanie w tym zakresie. Jeżeli powód uzupełnił opłatę w wyznaczonym terminie, sąd powinien uwzględnić ją w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie, rozstrzygając o kosztach procesu. W przeciwnej sytuacji, a więc braku dopłaty ze strony powoda, sąd w orzeczeniu kończącym powinien był obciążyć brakującą częścią opłaty stronę lub strony, zgodnie z zasadami określonymi w art. 98 i n. KPC.

Aktualnie, po wskazanej nowelizacji, treść art. 505³⁷ § 1 KPC jest inna, gdyż po przekazaniu sprawy w przypadkach wskazanych w art. 505³³ § 1, art. 505³⁴ § 1 oraz art. 505³⁶ § 1 KPC przewodniczący wzywa powoda do wykazania umocowania oraz dołączenia pełnomocnictwa, a po przekazaniu sprawy na podstawie art. 505³³ § 1 oraz art. 505³⁴ § 1 KPC dodatkowo do uiszczenia opłaty uzupełniającej od pozwu – w terminie dwutygodniowym od daty doręczenia wezwania, pod rygorem umorzenia postępowania. W razie nieusunięcia powyższych braków pozwu sąd umarza postępowanie.

Chociaż pozostaje to poza tematem niniejszego opracowania, to nie sposób nie zauważyć, że ustawodawca odstąpił od obowiązku uzupełnienia braków formalnych, poza złożeniem pełnomocnictwa i wykazaniem umo-

cowania, co należy ocenić negatywnie, gdyż powstaje problem związany chociażby z dokumentami stanowiącymi dowody. Ponieważ nie są one dołączane do pozwu (art. 505³² § 1 *in fine* KPC), to uznać należy, że wezwanie do ich złożenia może nastąpić jedynie pod rygorem oddalenia wniosków dowodowych. Natomiast obowiązek uiszczenia opłaty uzupełniającej od pozwu, a więc do pełnej wysokości, dotyczy jedynie dwóch sytuacji:

- ✓ przekazania sprawy do sądu właściwego w związku ze stwierdzeniem braku podstaw do wydania nakazu zapłaty w EPU;
- ✓ przekazania sprawy do sądu właściwego po uchyleniu nakazu przez e-sąd, jeżeli doręczenie nakazu zapłaty nie może nastąpić z przyczyn wskazanych w art. 499 pkt 4 KPC, albo jeżeli po wydaniu nakazu zapłaty okaże się, że pozwany w chwili wniesienia pozwu nie miał zdolności sądowej, zdolności procesowej albo organu powołanego do jego reprezentowania, a braki te nie zostały usunięte w wyznaczonym terminie.

Widać wyraźnie, że wskazana nowelizacja nie rozwiązała w ogóle problemów związanych z kwestią opłaty w EPU i w większości sytuacji zastosowanie znajdować będą zasady opisane powyżej, a więc sprzed daty 7.7.2013 r. W przeważającej części przypadków podstawą przekazania sprawy do sądu właściwego jest wniesienie sprzeciwu przez pozwanego. Tej sytuacji, w zakresie opłaty uzupełniającej od pozwu, art. 505³⁷ § 1 KPC wprost nie normuje. Zastosowanie znajdzie więc art. 130³ § 2 KPC, a więc powód powinien zostać wezwany do uzupełnienia opłaty od pozwu – pod rygorem rozliczenia jej w orzeczeniu kończącym sprawę w instancji, co należy ocenić zdecydowanie negatywnie.

4. Przesłanki udzielenia zabezpieczenia – uwagi ogólne

Z wytoczeniem powództwa wiąże się nierozzerwalnie możliwość zabezpieczenia roszczenia. Aby dokonać pełnej analizy problematyki kosztów z tym związanych, ustalić należy, kiedy konkretnie strona może złożyć taki wniosek i co sąd musi wziąć pod rozwagę, aby wniosek taki rozpoznać.

W świetle art. 730 § 1 KPC, zabezpieczenia można dokonać w każdej sprawie cywilnej podlegającej rozpoznaniu przez sąd. Zabezpieczenia może żądać każda osoba, która uprawdopodobni roszczenie oraz interes prawny

w udzieleniu zabezpieczenia. Interes taki istnieje, gdy brak zabezpieczenia uniemożliwi lub poważnie utrudni wykonanie zapadłego w sprawie orzeczenia lub w inny sposób uniemożliwi lub poważnie utrudni osiągnięcie celu postępowania w sprawie (art. 730¹ § 1 i 2 KPC).

