

Piotr Fik, Łukasz Niestrój

Projektowane zmiany dotyczące kosztów sądowych w sprawach cywilnych

Palestra 58/1-2(661-662), 27-38

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

PROJEKTOWANE ZMIANY DOTYCZĄCE KOSZTÓW SĄDOWYCH W SPRAWACH CYWILNYCH

Obowiązująca ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych¹ (weszła w życie 2 marca 2006 r.) jest obok Kodeksu postępowania cywilnego jedną z najważniejszych ustaw regulujących postępowanie cywilne w Polsce. Pomimo relatywnie krótkiego okresu obowiązywania była ona nowelizowana już 20 razy. W dniu 30 marca 2012 r. Rządowe Centrum Legislacji przedstawiło „Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego”, zakładający wiele zmian w zakresie kosztów sądowych w sprawach cywilnych. Projekt założeń został poddany tzw. konsultacjom społecznym, w wyniku których uwagi zgłosiły m.in. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego, Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Izba Radców Prawnych, Krajowa Rada Komornicza, Prokuratura Generalna Skarbu Państwa, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, a także środowisko sędziowskie. Wobec zgłoszonych licznych uwag i wątpliwości projektodawca przedstawił w dniu 14 września 2012 r. poprawiony tekst projektu założeń, zaś 20 listopada 2012 r., po konsultacjach i uzgodnieniach m.in. z Ministrem Finansów, zaprezentował II tekst projektu założeń, w którym to projekcie jedynie częściowo uwzględnił zgłaszane zastrzeżenia, podtrzymując w wielu przypadkach wolę dążenia do dokonania, jak się wydaje, błędnych, nieprzemyślanych, a często nieuzasadnionych zmian.

I. LIKWIDACJA ZNAKÓW OPŁATY SĄDOWEJ

Jednym z założeń planowanej nowelizacji ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych jest likwidacja możliwości wnoszenia opłat za pomocą znaków opłaty sądowej. Legislador wskazuje, że konieczność taka podyktowana jest oszczędnością środków Skarbu Państwa, gdyż pobieranie opłat za pomocą znaków jest pracochłonne i angażuje pracowników sądowych, którzy muszą sprawdzać: prawidłowość ich naklejenia, autentyczność, wysokość. Co więcej, Skarb Państwa ponosi znaczne koszty druku i dystrybucji. W miejsce planowanej likwidacji znaków sądowych ma być wprowadzona możliwość wnoszenia opłat za pomocą elektronicznych platform płatności.

O ile należy pochwalić ustawodawcę za rozszerzanie możliwości wnoszenia opłat za pomocą nowoczesnych środków elektronicznych, o tyle pomysł likwidacji znaków opłaty sądowej jest kierunkiem błędnym. W zupełności nie można zgodzić się z takim uzasadnieniem projektu likwidacji znaków opłaty, gdyż jest ono oderwane od praktyki sądowej. Wnoszenie opłat za pomocą znaków wbrew twierdzeniom legislatora nie absorbuje kilku pracowników sądu, w tym i sędziów.

¹ Dz.U. z 2010 r. nr 90, poz. 594, ze zm.

Znaki opłaty sądowej są kasowane już w chwili wnoszenia pisma do sądu – w biurze podawczym. Wtedy też sprawdzana jest wysokość wniesionej opłaty i najczęściej dodatkowo potwierdzana przez pracownika biura podawczego za pomocą pieczęci „skasowano znaki opłaty sądowej w wysokości ... złotych”, jak również jest przeprowadzana techniczna czynność skasowania znaków opłaty. Dlatego też ta czynność techniczna nie obciąża pracowników sekretariatów wydziałów, jak i samych sędziów. Nie wydaje się również, aby zsumowanie znaków opłaty było bardziej absorbujące pracowników sądu od uzyskiwania informacji o przelewie z oddziału finansowego.

Chybiony jest również argument o konieczności sprawdzania autentyczności naklejonych znaków. Ministerstwo nie przedstawia w tym zakresie żadnych danych, które przedstawiałyby uszczuplenie dochodów Skarbu Państwa z powodu posłużenia się przez stronę sfałszowanym znakiem. Paradoksalnie więcej problemów mogą powodować bezgotówkowe formy płatności.

Fakt załączenia przy piśmie procesowym potwierdzenia przelewu nie będzie zwalniał sądu z obowiązku sprawdzenia, czy opłata faktycznie została wniesiona i czy była ona uiszczona w prawidłowej wysokości. Może się bowiem okazać, że już po wydrukowaniu potwierdzenia przelewu opłaty przelew ten zostanie przez stronę anulowany i jej suma nie wpłynie na rachunek bankowy sądu. W tym celu sąd za każdym razem zmuszony będzie zwrócić się do oddziału finansowego sądu, aby ustalić, czy przelew faktycznie wpłynął na rachunek sądu i w jakiej wysokości.

Ustawodawca, po konsultacjach społecznych, w projekcie zmian ustawy datowanym 14 września 2012 r. (II nowy tekst nie przewiduje w tym zakresie żadnych zmian), uszczegóławiając argumentację przedstawioną w założeniach do projektu, wskazał, że po wprowadzeniu elektronicznej platformy płatności ustalenie dokonania przez stronę przelewu na rachunek właściwego sądu nie będzie utrudnione, gdyż strona zobowiązana będzie wskazać w piśmie podlegającym opłacie numer dokonanej transakcji, na podstawie którego będzie ona identyfikowana.

Co do zasady nałożenie takiego obowiązku na stronę jest słuszne, niemniej jednak należy mieć na uwadze, że strona, wskazując ten numer, może popełnić błąd (często niezamierzony), co będzie powodowało konieczność albo ustalania tej transakcji po nazwach strony, sygnaturze itp., albo wezwania strony do wskazania prawidłowego numeru, co naturalnie wpłynie na długość postępowania.

Co więcej, może się zdarzyć, że strony nie załączą do pisma podlegającego opłacie potwierdzenia przelewu, co będzie skutkowało koniecznością zlecenia oddziałowi finansowemu odszukania odpowiedniej wpłaty.

Przy rosnącej liczbie spraw sądowych może to powodować znaczne obciążenie tych instytucji, które będą „zasypanywane” takimi pytaniami. Może to powodować konieczność zwiększenia zatrudnienia w oddziale finansowym sądu o odpowiednio dużą liczbę pracowników, którzy mogliby zapewnić sprawne udzielanie odpowiedzi na wystąpienia sekretariatów wydziałów sądu. W przeciwnym razie doprowadzi to do sparaliżowania pracy tej jednostki i może wpłynąć na przedłużanie się postępowań, co jest niekorzystne dla stron.

Sytuacja taka spowoduje również obciążenie finansowe Skarbu Państwa, związane z koniecznością zapewnienia etatów dla pracowników administracyjnych sądów, co prawdopodobnie stanowi koszty nie mniejsze niż koszty druku znaków opłaty sądowej.

Nie można godzić się z uzasadnieniem projektu, że dystrybucja znaków jest bardziej kosztowna od pobierania opłat w formie gotówkowej czy też bezgotówkowej. Najczęściej znaki opłaty sądowej są sprzedawane w kasie sądu, a więc zakup znaków niemal niczym nie różni się od pobrania wpłaty gotówkowej przez kasjera.

Co do zasady opłaty w znakach sądowych miały dotyczyć spraw, w których wysokość opłaty stosunkowej lub stałej nie przekracza 1500 zł, czyli o niskiej wartości przedmiotu sporu.

Likwidacja znaków opłaty sądowej spowoduje, że koszty dokonania opłaty zostaną w całości przerzucone na stronę postępowania, która będzie musiała ponieść koszty dokonania przelewu. Może być to pewnym ograniczeniem prawa do sądu, w szczególności dla osób starszych i niekorzystających na co dzień z Internetu.

Nie można przy tym zgodzić się z argumentacją projektodawcy przedstawioną w projekcie zmian ustawy po konsultacjach społecznych z 14 września 2012 r. (powielonych w II tekście z 20 listopada 2012 r.), że strony będą mogły się uchronić od kosztów przelewów, gdyż nadal pozostaje im możliwość uiszczenia opłaty w kasie właściwego sądu. Taka argumentacja jest chybiona. Strona w takim przypadku będzie obciążona dodatkowymi kosztami związanymi z koniecznością poniesienia opłaty sądowej. Będzie bowiem stała przed wyborem: albo dokona przelewu w formie elektronicznej i zapłaci prowizję bankową, albo poniesie koszty dojazdu do właściwego sądu w celu uiszczenia opłaty w kasie (bez prowizji). Dla stron zamieszkujących poza miejscowością, która stanowi siedzibę sądu, będzie to zarówno kosztowne, jak i czasochłonne.

Należy również zauważyć, że nie wszystkie sądy – w szczególności oddziały zamiejscowe sądów rejonowych – posiadały kasy, gdzie można opłacić pismo gotówką. Istnieje jednakże możliwość zakupu znaków opłaty sądowej w sekretariacie takiego sądu. W tej sytuacji – po likwidacji znaków opłaty sądowej – strona będzie zobowiązana dokonać opłaty przelewem (ponosząc koszty prowizji bankowej) lub dojechać do właściwego sądu, w celu dokonania opłaty w kasie.

Można byłoby uniknąć takiej sytuacji, gdyby pozostały znaki opłaty sądowej. Strona, uzyskując informację o trybie postępowania i wysokości opłaty w sprawie w sądowym biurze obsługi interesanta, mogłaby zakupić znaki opłaty sądowej w kasie i po sporządzeniu pisma nakleić je przed wysłaniem do sądu. W ten sposób strona zaoszczędziłaby na kosztach prowizji bankowej lub dojazdu do sądu. Podobne argumenty odnośnie do likwidacji znaków sądowych przedstawili podczas konsultacji społecznych projektu ustawy nie tylko adwokaci² i radcowie prawni³, ale również większość środowiska sędziowskiego⁴, komornicy sądowi⁵ czy też przedsiębiorcy prywatni⁶.

Pozytywnie natomiast należy ocenić postulat wprowadzenia w przyszłości możli-

² Pismo Wiceprezesa Naczelnej Rady Adwokackiej z 9 sierpnia 2012 r.

³ Pismo Prezesa Krajowej Izby Radców Prawnych z 24 kwietnia 2012 r. wraz z opinią z 28 marca 2011 r.

⁴ M.in. uwagi: Prezesa Sądu Okręgowego w Gdańsku przedstawione w piśmie Prezesa Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 25 kwietnia 2012 r., Wiceprezesa Sądu Apelacyjnego w Warszawie w piśmie datowanym 25 kwietnia 2012 r., Przewodniczącego Wydziału I Cywilnego Sądu Apelacyjnego w Katowicach w piśmie datowanym 25 kwietnia 2012 r., Prezesa Sądu Okręgowego w Poznaniu załączone do pisma Prezesa Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r.

⁵ Pismo Prezesa Krajowej Rady Komorniczej datowane 25 kwietnia 2012 r.

⁶ Pismo Prezydenta Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan z 26 kwietnia 2012 r.

wości wnoszenia opłat w sposób inny niż dotychczas przewidziane, np. za pomocą elektronicznej platformy płatności. Tę metodę płatności należałoby jednak wprowadzać sukcesywnie i ewentualnie dopiero po jej przetestowaniu i pełnym wdrożeniu rozważyć możliwość likwidacji innych form opłat.