Na gruncie powołanych przepisów należy uznać, że celem udzielenia zabezpieczenia jest zwiększenie skuteczności postępowania cywilnego poprzez zapewnienie, że pomimo upływu czasu koniecznego dla rozstrzygnięcia sprawy, możliwe będzie osiągnięcie zamierzonych przez stronę celów tego postępowania. W tym szeroko pojmowanym zakresie dokonywać należy oceny łącznego zaistnienia przesłanek określonych w art. 730¹ § 1 KPC, a warunkujących udzielenie zabezpieczenia w postaci uprawdopodobnienia roszczenia i interesu prawnego w uzyskaniu zabezpieczenia, zdefiniowanego w art. 730¹ § 2 KPC¹⁰. Przesłanka interesu prawnego nie budzi wątpliwości, gdyż zabezpieczenie roszczenia ma zapewnić możliwość wykonania rozstrzygnięcia sądu w sprawie, z tym, że cel ten musi być rozumiany szeroko. Nie chodzi tu bowiem tylko wprost o możliwość wyegzekwowania tego, co orzeknie sąd w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie, a więc o ochronę roszczenia w znaczeniu materialnoprawnym, ale również o zapewnienie ochrony każdemu uprawnieniu osoby uprawnionej lub jej sytuacji prawnej, której dotyczy wnioski o zabezpieczenie, jak np. zapobieżenie ewentualnej szkodzi, zaistnienie której oznaczałoby faktyczną niemożność zrealizowania celu postępowania sądowego. Celem postępowania zabezpieczającego jest więc przede wszystkim zniwelowanie negatywnych następstw odroczenia w czasie uzyskania ostatecznego rozstrzygnięcia kończącego postępowanie, gdyż zwykle zostaje ono wydane w terminie znacznie późniejszym niż zostało wszczęte postępowanie, ale również zapobieżenie takiemu działaniu (zaniechaniu) obowiązkanemu, które szkodzi uprawnionemu, a naprawienie negatywnych skutków takiego zachowania się obowiązkanego jest albo niemożliwe, albo znacznie utrudnione (np. wiąże się z koniecznością wytoczenia powództwa odszkodowawczego).

¹⁰ Por. np. postanowienia SA we Wrocławiu: z 19.3.2012 r., I ACz 455/12, dostępne na: www.orzeczenia.ms.gov.pl; z 23.4.2012 r., I ACz 530/12, dostępne na: www.orzeczenia.ms.gov.pl.

Natomiast w odniesieniu do przesłanki uprawdopodobnienia roszczenia, to ma ona zapobiegać udzielaniu zabezpieczenia powództwom, które z jakichś przyczyn są niezasadne. Podnosi się przy tym w judykaturze, że przesłanka ta jest spełniona, jeżeli *prima facie* istnieje znaczna szansa na jego istnienie, co nie wyklucza tego, iż w świetle głębszej analizy stanu faktycznego i prawnego wniosek może okazać się bezzasadny. Istotą postępowania zabezpieczającego jako postępowania incydentalnego nie jest uznanie dochodzonego roszczenia za udowodnione, ale jedynie za uprawdopodobnione, czemu służy dokonywana przez sąd jedynie pobieżna analiza dostarczonego przez wnioskodawcę materiału dowodowego. Możliwość dojścia, w wyniku pełnego postępowania, do wniosku o niezasadności roszczenia, jest oczywistym założeniem tej instytucji¹¹.

Obie te przesłanki związane są z instytucją uprawdopodobnienia przewidzianą w art. 243 KPC, który w takiej sytuacji zwalnia stronę i sąd z zachowania szczegółowych przepisów o postępowaniu dowodowym. Uprawdopodobnienie jest więc określane jako środek zastępczy (surogat) dowodu w znaczeniu ścisłym, gdyż zostało przez ustawodawcę zwolnione od formalizmu zwykłego postępowania dowodowego, co oznacza, że wykazując daną okoliczność strona nie jest skrupowana wymaganiami co do formy przeprowadzenia dowodów, co niewątpliwie ułatwia i przyspiesza postępowanie¹². Jednocześnie jednak uprawdopodobnienie nie daje pewności co do określonych twierdzeń o istnieniu konkretnego roszczenia i faktycznego toku zdarzeń, ale uprawnia do przyjęcia wniosku, że jest ono prawdopodobne. W związku z tym, w odniesieniu do wniosku o zabezpieczenie, strona nie musi udowodnić swojego roszczenia, a sąd – przynajmniej z teoretycznego punktu widzenia – nie rozpatruje sprawy merytorycznie, ale rozstrzyga, czy roszczenie jest uprawdopodobnione, a więc jest szansa na jego istnienie i że jest ono wymagalne, a więc może być dochodzone przed sądem¹³.

¹¹ Por. np. postanowienie SA w Szczecinie z 28.12.2006 r., I ACz 1129/06, niepubl.; postanowienie SA w Katowicach z 20.9.2012 r., I ACz 850/12, dostępne na: www.orzeczenia.ms.gov.pl.

¹² E. Rudkowska-Ząbczyk [w:] Postępowanie cywilne, pod red. E. Marszałkowskiej-Krześ, Warszawa 2008, s. 209.

¹³ W doktrynie wyrażony został pogląd, z którym nie sposób się zgodzić, że wobec braku art. 730 § 2 KPC w brzmieniu przed nowelizacją dokonaną ustawą z 2.7.2004 r. o zmianie

5. Uprawdopodobnienie roszczenia we wniosku o zabezpieczenie

W tym kontekście zwrócić trzeba uwagę na unormowania zawarte w KSCU co do kosztów postępowania zabezpieczającego. Zgodnie z dychotomią przyjętą w art. 730 § 2 zd. 1 KPC, wniosek o zabezpieczenie może zostać zgłoszony zarówno przed wszczęciem postępowania, jak i w jego toku. Identyczny podział zachowany został w KSCU, gdzie dodatkowo uwzględniono, czy roszczenie ma charakter majątkowy czy niemajątkowy. Generalnie, jeżeli w KSCU przewidziano obowiązek uiszczenia opłaty od wniosku, chodzi o opłatę stałą w rozumieniu art. 12 ustawy. Nie w każdym jednak przypadku strona składająca wniosek o zabezpieczenie musi uiścić opłatę od niego. W KSCU wskazano bowiem, podobnie jak w przepisach KPC, na dwie sytuacje, w których rozróżniono dwojaki rodzaj wnioski, tj. autonomiczny i nieautonomiczny:

- 1) wniosek nie zostaje zgłoszony w piśmie rozpoczynającym postępowanie – wówczas strona uiszcza odrębną opłatę od wniosku o zabezpieczenie w wysokości 40 zł – jeżeli wniosek dotyczy zabezpieczenia roszczenia niemajątkowego (art. 68 ust. 1 KSCU) lub 100 zł – jeżeli wniosek dotyczy zabezpieczenia roszczenia majątkowego (art. 69 ust. 1 KSCU);
- 2) wniosek zostaje zgłoszony w piśmie rozpoczynającym postępowanie – wówczas strona nie uiszcza odrębnej od opłaty od pozwu opłaty od wniosku o zabezpieczenie (art. 68 ust. 1, art. 69 ust. 1 i art. 95 ust. 1 pkt 1 KSCU).

Już w tym momencie powstaje wątpliwość, co zrobić w sytuacji, gdy wniosek o zabezpieczenie nie zostanie zgłoszony w piśmie wszczynającym

ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 172, poz. 1804), obecnie nie ma przeszkód do zabezpieczenia wszelkich roszczeń niewymagalnych, a oddalenie powództwa z powodu niewymagalności roszczenia doprowadzi do upadku zabezpieczenia. Tak *T. Ereciński* [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. T. 3, pod red. *T. Erecińskiego*, Warszawa 2007, s. 416. Nadanie nowego brzmienia powołanemu przepisowi przesądza jednak o braku możliwości zabezpieczenia roszczeń niewymagalnych, a ponadto takie roszczenie nie jest uprawdopodobnione, o czym właśnie świadczy fakt, że zostanie ono oddalone, jeżeli nie stanie się w toku postępowania sądowego wymagalne (art. 316 § 1 *in fine* KPC).

postępowanie, ale w piśmie odrębnym, które jednak zostaje wniesione do sądu w tym samym dniu, co pozew. Dodatkowo sytuacja komplikuje się jeszcze bardziej, gdy pismo wszczynające postępowanie w sprawie i wniosek o zabezpieczenie umieszczone zostają w jednej przesyłce skierowanej do sądu, ale stanowią odrębne pisma procesowe. Literalna wykładnia powołanych przepisów uprawniałaby do wniosku, że w takiej sytuacji strona powodowa zobowiązana jest do uiszczenia odrębnej opłaty od wniosku. Celowość takiego stwierdzenia może budzić jednak poważne zastrzeżenia, gdyż z teoretycznego i praktycznego punktu widzenia sytuacja prawna w obydwu przypadkach jest taka sama, a więc że wniosek o zabezpieczenie został zgłoszony jednocześnie z wniesieniem pisma wszczynającego postępowanie w sprawie. Zasadniejsze byłoby więc zatem uzależnienie obowiązku uiszczenia opłaty od wniosku o zabezpieczenie od tego, czy został on złożony tego samego dnia, co pismo wszczynające postępowanie w sprawie. Oczywiście, może zdarzyć się sytuacja, że nawet jeżeli zostaną wysłane tego samego dnia, ale w odrębnych przesyłkach, pozew i wniosek o zabezpieczenie nie wpłyną do sądu jednocześnie i zostaną zarejestrowane jako dwie odrębne sprawy, jednak nawet, jeżeli wówczas pobrana zostałaby niezasadnie opłata od wniosku, to podlegałaby zwrotowi na podstawie art. 80 ust. 1 KSCU.

Istotniejsza jest jednak inna kwestia. Jak już wskazano, jedną z przesłanek udzielenia zabezpieczenia jest uprawdopodobnienie roszczenia, przy uwzględnieniu treści art. 243 KPC. Uprawdopodobnienie to powinno dotyczyć przede wszystkim podstawy faktycznej roszczenia, podobnie jak ma to miejsce w odniesieniu do pisma wszczynającego postępowanie w sprawie (pozwu w procesie). Jak bowiem stanowi art. 187 § 1 pkt 2 KPC, pozew powinien zawierać przytoczenie okoliczności faktycznych uzasadniających żądanie. Takie okoliczności stanowią podstawę roszczenia osoby uprawnionej, gdyż są nimi zdarzenia historyczne (które miały miejsce w przeszłości), z którymi strona wszczynająca postępowanie cywilne wiąże powstanie po swojej stronie określonego roszczenia przeciwko przeciwnikowi procesowemu. Jest to element niezbędny pisma wszczynającego postępowanie, obok dokładnie sprecyzowanego żądania, gdyż, z jednej strony, wyznacza granice rozpoznania sprawy przez sąd, z drugiej zaś strony, zakreśla granice obrony pozwanego. Zatem wniosek o zabezpieczenie powinien również dotyczyć

określonej podstawy prawnej roszczenia, wynikającej z tej podstawy prawnej, gdyż chociaż sąd nie jest związany wskazaną przez stronę podstawą prawną¹⁴, to jednak powód, wybierając określoną podstawę prawną, zakreśla nie tylko granice okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, ale zakreśla granice obrony pozwanego, gdyż podejmuje on bowiem tę obronę w takim zakresie, jaki wynika nie tylko z faktów, ale i ze wskazanego przepisu. Pozwany nie ma obowiązku konstruowania w taki sposób swojej obrony, aby odeprzeć wszelkie możliwe zarzuty mogące wynikać z wszystkich możliwych podstaw rozstrzygnięcia. Staje się to szczególnie istotne w warunkach obowiązujących zasad zgłaszania wniosków dowodowych¹⁵.