Co więcej, elektroniczna platforma płatności będzie doskonałym uzupełnieniem elektronicznej skrzynki podawczej sądów, która pomimo planów w tym względzie jeszcze nie została wprowadzona. Tym samym uważam, że gdy powstanie możliwość inicjowania postępowań w drodze elektronicznej (tak jak ma to miejsce w przypadku elektronicznego postępowania upominawczego), należałoby również wprowadzić możliwość uiszczania opłat w formie elektronicznej. Dlatego też na obecną chwilę należałoby pozostawić stronom możliwość uiszczania opłat za pomocą znaków, a dopiero po wdrożeniu i przetestowaniu elektronicznej platformy płatności ewentualnie zastanowić się nad rezygnacją ze znaków.

II. ZWIĘKSZENIE OPŁATY ZA KSEROKOPIE I UWIERZYTELNIONY ODPIS PISMA

Nie można zgodzić się z propozycją zmiany u.k.s.c., polegającej na zwiększeniu opłaty za wydanie kserokopii pism do 2 zł za każdą stronę (poprzednio 1 zł) oraz za kserokopię uwierzytelioną do 10 zł za stronę (poprzednio 6 zł). Ustawodawca uzasadnia taką konieczność faktem zwiększenia opłat pocztowych. Takie uzasadnienie zmiany jest w zupełności niezrozumiałe. Koszty przesyłek poleconych przez ostatnie lata nie wzrastały w sposób znaczący. Najczęściej były to kilkunastogroszowe podwyżki. Oczywiście jest prawdopodobne, że sądy posiadają umowę z Poczta Polska na dystrybucję przesyłek poleconych na specjalnych warunkach cenowych.

Zdziwienie budzi w tym przypadku pewna niekonsekwencja projektodawcy. Z jednej strony stara się on zapewnić jak największe wpływy z tytułu wydawanych kserokopii oraz zrekompensować koszty opłat pocztowych. Z drugiej natomiast, podwyższając opłatę od wniosku o stwierdzenie nabycia spadku z 50 do 100 zł, może spowodować zmniejszenie wpływów Skarbu Państwa z tytułu tego rodzaju spraw, które prawdopodobnie stanowią przeważającą część prowadzonych postępowań nieprocesowych. Jak bowiem wskazuje sam projektodawca, podwyżka opłaty od wniosku o stwierdzenie nabycia spadku ma na celu zachęcenie stron do zawarcia u notariusza aktu poświadczania dziedziczenia.

Wydaje się, że projektodawca postanowił postawić na najprostsze rozwiązanie problemu zwiększających się opłat pocztowych poprzez podniesienie opłat sądowych, zamiast przeanalizować inne możliwości oszczędności, np. poprzez wprowadzenie innego systemu dystrybucji kserokopii z akt.

Jednym z rozwiązań ograniczających liczbę wysyłek kserokopii akt byłoby umożliwienie interesantom ich odpłatnego skserowania bezpośrednio w czytelnym sądu. Najczęściej właśnie po lekturze akt strona dochodzi do wniosku, że musi kserokopie użyć, a następnie składa pismo ze wskazaniem kart akt, których skserowania żąda.

Po wpływie pisma o kserokopie do akt jest zlecane ich wykonanie przez sekretariat wydziału, a następnie przesłanie do strony. Tymczasem na tyle prostą czynność tech-

niczną mogliby wykonywać pracownicy czytelnicy, którzy po przedstawieniu dowodu uiszczenia opłaty za kserokopie we właściwej wysokości kserowaliby akta i wydawali kopie stronom. W ten sposób sąd ograniczyłby wydatki na przesyłki pocztowe.

III. ZMIANY WYSOKOŚCI POBIERANYCH OPŁAT W NIEKTÓRYCH KATEGORIACH SPRAW

Kolejne proponowane zmiany dotyczą dokonania zmian wysokości pobieranych opłat w niektórych kategoriach spraw. Przedstawione w projekcie założenia i sugestie spotkały się z szerokim komentarzem ze strony nie tylko środowisk prawniczych, ale również m.in. przedsiębiorców.

W pierwszej kolejności projekt założeń wskazuje, że za uzasadnione uznaje się dążenie do przełamania obowiązującej zasady, iż w postępowaniu nieprocesowym pobiera się wyłącznie opłaty stałe. Projektowana zmiana dotyczyć ma opłaty w sprawach o stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości (art. 40 u.k.s.c.). Proponowano zmianę zasady ustalania wysokości opłaty poprzez powiązanie jej wysokości z wartością prawa podlegającego zasiedzeniu. Obowiązująca regulacja art. 40 u.k.s.c. przewiduje opłatę stałą w wysokości 2000 zł, projektowana zmiana zakłada zaś pobieranie połowy opłaty stosunkowej od wniosku, a rozwiązanie takie ma dotyczyć nabycia przez zasiedzenie nie tylko nieruchomości, ale także ruchomości, jak i użytkowania wieczystego. Pozytywnie zmiana została oceniona m.in. przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego, Krajową Izbę Radców Prawnych oraz Sąd Apelacyjny w Łodzi. Jako argument za wprowadzeniem proponowanej zmiany wskazano niejednokrotnie występującą sytuację, gdy wartość prawa podlegającego zasiedzeniu przedstawia wartość bliską obecnej, stałej opłacie – 2000 zł, w sytuacji zaś oddalenia wniosku o zwolnienie opłaty od wniosku sam wnioskodawca stwierdza, że nie opłaca mu się w zasadzie kontynuować postępowania, ponieważ wartość nieruchomości, o której zasiedzenie występuje, przejawia realnie wartość zbliżoną do opłaty od wniosku. Z drugiej strony zakładana zmiana spotkała się z krytyką m.in. przedstawioną przez Sąd Apelacyjny w Warszawie oraz Sąd Apelacyjny w Katowicach. Wskazano, że obecna regulacja jest jasna i zrozumiała, wprowadzenie zmiany będzie zaś nakładać na przewodniczących obowiązek każdorazowego sprawdzenia opłaty od wniosku, a na pracowników sekretariatów obowiązek wysyłania wezwań do uiszczenia prawidłowej opłaty od wniosku. Argumentuje się ponadto, że opłata w dotychczasowej wysokości zapobiegała wielokrotnie składaniu nieuzasadnionych wniosków o zasiedzenie, np. w celu opóźnienia sprawy o eksmisję czy wydanie nieruchomości. Ponadto wskazano, że właściwie niezrozumiałe jest twierdzenie projektu, iż pobieranie opłat stałych faktycznie wykluczyło rozpoznawanie pewnej kategorii spraw o zasiedzenie nieruchomości przez sądy. Znaczącym problemem, przy założonej wcześniej zmianie, tj. wprowadzeniu opłaty stosunkowej, o którym zapomnieli projektujący, był fakt, że opłata stosunkowa jest trudna do ustalenia w pewnej kategorii spraw, w tym w sprawach o zasiedzenie, skoro wartość przedmiotu sporu jest często nieznana, a zainteresowani podają ją według własnego uznania. Proponowana zmiana w zakładanej wersji mogła spowodować, że wnioskodawcy mogliby tę wartość zaniżyć, co w konsekwencji obligowałoby sądy do sprawdzania wartości przedmiotu sporu.

Wątpliwości zgłosiła Krajowa Izba Radców Prawnych. Wskazywano, że: „Jeżeli zatem ustawodawca dąży (a dążyć powinien), aby zainteresowani uregulowali stan prawny posiadanych samoistnie nieruchomości, wprowadzenie opłaty, której wysokość będzie wynosić 2,5% wartości nieruchomości, może stanowić barierę do składania wniosków o zasiedzenie w sprawach o większej wartości przedmiotu zasiedzenia”⁷. Ostatecznie po dokonaniu konsultacji i uzgodnień m.in. z Ministrem Finansów zdecydowano się na swego rodzaju „pośrednie” rozwiązanie pomiędzy opłatą stałą a stosunkową przy stałym wskaźniku procentowym. W zaprezentowanym II nowym tekście projektu założeń projektodawca zaproponował rozwiązanie polegające na ustalaniu opłaty od wniosku o stwierdzenie nabycia własności (rzeczy ruchomej, nieruchomości oraz prawa użytkowania wieczystego) przez zasiedzenie poprzez określenie trzech progów kwotowych:

- 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.

Wydaje się, że proponowaną zmianę należy ocenić pozytywnie. Swoiste pośrednie rozwiązanie pomiędzy opłatą stałą a stosunkową (określoną procentowo), czyli „progową” ustalenie wysokości opłat, nie jest nowością, gdyż funkcjonuje od dość długiego czasu w przypadku spraw rozpoznawanych w postępowaniu uproszczonym. Oczywiście zastosowanie tego rodzaju sposobu ustalania opłaty od pozwu w sprawach uproszczonych było przez ustawodawcę argumentowane zupełnie odmiennie niż w przypadku obecnego uzasadnienia zmiany opłat w sprawach o zasiedzenie. Przy zasiedzeniu nie zdecydowano się na użycie m.in. argumentu „bagatelności spraw”, z jakim spotkaliśmy się przy uzasadnieniu wprowadzenia zmian w opłatach dotyczących postępowania uproszczonego. Dokonując oceny zgłaszanych argumentów za i przeciw omawianej regulacji, należy uznać, że projektujący zdecydował się na rozwiązanie najbardziej racjonalne, jednakże z całą pewnością nieidealne i nieostateczne. Proponowaną zmianę z punktu widzenia jej racjonalności i skuteczności, a także pojawiających się problemów na tym tle, będzie można ocenić dopiero po zastosowaniu jej w praktyce.

Kolejną propozycją jest zmiana wysokości opłaty pobieranej w postępowaniu upominawczym, w którym aktualnie pobierana jest cała opłata stosunkowa (art. 28 u.k.s.c.), a w przypadku uprawomocnienia się nakazu zapłaty wydanego w postępowaniu upominawczym sąd z urzędu zwraca stronie 3/4 uiszczonej opłaty (art. 79 ust. 1 pkt 2 lit. c u.k.s.c.). W uzasadnieniu projektu wskazuje się 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, Skarb Państwa ponosił koszty związane ze zwrotem opłat sądowych. Planowana zmiana przewiduje pobieranie 3/4 opłaty od powoda w razie prawidłowego wniesienia przez pozwanego sprzeciwu przeciwko nakazowi zapłaty wydanemu w postępowaniu upominawczym. Pozytywną co do zasady ocenę w tym zakresie zgłosiły m.in. Sąd Okręgowy w Warszawie, Sąd Apelacyjny w Łodzi, Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan. Negatywnie proponowaną zmianę

⁷ 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 lutego 2011 r.