Ponieważ, zgodnie z zasadami obowiązującymi przy rozpoznawaniu wniosku o zabezpieczenie, sąd ma obowiązek zbadać, czy roszczenie jest uprawdopodobnione, to musi ustalić, czy przedstawione we wniosku okoliczności faktyczne, oparte na przedłożonych dowodach (zwykle dokumentach w rozumieniu art. 244 i 245 KPC), dają asumpt do uznania, że miały one miejsce, a dochodzone roszczenie znajduje uzasadnienie prawne (podstawę prawną). Oczywiście, nie oznacza to, że konkluzja sądu nie może okazać się fałszywa w stosunku do ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie, zapadłego po analizie całości materiału dowodowego przedstawionego przez strony. Nie zmienia to jednak faktu, że sąd, rozpatrując wniosek o zabezpieczenie, rozpoznaje w pewnym sensie sprawę merytorycznie. W zależności od momentu, w którym wniosek o zabezpieczenie zostaje złożony, rozstrzygnięcie w tym przedmiocie sąd podejmuje albo na podstawie twierdzeń i dowodów przedstawionych przez stronę inicjującą postępowanie, albo na podstawie twierdzeń i dowodów przedstawionych przez obie strony, gdyż sąd rozpoznaje wniosek biorąc za podstawę orzeczenia materiał zebrany w sprawie (art. 738 KPC). Nie jest możliwe ustalenie istnienia przesłanki uprawdopodobnienia roszczenia bez ustalenia, czy np. stronom przysługuje legitymacja czynna (powód) i bierna (pozwany), czy roszczenie jest wymagalne, czy

¹⁴ Por. np. wyroki SN: z 23.7.2009 r., II PK 25/09, OSNAPiUS Nr 5–6/2011, poz. 76; z 21.4.2010 r., V CSK 345/09, Legalis; z 19.3.2012 r., II PK 175/11, MoPr Nr 1/2013, s. 34.

¹⁵ Por. wyrok SN z 2.12.2011 r., III CSK 136/11, Legalis.

stronie przysługuje konkretne żądanie. I chociaż – w teoretycznym założeniu – sąd sprawy nie rozpoznaje wówczas merytorycznie, to z praktycznego punktu widzenia nie da się uniknąć rozpoznania sprawy merytorycznie, przynajmniej w pewnym zakresie, mimo że rozstrzygnięcie na tym etapie postępowania nie przesądza, co do zasady, ostatecznego wyniku sprawy, to w praktyce są od tego wyjątki, jak chociażby zbadanie legitymacji procesowej stron, możliwość wystąpienia z konkretnym roszczeniem, ustalenie okoliczności przesądzających o wymagalności roszczenia itp.

Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, gdy wniosek o zabezpieczenie zostaje złożony przed wszczęciem postępowania w sprawie. Dzięki takiemu wnioskowi i rozpoznaniu go przez sąd, kwestie te z dużym prawdopodobieństwem zostają rozstrzygnięte przez sąd jeszcze na etapie przedprocesowym. Innymi słowy, nie wytaczając właściwego powództwa w sprawie, strona otrzymuje informację, czy może w ogóle wystąpić z określonym żądaniem, a jeżeli tak, to na jakich warunkach i jakie okoliczności powinna udowodnić, aby uzyskać rozstrzygnięcie zgodne ze swoim oczekiwaniem. Widać wyraźnie, że przyjęte założenia teoretyczne nie znajdują odzwierciedlenia w praktyce.

6. Wniosek o zabezpieczenie a wysokość opłaty

W związku z powyższym, poważną wątpliwość budzi wysokość opłaty od wniosku o zabezpieczenie, który zostaje złożony przed wszczęciem właściwego postępowania. Skoro rozpatrując taki wniosek sąd bada nie tylko przesłankę interesu prawnego, ale również uprawdopodobnienia roszczenia, to – chociaż czyni to zwykle w oparciu o twierdzenia i dowody przedstawione tylko przez jedną ze stron, dokonuje niejako przedsądu w odniesieniu do konkretnego żądania wnioskodawcy. Nie zmienia tego okoliczność, że takie rozstrzygnięcie nie ma waloru ostatecznego. Postulować więc należy całkowitą zmianę KSCU w tym przedmiocie, aby zapobiec zgłaszaniu wniosków o zabezpieczenie w takim celu, zakładając dalsze istnienie podziału wniosków o zabezpieczenie zgodnie z art. 730 § 2 zd. 1 KPC. Właściwe byłoby wówczas ustalenie wysokości opłaty sądowej od wniosku o zabezpieczenie w zależności od wartości przedmiotu sporu – jeżeli chodzi o roszczenia ma-

jątkowe, lub w wysokości stałej – jeżeli chodzi o roszczenia niemajątkowe, z tym, że na zdecydowanie wyższym poziomie (np. kilku tysięcy złotych), gdyż przemawia za tym skomplikowany zwykle charakter tego typu spraw. Opłaty na aktualnym poziomie stanowią jedynie zachętę dla składania wniosków o zabezpieczenie w innym celu niż zapobieżenie uniemożliwienia lub poważnego utrudnienia wykonania zapadłego w sprawie orzeczenia albo uniemożliwienia lub poważnego utrudnienia w jakiś inny sposób osiągnięcia celu postępowania w sprawie, a właśnie ten cel powinien być nadrzędny w odniesieniu do tej kategorii spraw. W pewnym sensie są to „pozwy na próbę”. Wymagałoby to jednoczesnej zmiany art. 98 KPC, gdyż koszty takiego postępowania stanowić wówczas powinny koszty procesu, ewentualnie wprowadzenia uregulowania analogicznego jak w art. 186 § 2 KPC (odnoszącego się do posiedzenia pojednawczego), a więc, że sąd na żądanie uprawnionego, który wniósł następnie pozew w terminie wynikającym z postanowienia sądu (art. 733 KPC), uwzględni koszty wywołane wnioskiem o zabezpieczenie w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

Jednak bardziej właściwym rozwiązaniem byłaby zmiana art. 730 § 2 zd. 1 KPC przez usunięcie możliwości wystąpienia z wnioskiem o zabezpieczenie przed wszczęciem postępowania. Można stanąć na stanowisku, że zgłoszenie wniosku w takiej sytuacji ma na celu zabezpieczenie roszczenia w sytuacjach nagłych, gdy uprawniony nie jest jeszcze przygotowany do wszczęcia właściwego postępowania. Należy jednak zwrócić uwagę na dwie kwestie.

Po pierwsze, zgodnie z art. 737 zd. 1 KPC, wniosek o udzielenie zabezpieczenia podlega rozpoznaniu bezzwłocznie, nie później jednak niż w terminie tygodnia od dnia jego wpływu do sądu, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Jest to, co prawda, termin instrukcyjny, którego przekroczenie nie powoduje ujemnych skutków procesowych (nie ma żadnego wpływu na skuteczność i ważność postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia), a może mieć znaczenie jedynie dla ewentualnej odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę związaną z naruszeniem prawa strony do rozpoznania sprawy niezwłocznie¹⁶, ale daje wytyczne co do szybkości postępowania w tym przed-

¹⁶ Por. wyrok SN z 17.10.2007 r. (II CSK 246/07, Legalis), w którym stwierdzono, że nierozpoznanie wniosku o zabezpieczenie powództwa w terminie wynikającym z art. 737 KPC

miocie. Uwzględniając dodatkowo treść art. 733 KPC, a więc maksymalnie dwutygodniowy termin na wniesienie pisma wszczynającego postępowanie w sprawie (który liczyć należy od daty doręczenia uprawnionemu odpisu postanowienia o zabezpieczeniu), trudno mówić o jakiejś znaczącej zmianie w sytuacji uprawnionego.

Po drugie, skoro we wniosku o zabezpieczenie należy uprawdopodobnić roszczenie (we wcześniej omówionym rozumieniu), na dowód czego należy przedłożyć stosowne dowody w postaci dokumentów, to uzasadnienie wniosku jest w zasadzie identyczne jak uzasadnienie pozwu. Innymi słowy, przygotowując wniosek o zabezpieczenie, uprawniony przygotowuje jednocześnie pozew w sprawie. Nakład pracy jest w obydwu tych przypadkach analogiczny, jeżeli nie identyczny. Ten sam wniosek odnosi się do przedstawionych dowodów w postaci dokumentów. Widać to wyraźnie analizując treść art. 499 pkt 1 i 2 KPC, zgodnie z którym, jeżeli według treści pozwu roszczenie jest oczywiście bezzasadne lub przytoczone okoliczności budzą wątpliwość, sąd nie może wydać nakazu zapłaty. Zatem dochodząc roszczenia pieniężnego, ewentualnie świadczenia innych rzeczy zamiennych (art. 485 § 1 KPC), powód musi przedstawić okoliczności i dowody na ich poparcie, które pozwolą przyjąć sądowi, że roszczenie faktycznie istnieje i jest wymagalne. Dokładnie tak samo jest w sytuacji złożenia wniosku o zabezpieczenie i rozpatrywanie go przez sąd. Pomimo odmiennej nomenklatury i braku użycia sformułowania „uprawdopodobnienia roszczenia” w przypadku wydania nakazu zapłaty, sąd ocenia roszczenie na podstawie dokumentów przedłożonych przez stronę powodową. Jeżeli sąd ma wątpliwości co do podniesionych w pozwie okoliczności lub uzna, że roszczenie jest oczywiście bezzasadne, a więc gdy dla każdego prawnika po przeanalizowaniu samej treści pozwu jest widoczne, że żądanie pozwu jest niewątpliwie sprzeczne z zasadniczymi i niebudzącymi wątpliwości przy ich wykładni przepisami prawa materialnego lub procesowego i z tego względu nie może być uwzględnione¹⁷ (np. z powodu braku

może stanowić – w połączeniu z przewlekłością postępowania w procesie – o odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za zaniechanie funkcjonariuszy państwowych.