ocenił m.in. Sąd Okręgowy w Częstochowie, wskazując, że zgodnie z projektem art. 18 ust. 4 u.k.s.c. 3/4 części opłaty pobiera się od powoda w razie prawidłowego wniesienia przez pozwanego sprzeciwu przeciwko nakazowi zapłaty wydanemu w postępowaniu upominawczym, co w zasadzie oznacza, iż powód na tym etapie postępowania nie ma żadnego rygору, aby dobrowolnie uiścić brakującą część opłaty. Regulacja taka będzie prowadzić do orzekania o nieuiszczonej części opłaty sądowej w wyroku kończącym postępowanie. Nadto wskazano, że przedstawiony w uzasadnieniu projektu wskaźnik zaskarżalności nakazów zapłaty wynosi 2%, w Sądzie Okręgowym w Częstochowie V Wydział Gospodarczy wynosił on zaś w 2010 r. 39,14%, a w 2011 r. 56,4%. Powyższe statystyki wydają się na podstawie praktyki być bliższe prawdzie, wskazana zaś w projekcie dwuprocentowa zaskarżalność nakazów zapłaty wydanych w postępowaniu upominawczym – daleka od rzeczywistości⁸. Pozytywnie na temat proponowanej zmiany wypowiedział się P. Telenga, zwracając jednakże uwagę na pewne wątpliwości dotyczące proponowanych zmian w zakresie regulacji art. 498 § 1 k.p.c.⁹ Wskazuje się, że wspomniany artykuł ma uzyskać brzmienie: „Nakaz zapłaty wydaje się na pisemny wniosek powoda zgłoszony w pozwie, jeżeli powód dochodzi roszczenia pieniężnego, a w innych sprawach, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. Sąd może z urzędu rozpoznać sprawę w postępowaniu upominawczym, jeżeli zachodzą ku temu podstawy”. Projekt powyższą zmianę uzasadnia następująco: „Temu celowi służy przyznanie powodowi uprawnienia do zawarcia w pozwie wniosku o wydanie nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym i jednocześnie możliwości wniesienia, bez dodatkowego wezwania, opłaty w należnej w takich sprawach wysokości, a drugiej możliwości rozpoznania sprawy w tym trybie, nawet bez takiego wniosku powoda”¹⁰.

Charakter niniejszego opracowania, odnoszącego się właściwie do proponowanych zmian w zakresie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, nie pozwala na szersze omówienie powyższej kwestii w zakresie przewidywanych zmian w Kodeksie postępowania cywilnego. Należy jednak jednoznacznie – negatywnie – odnieść się nie tyle do samej proponowanej zmiany w u.k.s.c., ile do przewidywanej zmiany w k.p.c.¹¹ Zarówno projekt zmiany treści art. 498 § 1 k.p.c., jak i uzasadnienie tej zmiany wyraźnie wskazują, że projektujący nie widzi różnicy pomiędzy postępowaniem o charakterze obligatoryjnym (obecna regulacja postępowania upominawczego) a fakultatywnym (obowiązujące przepisy dotyczące postępowania nakazowego). Projektujący zamierza, dokonując zmiany w zakresie regulacji dotyczącej kosztów sądowych w sprawach cywilnych, dokonać „przy okazji” zmiany przepisów postępowania cywilnego, tworząc w zasadzie swego rodzaju „hybrydę”, tj. postępowanie odrębne o charakterze „obligatoryjno-fakultatywnym”. Taka konstrukcja pozbawiona jest racjonalności i w konsekwencji spowoduje znaczne komplikacje nie tylko natury teoretycznej, ale przede wszystkim praktycznej. Stanowisko to nie uległo zmianie nawet po zapoznaniu się

⁸ Podobne wątpliwości w tym zakresie zgłosił Sąd Okręgowy w Warszawie.

⁹ Por. SSA B. Trębska, SSA J. Gibca, (w:) *Uwagi do projektu założeń ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego*, Warszawa, 20 kwietnia 2012 r.

¹⁰ Negatywnie do powyższej zmiany, wskazując liczną argumentację, odniósł się P. Telenga, (w:) *Opinia*, Lublin, 28 lutego 2011 r.

¹¹ Negatywną opinię w zakresie zmian dotyczących postępowania upominawczego w Kodeksie postępowania cywilnego wyraziła również Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan.

z wątpliwościami zgłaszanymi w toku konsultacji społecznych. W związku z powyższym proponowane zmiany w zakresie regulacji dotyczących postępowania upominawczego należy ocenić negatywnie, jednocześnie wyrażając obawę co do kierunku oraz zakresu projektowanych zmian.

W wyniku przeprowadzonych konsultacji społecznych i apeli sądów powszechnych o wprowadzenie opłaty od wniosku o sporządzenie uzasadnienia, wskazujących, że brak opłaty doprowadził do znacznego wzrostu liczby sporządzanych uzasadnień bez jednoczesnego zaskarżania orzeczenia, do którego były sporządzane, projektujący zdecydował się wprowadzić do projektu znaczącą zmianę. Uzasadniając: „Zamierzeniem projektodawców jest więc wprowadzenie regulacji pozwalającej na ograniczenie choćby w części zbędnych, z punktu widzenia systemu prawa, czynności i wygospodarowanie tą drogą czasu, który sędziowie będą mogli przeznaczyć na wykonywanie obowiązków orzeczniczych”, zdecydowano się na wprowadzenie do Tytułu II, Działu 2 „Wysokość opłaty we wszystkich kategoriach spraw” opłaty w wysokości 50 zł od wniosku o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia. Jednocześnie wskazano na zamiar wprowadzenia zapisu, że dla strony, która zamierza wnieść środek odwoławczy, przewiduje się możliwość zaliczenia uiszczonej już opłaty od wniosku o sporządzenie uzasadnienia na poczet opłaty należnej od środka zaskarżania, zastrzegając, że w przypadku gdy opłata od środka odwoławczego byłaby niższa niż opłata od wniosku o sporządzenie uzasadnienia [50 zł – przyp. P. Fik], różnica w opłacie nie będzie podlegać zwrotowi. Niniejsze założenie projektu należy ocenić negatywnie. Projektujący z jednej strony uzasadnia swoje założenie m.in. szczegółowymi statystykami i wyliczeniami, z których wynika, że występująca w poprzednim stanie prawnym [przed nowelizacją u.k.s.c. w 2005 r. – przyp. P. Fik] opłata w wysokości 30 zł przeciwdziałała zbyt pochopnemu składaniu wniosków o sporządzenie uzasadnienia – wskazując liczne analizy procentowe, z drugiej zaś strony w uzasadnieniu swego projektu w zakresie wprowadzenia 1/4 opłaty od pozwu w postępowaniu upominawczym i związanych z tym nieprzemysłanych i pochopnych zmian k.p.c. podtrzymuje swoje oderwane od rzeczywistości twierdzenie w zakresie 2% zaskarżonych nakazów zapłaty w postępowaniu upominawczym, w żaden sposób nie odnosząc się np. do statystki wskazanej przez Sąd Okręgowy w Częstochowie V Wydział Gospodarczy.

Abstrahując od powyższego, nieuzasadniona wydaje się argumentacja, że przy uwzględnieniu faktu, iż sporządzenie uzasadnienia orzeczenia należy do najbardziej czasochłonnych czynności sędziowskich, wymagających poświęcenia więcej niż jednego dnia pracy, to zamierzone osiągnięcie spadku liczby uzasadnień bezpośrednio przełoży się na efektywne wykorzystanie zaoszczędzonego tą drogą czasu pracy sędziego na realizację innych obowiązków, co z kolei przyczyni się z pewnością do przyspieszenia rozpoznawania spraw. Odnosząc się do przytoczonej argumentacji, nie sposób nie odnieść wrażenia, że projektujący nie tylko sami wierzą, ale pragną przekonać resztę społeczeństwa, iż poprzez wprowadzenie opłaty od uzasadnienia wyroku znaleźli sposób na „uzdrowienie” polskiego wymiaru sprawiedliwości. Należy zaznaczyć, że w realizowaniu idei dążenia do przyspieszenia postępowania sądowego w Polsce winno się w ostateczności używać jako narzędzia mechanizmów fiskalnych, czyli nakładania dodatkowych obciążeń finansowych na strony postępowania. Pomija się kluczowe problemy, m.in. zmniejszający się limit osób przyjmowanych na aplikację ogólną

(a w konsekwencji również sądową), niewystarczającą liczbę etatów dla referendarzy sądowych oraz sędziów, wskazując jako jedną z kluczowych przyczyn przewlekłości postępowania liczbę wniosków o uzasadnienie wyroku. Z taką argumentacją nie sposób się zgodzić. Projektujący w uzasadnieniu wskazuje, że przyjęcie proponowanej regulacji nie będzie stanowiło bariery dla stron w zapoznaniu się z motywami rozstrzygnięcia sądu w ich indywidualnej sprawie, a następnie przywołuje szeroką argumentację, przypominającą „podręcznikowe” omówienie dwóch podstawowych funkcji sporządzenia pisemnego uzasadnienia. Jako kolejny argument wskazano, że: „strona, będąc obecna na ogłoszeniu orzeczenia, ma możliwość uzyskania wyczerpującej informacji co do tego, jakie względy natury faktycznej i prawnej zadecydowały o wydaniu takiego, a nie innego rozstrzygnięcia. Już więc na tej podstawie ma możliwość oceny trafności samego orzeczenia, jak też argumentacji faktycznej i prawnej, która legła u jego podstaw, a tym samym ma wystarczające przesłanki do wyrobienia sobie poglądu co do tego, czy stanowisko sądu ją przekonuje, czy też nie”. Przytoczona argumentacja mogłaby być uznana za słuszną i uzasadnioną, gdyby nie odbiegała od realiów rzeczywistości. Niejednokrotnie bowiem zdarza się, że przewodniczący w związku z dużą liczbą spraw nie ma wystarczającej ilości czasu do przedstawienia ustnego szczegółowych motywów rozstrzygnięcia. Wyraźnie należy wskazać, że ogłoszenie wyroku niejednokrotnie ogranicza się do przedstawienia rozstrzygnięcia w zakresie oddalenia bądź uwzględnienia powództwa i wskazania zasądzonych kosztów, przedstawienie faktycznych i prawnych motywów rozstrzygnięcia tworzy zaś w konsekwencji parę lakonicznych zdań. Szczegółowe uzasadnienie rozstrzygnięcia, w tym leżącej u jego podstaw analizy orzecznictwa i poglądów doktryny, referent sprawy przedstawia dopiero w sporządzonym pisemnym uzasadnieniu wyroku, za które to uzasadnienie w świetle projektu będzie musiała zapłacić strona. Projektujący z pewną nutką sarkazmu wskazuje, że: „Niewątpliwie pośrednią funkcją pisemnego uzasadnienia jest podnoszenie świadomości prawnej obywateli. Podnoszenie tej świadomości następuje również przez sam udział w postępowaniu sądowym oraz służy temu przedstawienie przez sąd ustnie zasadniczych powodów rozstrzygnięcia. Celem proponowanych zmian jest ograniczenie konieczności sporządzania uzasadnienia do przypadków związanych z jego zaskarżaniem. Edukacyjny charakter uzasadniania może być realizowany za pomocą innych środków”. Oceniając powyższą argumentację, należy podać w wątpliwość życzenie, że wprowadzenie opłaty od wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku spowoduje 99% zaskarżalność wyroków sądu pierwszej instancji, w stosunku do których sędzia poświęcił czas na sporządzenie uzasadnienia, oraz wypada wyrazić nadzieję, że w celu dążenia do przyspieszenia postępowania nie zostaną wprowadzone kolejne zmiany, np. opłata od ustnych motywów rozstrzygnięcia czy też opłata od przeglądania akt sprawy (choć taka regulacja już na pierwszy rzut oka wydaje się być niezgodna z Konstytucją RP). Należy jednoznacznie stwierdzić, że proponowana zmiana wymaga przeprowadzenia dodatkowych konsultacji społecznych, uwzględniających nie tylko stanowisko środowiska sędziowskiego, ale również m.in. adwokatów, radców prawnych, przedsiębiorców.