¹⁷ Por. np. postanowienia SN: z 18.1.1966 r., I CZ 124/65, Legalis; z 13.8.1970 r., II CZ 104/70, Legalis; z 15.4.1971 r., I CZ 50/71, OSPiKA Nr 12/1971, poz. 230; z 8.10.1984 r., II CZ 112/84, Legalis.

legitymacji którejś ze stron), nie może wydać nakazu zapłaty. Identycznie jest w przypadku wniosku o zabezpieczenie.

W świetle powyższego, wątpliwa staje się teza o zabezpieczeniu roszczenia w sytuacjach nagłych. Przy aktualnym brzmieniu art. 730 § 2 zd. 1 KPC, wnioski o zabezpieczenie wniesione przed wszczęciem postępowania mają na celu, przede wszystkim, ustalenie przez stronę, czy wniesiony w przyszłości pozew, z określonym żądaniem, ma szanse powodzenia, a jeżeli tak, to po spełnieniu jakich warunków. Nawet, jeżeli nie ma tu waloru prejudykatu, to jest to niezwykle istotna wskazówka dla strony, która stawia ją już w momencie wniesienia pozwu w uprzywilejowanej sytuacji. Gdyby dokonać tego prostego zabiegu legislacyjnego, przez wyeliminowanie możliwości wniesienia takich wniosków, cel postępowania zabezpieczającego byłby zdecydowanie bardziej chroniony. Przede wszystkim nie byłoby problemu składania przez strony wniosków o zabezpieczenie niejako „na próbę”, tym bardziej, że opłata od takiego wniosku jest aktualnie symboliczna, a jej wysokość nijak się ma do faktycznej wagi problemu, czyli konieczności rozpoznania przez sąd częstokroć niezwykle skomplikowanej sprawy w ramach wniosku o zabezpieczenie.

Co więcej, przestałby istnieć problem wysokości opłaty od wniosku o zabezpieczenie, gdyż strona wszczynająca postępowanie byłaby zobowiązana do uiszczenia opłaty od pozwu, chyba, że wniosek zostałby zgłoszony w terminie późniejszym. Wyeliminować by jednak należało kolejną wątpliwość, jaka związana jest z ewentualnym obowiązkiem uiszczenia opłaty od wniosku o zabezpieczenie. Jak wskazano powyżej, wniosek o udzielenie zabezpieczenia podlega rozpoznaniu najpóźniej w terminie tygodnia od dnia jego wpływu do sądu (art. 737 zd. 1 KPC). Jeżeli mamy do czynienia z wnioskiem o zabezpieczenie wniesionym przed wszczęciem postępowania, a wniosek ten zawiera braki formalne lub fiskalne, należy wszcząć postępowanie w trybie art. 130 § 1 KPC w celu uzupełnienia zaistniałych braków, wniosek nie podlega rozpoznaniu dopóki strona braków nie uzupełni, gdyż art. 130 § 1 KPC jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 737 zd. 1 KPC („stanowi inaczej”). Identycznie jest w sytuacji, gdy wniosek zostaje złożony już po nadaniu biegu pismu wszczynającemu postępowanie, gdy nie ma ono żadnych braków. W takiej sytuacji postanowienie zawarte w tym ostatnim przepisie

rozumieć należy w ten sposób, że sąd rozpoznaje wniosek nie później niż w terminie tygodnia od jego prawidłowego wpływu do sądu, bez braków, czyli od ich uzupełnienia przez uprawnionego.

Zdecydowanie mniej czytelna jest sytuacja, gdy wniosek o zabezpieczenie zostaje zgłoszony w piśmie wszczynającym postępowanie, które zawiera braki, lub w którym złożono wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych w całości lub w części, podczas gdy sam wniosek o zabezpieczenie nie ma braków, a więc nadaje się do rozpoznania. W związku z tym w judykaturze wyrażono pogląd, że nie ma znaczenia, czy do czasu rozstrzygnięcia wniosku o zabezpieczenie pozew obarczony jest brakami formalnymi, a to z uwagi na treść art. 744 § 1 i 2 oraz art. 746 § 1 KPC¹⁸. Powstaje jednak pytanie odnośnie do celowości i zasadności rozpoznawania w takiej sytuacji wniosku o zabezpieczenie. Faktem jest, że w świetle tych przepisów, w razie prawomocnego zwrotu albo odrzucenia pozwu lub wniosku, oddalenia powództwa lub wniosku albo umorzenia postępowania, zabezpieczenie upada. Jeżeli uprawniony cofnął pozew lub wniosek, jak również gdy pozew lub wniosek zwrócono albo odrzucono albo powództwo bądź wniosek oddalono lub postępowanie umorzono, obowiązanemu przysługuje przeciwko uprawnionemu roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej wykonaniem zabezpieczenia. Roszczenie to może być dochodzone w ciągu roku od dnia jego powstania.