Kolejne proponowane zmiany dotyczą spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Zakładana nowelizacja redakcyjna nie dokonuje właściwie merytorycznych zmian, ma zaś charakter jedynie porządkujący, wywołujący w praktyce pewne wątpliwości. Uwagi co do opłat w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń spo-

łecznych zgłosili w toku konsultacji społecznych m.in. Sąd Okręgowy w Poznaniu, Sąd Okręgowy w Warszawie oraz Krajowa Izba Radców Prawnych. P. Telenga wskazuje: „Zróznicowanie pracowników w zakresie obowiązku uiszczenia opłat w zależności od wartości dochodzonego pozwem roszczenia (...) nie jest w pełni racjonalne, gdyż przepis ten niezmiernie łatwo obejść poprzez rozdrobnienie roszczenia”¹². Wskazano tu ważny problem dotyczący opłat w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Jest nim, jak się wydaje, nieuzasadnione przyjęcie rozróżnienia ze względu na *ratio valoris* (obecny próg to 50 000 zł) i w konsekwencji różnej pozycji pracownika, jeśli chodzi o obowiązek uiszczenia opłat. Kolejnym problemem jest samo zwolnienie *ex lege* pracownika z ponoszenia opłat oraz niskie opłaty w zakresie środków zaskarżenia. Pogłębionej refleksji i dyskusji wymaga pewnego rodzaju uprzywilejowanie pracownika znajdujące odbicie w obowiązujących przepisach m.in. u.k.s.c., a wynikających z pewnych zaszczości o charakterze czysto historycznym (m.in. przemian, jakie nastąpiły w latach 80. ubiegłego wieku w Polsce). Należałoby zastanowić się, czy w obecnych realiach społeczno-gospodarczych obowiązujące regulacje są uzasadnione.

Następna proponowana zmiana uzasadniana jest podstawowym założeniem ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, wyartykułowanym wprost w jej przepisach, tzn. pobieraniem opłaty od pisma, a nie od czynności podejmowanych przez sąd z urzędu. Planuje się zrezygnowanie z pobierania opłaty od wniosku o udzielenie przybicia (art. 72 pkt 4 u.k.s.c.), gdyż jego udzielenie nie następuje na wniosek (obowiązujące przepisy k.p.c. nie przewidują wniosku o udzielenie przybicia), lecz z urzędu. Podobne rozwiązanie dotyczy zatwierdzenia, zmiany lub uzupełnienia planu podziału sumy uzyskanej z egzekucji, a także wprowadzenia do planu zmian lub uzupełnień. Zakłada się, że w ustawie regulującej koszty sądowe w sprawach cywilnych oznaczone zostaną jedynie opłaty od zażaleń na wskazane wyżej postanowienia. W toku przeprowadzonych konsultacji społecznych pozytywnie zmianę zaopiniował m.in. Sąd Okręgowy w Gdańsku. Negatywnie projektowaną zmianę ocenił m.in. Sąd Apelacyjny w Szczecinie. Jako argument przeciwko rezygnacji z opłat podano skomplikowany niejednokrotnie charakter spraw egzekucyjnych, wymagających w konsekwencji dużego zaangażowania sędziów. Wskazano, że sprzedaż licytacyjna jest sposobem nabycia własności, a zatem dla nabywcy winna wiązać się z koniecznością uiszczenia opłaty. Projektodawca nie zrezygnował jednak z zakładanej zmiany, którą to zmianę należy ocenić pozytywnie, jako zmierzającą do zgodności regulacji u.k.s.c. z przepisami k.p.c.

Dalsze projektowane zmiany dotyczą art. 49 ust. 1 pkt 1 u.k.s.c. i zakładają podwyższenie opłaty stałej z kwoty 50 zł do 100 zł od wniosku o stwierdzenie nabycia spadku. Pierwszym argumentem [nietrafionym w mojej ocenie – przyp. P. Fik] jest konieczność podniesienia opłaty wynikająca z upływu czasu i zmiany sytuacji gospodarczej, wzrostu minimalnego, jak i średniego wynagrodzenia oraz wzrost kosztów wymiaru sprawiedliwości. Wydaje się, że argumentu takiego mógłby użyć ustawodawca, projektując zmianę (podwyższenie) stawek minimalnych uregulowanych np. rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz.U. z 2002 r. nr 163, poz. 1348 ze zm.), jednakże zmiany takiej od dłuższego

¹² P. Telenga, (w:) *Opinia*, Lublin, 28 lutego 2011 r.

czasu nie dokonał i wydaje się, że nie zamierza dokonać. Abstrahując od omawianego argumentu, należy wskazać drugi powołany w uzasadnieniu założonej zmiany, czyli twierdzenie, że podwyższenie opłaty ma również na celu zachęcenie stron do ustalenia kręgu spadkobierców przed notariuszem (poświadczenie dziedziczenia). Obecnie opłata notarialna za poświadczenie dziedziczenia wynosi 150 zł (składają się na nią 50 zł za poświadczenie oraz 100 zł za protokół). Wydaje się, że zbliżenie opłaty sądowej do wynagrodzenia notariusza zachęci strony do ustalenia kręgu spadkobierców przed notariuszem, co w konsekwencji odciąży sądy, które w ten sposób będą mogły zająć się rozpoznawaniem innych spraw. Rozwiązanie takie należy uznać za jak najbardziej słuszne.