Przyjmując powołaną wykładnię za prawidłową, sąd powinien rozpoznać wniosek o zabezpieczenie bez względu na to, czy postępowanie w przedmiocie uzupełnienia braków pozwu (wniosku) zostało zakończone, gdyż jeżeli braki nie zostaną uzupełnione, to pozew (wniosek) zostanie zwrócony, co spowoduje upadek zabezpieczenia, a potencjalnemu obowiązanemu przysługiwać będzie stosowne roszczenie odszkodowawcze. Możliwa jest jednak wówczas sytuacja, w której uprawniony nie będzie zainteresowany prawidłowym wniesieniem pozwu, a jedynie zabezpieczeniem roszczenia, które to zabezpieczenie może spowodować powstanie niepowetowanej szkody po stronie obowiązanego. W celu naprawienia tej szkody obowiązany musi wytoczyć odrębne powództwo, co do którego możliwe jest powstanie analogicznych problemów, a w szczególności braku możliwości wyegzekwowania

¹⁸ Por. postanowienie SA w Szczecinie z 7.8.2009 r., I ACz 345/09, niepubl.

zasądzonego roszczenia. Taka interpretacja byłaby więc sprzeczna z istotą i celem postępowania zabezpieczającego.

Nie należy również zapominać o zastrzeżeniu zawartym w art. 737 § 1 zd. 1 KPC, a więc obowiązku rozpoznania wniosku o zabezpieczenie w terminie maksymalnie tygodniowym, chyba że „przepis szczególny stanowi inaczej”. Skoro wniosek o zabezpieczenie zgłoszony jednocześnie z pismem inicjującym postępowanie w sprawie nie podlega opłacie, gdyż opłacie podlega to pismo, to musi ono być skutecznie wniesione, co ma miejsce w sytuacji, gdy nie zawiera braków uniemożliwiających nadanie mu biegu, czyli gdy jest należycie opłacone i nie zawiera braków formalnych. Wniosek o zabezpieczenie roszczenia nie może być traktowany jako element pozwu. Jeżeli więc pozew zostanie prawomocnie zwrócony z powodu braków formalnych lub nieuiszczenia opłaty, pozostaje do rozpoznania wniosek o zabezpieczenie, który nie podlega zwrotowi jednocześnie z pozwem. Wniosek taki należy traktować jako wniosek zgłoszony przed wszczęciem postępowania, a więc co do którego wszcząć należy postępowanie przewidziane w art. 130 § 1 KPC, a więc przede wszystkim wezwać do uiszczenia opłaty lub dokonać zwrotu, jeżeli strona jest reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika.

Zatem sąd jest uprawniony do rozpoznania wniosku o zabezpieczenie wniesionego wraz z pismem wszczynającym postępowanie w sprawie jedynie wówczas, gdy pismo to nie zawiera żadnych braków. Uchylenie możliwości zgłoszenia wniosku o zabezpieczenie przed wytoczeniem powództwa problem ten by wyeliminowało, gdyż w przypadku prawomocnego zwrotu pozwu, wniosek ten byłby niedopuszczalny, a więc podlegałby odrzuceniu.

7. Podsumowanie

Nie jest możliwe, aby w jednym opracowaniu omówić wszystkie problemy, jakie związane są z KSCU. W niniejszym omówione zostały niektóre podstawowe problemy i wątpliwości, jakie powstają już na etapie wniesienia pozwu, a nawet i wcześniej, jeżeli odniesiemy się do wniosku o zabezpieczenie zgłoszonego przed wytoczeniem powództwa. Tę ostatnią instytucję uznać należy za całkowicie zbędną, mogącą prowadzić do nadużyć. Jeżeli możliwość wszczęcia postępowania zabezpieczającego miałaby faktycznie

spełniać swoje cele, niezbędna jest całkowita zmiana KSCU w tym zakresie, gdyż przewidziana aktualnie wysokość opłat od tego typu wniosków wręcz zachęca, aby strona złożyła go w celu uzyskania wstępnego stanowiska sądu odnośnie do roszczenia, którego dotyczyć będzie pozew. Problemy te zostałyby wyeliminowane przez usunięcie możliwości składania wniosku o zabezpieczenie przed wytoczeniem powództwa. Odrębnym problemem, omówionym powyżej, pozostaje kwestia pobierania opłaty w sytuacji, gdy pozew i wniosek o zabezpieczenie nie zostaną objęte jednym pismem, a zostaną wniesione do sądu tego samego dnia jako dwa odrębne pisma procesowe.

Problemy interpretacyjne istnieją również w odniesieniu do uregulowań odnoszących się do opłat w postępowaniu nakazowym i EPU (jeżeli chodzi o „zwykłe” postępowanie upominawcze, rozwiązanie przyjęte w KSCU, a więc obowiązek wniesienia opłaty w pełnej wysokości, uznać należy za celowy i prawidłowy). Przy dogłębnej analizie przepisów KPC i KSCU co do postępowania nakazowego, również można uznać je za czytelne, ale z uwagi na kwestie przedstawione w punkcie 2, zasadne byłoby dokonanie zmiany art. 19 ust. 2 pkt 1 KSCU poprzez wskazanie, że czwartą część opłaty pobiera się od pozwu, w którym powód wnosi o wydanie nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym. Powinno to być powiązane ze zmianą art. 130 KPC przez nałożenie na przewodniczącego obowiązku wezwania również profesjonalnego pełnomocnika reprezentującego stronę do uiszczenia brakującej części opłaty od pozwu, jeżeli stwierdzony zostanie brak podstawy do prowadzenia sprawy w postępowaniu nakazowym. Warto zauważyć, że w aktualnym stanie prawnym również brak jest takiej podstawy, a więc nie znajduje uzasadnienia w takiej sytuacji wzywanie pełnomocnika profesjonalnego do uzupełnienia opłaty, a właściwe jest skorzystanie z art. 130² § 1 KPC. Natomiast przyjęcie poglądu, że w przypadku stwierdzenia braku podstaw do wydania nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym nie ma podstaw do uzupełnienia opłaty, stanowi niejako zachętę do składania pozwów z wnioskiem o ich rozpoznanie w postępowaniu nakazowym, nawet jeżeli oczywiste jest, że pozew taki nie spełnia wymogów wynikających z art. 485 KPC. Uiszczenie w takiej sytuacji opłaty od pozwu w wysokości zaledwie czwartej części pełnej opłaty, stanowi istotny czynnik determinujący omijanie obowiązku uiszczenia opłaty w pełnej wysokości.