W projekcie założeń nowelizacji ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych wskazano, że wprowadzenie możliwości zapisu przebiegu posiedzenia jawnego w formie elektronicznej (tzw. e-protokół) wymaga w konsekwencji wprowadzenia opłaty kancelaryjnej od wniosku o wydanie informatycznego nośnika danych obejmującego zapis przebiegu jawnego posiedzenia utrwalonego w sposób elektroniczny. Zakładana opłata będzie wynosić 10 zł. Ustalenie opłaty w tej wysokości uznać należy za całkowicie nieuzasadnione. Koszt płyty CD, na której rejestrowany będzie e-protokół, wynosi około kilkudziesięciu groszy. Jedynym uzasadnieniem wprowadzenia opłaty we wskazanej wysokości jest chęć „przerzucenia” kosztów realizacji wprowadzonej nowelizacji w zakresie informatyzacji wymiaru sprawiedliwości na uczestników postępowania.

Jedną z propozycji jest wprowadzenie opłaty w wysokości 40 zł od wniosku o wydanie dalszego tytułu wykonawczego. Obecnie obowiązujący stan prawny umożliwia na podstawie art. 70 pkt 4 u.k.s.c. pobieranie opłaty od wniosku o ponowne wydanie tytułu wykonawczego zamiast utraconego. Projekt omawianej zmiany poparł w toku konsultacji społecznych m.in. Sąd Apelacyjny w Łodzi, uzasadniając, że tego rodzaju wnioski zdarzają się dość często i wiążą się z czasochłonnością i ponoszeniem przez Skarb Państwa kosztów sądowych. Wydaje się, że argumentacja wskazująca na czasochłonność i zaangażowanie czasowe sędziego bądź referendarza przy wydaniu dalszego tytułu wykonawczego jest chybiona. Abstrahując od powyższego, należy uznać projektowaną zmianę za słuszną, ze względu na uregulowanie wątpliwej i niezrozumiałej dotychczas sytuacji, w której wniosek o wydanie tytułu wykonawczego oraz ponownego tytułu w zamian utraconego podlega opłacie, wniosek o wydanie dalszego tytułu zaś takiej opłacie nie podlega. Dyskusyjna wydaje się jedynie opłata ustalona w kwocie 40 zł. Wydanie dalszego tytułu wykonawczego nie jest czynnością bardziej czasochłonną i wymagającą większych nakładów niż wydanie pierwszego tytułu wykonawczego, wobec tego niezrozumiałe jest przyjęcie wyższej opłaty od tego rodzaju wniosku.

W podsumowaniu należy wskazać, że sama idea nowelizacji przepisów ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych jest słuszną, gdyż ustawa ta wydaje się być niekiedy niespójna, jej uregulowania powodują zaś wiele wątpliwości i rozbieżności w praktyce. Projektodawca, przedstawiając projekt założeń zmian, podkreślił olbrzymi zakres planowanej nowelizacji. Wiele z planowanych założeń już na wstępie okazało się błędne lub nieuzasadnione. Pomimo wielu zazwyczaj trafnych uwag zgłoszonych w toku przeprowadzonych konsultacji społecznych projektodawca zdecydował się uwzględnić jedynie część z nich. Przykładem może być utrzymanie założenia likwidacji znaków opłaty sądowej pomimo licznych i trafnych argumentów, m.in. Naczelnej Rady

Adwokackiej, wskazujących na wadliwość projektowanej zmiany. Kolejnym przykładem są omawiane wcześniej wątpliwości oraz związane z tym obawy w zakresie zmian nie tylko opłaty od pozwu w postępowaniu upominawczym, lecz także zmiany Kodeksu postępowania cywilnego, która będzie niosła za sobą liczne konsekwencje nie tylko natury teoretycznej, ale przede wszystkim praktycznej. Należy wskazać, że projektodawca, przedstawiając zmieniony projekt założeń zmian, uwzględniający (jedynie w części) uwagi i zastrzeżenia zgłoszone w toku konsultacji społecznych, niejednokrotnie powielił wcześniejsze uzasadnienie zmian, nie odnosząc się do trafnych argumentów zawartych w opiniach, a także uwzględnił (np. w zakresie wprowadzenia opłaty od wniosku o uzasadnienie wyroku) postulaty wąskiej grupy prawników, np. jedynie środowiska sędziowskiego. Wydaje się, że zakres projektowanych zmian, jak również konsekwencje z nimi związane, wymagają przeprowadzenia dalszych konsultacji, a także wnikliwej analizy uwzględniającej nie tylko aspekt finansowy, lecz przede wszystkim ich wpływ na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości oraz dążenie do spełnienia postulatów szybkości postępowania (bez przejawów wątpliwego z punktu widzenia Konstytucji RP ograniczenia prawa do sądu). Należy wyrazić nadzieję, że przedstawiony projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego nie jest projektem finalnym, gdyż liczba uwag zgłoszonych w toku konsultacji społecznych oraz niniejsze opracowanie wskazują, jak wiele pytań, wątpliwości i obaw wiąże się z projektowanymi zmianami, dalszej zaś, szczegółowej analizy będzie można dokonać po przedstawieniu projektu ustawy zawierającego konkretne regulacje w proponowanym brzmieniu.

Summary

Piotr Fik, Łukasz Niestrój

THE PROPOSED CHANGES TO THE LEGAL COSTS IN CIVIL CASES

The present research article addresses a relatively important both from a theoretical and practical point of view, the question of the proposed changes in court costs in civil cases. The development raises issues concerning the proposed changes to fees in civil proceedings, indicating a number of doubts and fears, different presenting his views.

KEY WORDS: civil procedure, court costs, project

POJĘCIA KLUCZOWE: procedura cywilna, koszty sądowe, projekt