Całkowitej zmiany wymagają przepisy odnoszące się do EPU. Aktualne rozwiązania dają duże możliwości wnoszenia niezasadnych pozwów¹⁹ i to po uiszczeniu dużo niższej opłaty niż w „zwykłym” postępowaniu upominawczym. Jeżeli wysokość opłaty w EPU ma zachęcać do wnoszenia pozwów w tym postępowaniu, to jej wysokość powinna pozostać na niezmienionym poziomie, ale całkowitej nowelizacji powinny być poddane przepisy regulujące to postępowanie w sytuacji wniesienia sprzeciwu przez pozwanego. W odniesieniu do opłaty od pozwu należałoby wprowadzić ustawowe zobowiązanie strony powodowej (po stosownym wezwaniu) do uzupełnienia opłaty do pełnej wysokości, gdyż po uzupełnieniu przez strony braków pozwu i sprzeciwu od nakazu zapłaty, postępowanie to niczym nie różni się od postępowania po wniesieniu sprzeciwu od nakazu zapłaty wydane-go w „zwykłym” postępowaniu upominawczym. Są tu dwie możliwości: albo obowiązek uzupełnienia opłaty powinien być jednoczesny z obowiązkiem uzupełnienia innych braków przez powoda, a rygiorem powinno być np. zawieszenie postępowania (z uwagi na doręczenie odpisu pozwu nie ma możliwości dokonania zwrotu pozwu), albo już po uzupełnieniu braków sprzeciwu przez pozwanego – pod takim samym rygiorem, ewentualnie rygiorem powinno być umorzenie postępowania, jak jest to w aktualnym stanie prawnym w odniesieniu do uzupełnienia niektórych braków formalnych lub fiskalnych w ściśle określonych sytuacjach. Brak jest podstaw do uznania, aby strona powodowa wnosząca pozew w EPU była po wniesieniu sprzeciwu przez pozwanego traktowana w inny sposób niż strona, która wytacza powództwo w zwykłym trybie.

Ponadto, aktualne rozwiązanie zawarte w art. 130³ § 2 KPC jest całkowicie błędne i nie spełnia żadnej funkcji, gdyż trudno nazwać rygor „rozliczenia opłaty w orzeczeniu kończącym sprawę w instancji” za dyscyplinujący stronę powodową chociażby w minimalnym stopniu. Przepis ten zawiera istotną wadę konstrukcyjną, gdyż pozwala na omijanie obowiązku uiszczenia pełnej opłaty od pozwu i stanowi odroczenie tego obowiązku do czasu wydania

¹⁹ Pozytywnie należy ocenić dodanie z dniem 7.7.2013 r. nowego art. 507^{29a} KPC, ograniczającego możliwość dochodzenia w EPU roszczeń, które stały się wymagalne w okresie 3 lat przed dniem wniesienia pozwu.

orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, a w przypadku korzystnego rozstrzygnięcia – faktyczne obarczenie tym obowiązkiem fiskalnym pozwanego, mimo niewydania nakazu zapłaty. Trudno jest oczekiwać, aby powód – przy takim uregulowaniu tej kwestii – faktycznie uzupełnił opłatę od pozwu, co naraża Skarb Państwa na prowadzenie dodatkowych postępowań w celu wyegzekwowania opłat orzeczonych w orzeczeniu kończącym, częstokroć od obydwu stron procesu. Na Skarb Państwa przerzucony został obowiązek finansowania powoda – jest to więc ukryta forma zwolnienia od kosztów sądowych, dotycząca wszystkich podmiotów, a więc również tych, które w normalnym toku sprawy takiego zwolnienia by nie uzyskały (ze względu na swoją sytuację majątkową i, ewentualnie, rodzinną). Stanowi to zachętę do nadużywania zarówno postępowania nakazowego, jak i EPU, co nie spełnia celów postawionych przed tymi postępowaniami. Jeżeli ustawodawca doszedł do wniosku, że opłaty na aktualnym poziomie są zbyt wysokie, powinien dać temu wyraz przez ich obniżenie, nie powinien zaś wprowadzać uregulowań, które nie tylko wywołują problemy interpretacyjne, ale również praktyczne. Przepisy prawa powinny być bowiem jednoznaczne i powinny wyważać interes zarówno stron postępowania, jak i Skarbu Państwa. Warto podkreślić, że gdy brak jest podstaw do ustalenia opłaty w symbolicznej wysokości (postępowanie zabezpieczające), ustawodawca wprowadza takie opłaty, a gdy należy wprowadzić regulacje dotyczące obowiązku uzupełnienia opłaty, takich unormowań nie ma. W takiej sytuacji interes Skarbu Państwa przestaje być chroniony.