



MINISTER
SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, 7 czerwca 2019 r.



03980200189606
RPW/16357/2019 P
2019-06-11

DLPC-V.070.2.2019

dot. BPS.DKS.KPCPP.0330.15.2019

Pan
Łukasz Mikołajczyk
Zastępca Przewodniczącego
Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na pismo z 8 maja 2019 r., przy którym przedstawiono petycję o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany art. 13 ust. 2 *ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych* polegającej na zwolnieniu od opłaty stosunkowej lub wprowadzenia „wpisu stałego” w wysokości 1000 złotych w sprawach dotyczących odszkodowań powiązanych z restytucją wywłaszczonych nieruchomości (P9-05/19), uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko:

I.

Autorzy petycji postulują zwolnienie z opłaty stosunkowej lub wprowadzenie do *ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 785, z późn. zm.), dalej „u.k.s.c.”, opłaty stałej w wysokości 1000 złotych w sprawach o odszkodowanie związane z restytucją własności nieruchomości wywłaszczonej i niewykorzystanej na cel wskazany w akcie wywłaszczeniowym.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.k.s.c. opłatę stosunkową pobiera się w sprawach o prawa majątkowe; wynosi ona 5% wartości przedmiotu sporu lub przedmiotu zaskarżenia, jednak nie mniej niż 30 złotych i nie więcej niż 100 000 złotych.

Aktualnie trwają prace sejmowe nad *projektem ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw* (druk sejmowy nr 3137), w którym

proponuje się zmiany wysokości opłat sądowych. W sprawach o prawa majątkowe o wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu zaskarżenia wynoszącej do 20 000 złotych przewiduje się opłaty stałe o charakterze ryczałtowym (od 30 złotych do 1000 złotych). Natomiast w sprawach o prawa majątkowe przy wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu zaskarżenia przekraczającej 20 000 złotych opłata stosunkowa ma wynosić 5% tej wartości, ale nie więcej niż 200 000 złotych (art. 4 pkt 5 *projektu*). Należy zatem stwierdzić, iż projektowany wzrost opłaty sądowej dotyczy jedynie spraw o prawa majątkowe o wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu zaskarżenia powyżej kwoty 2 000 000 złotych. Nie polega zatem na prawdziwym twierdzeniu zawarte w petycji, że wejście w życie powyższego projektu spowoduje ogólny, pięciokrotny wzrost opłat sądowych.

Aktualne stawki opłat sądowych pozostają na poziomie adekwatnym do realiów gospodarczych z okresu, w którym wprowadzono je w aktualnie obowiązujących wysokościach (1997-2005). Od tego czasu, w miarę poprawy sytuacji gospodarczej Polski, realny ciężar ekonomiczny opłat sądowych wielokrotnie spadł. Odpowiednio obniżył się również udział przychodów z opłat sądowych w kosztach utrzymania aparatu wymiaru sprawiedliwości, a Skarb Państwa w imieniu wszystkich podatników faktycznie dotuje postępowania przed sądami cywilnymi, co pozostaje w sprzeczności z elementarnym poczuciem sprawiedliwości. Zaniżony poziom opłat sądowych powoduje również, że strony sporów nie podejmują prób ich rozwiązywania w inny sposób, lecz od razu wnoszą sprawy do sądu. W ten sposób sądy zalewa nadmiar spraw drobnych, który skutkuje przeciążeniem sądów, przez co wydłuża się oczekiwanie na rozstrzygnięcia w poważniejszych sprawach.

Proponowane w powyższym projekcie stawki opłat sądowych znajdują uzasadnienie w skali wzrostu poziomu zamożności społeczeństwa i pozostają w rozsądnej proporcji do przeciętnego dochodu mieszkańca Polski. W świetle obecnych realiów powinny one zniechęcać do wnoszenia do sądu spraw błahych. Jednocześnie nie będą stanowić bariery w dostępie do sądu dla osób o niskich dochodach.

W projekcie przewidziano też, że jeżeli powód przed wytoczeniem powództwa wzięł udział w mediacji lub podjął próbę rozwiązania sporu przez złożenie wniosku o rozpatrzenie sporu przez właściwy sąd polubowny albo wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązania sporu konsumenckiego, to opłata stała lub stosunkowa od pozwu podlega obniżeniu o dwie trzecie, nie więcej jednak niż o 400 złotych. Rozwiązanie to będzie stanowiło bodziec do korzystania z alternatywnych metod rozwiązywania sporów.

Jednym z głównych założeń projektowanej nowelizacji jest realizacja celu strategicznego Ministra Sprawiedliwości – *Poprawa sprawności i jakości orzecznictwa*, która

zmierza do poprawy funkcjonowania sądów powszechnych za pomocą m.in. dostosowania wysokości opłat sądowych do aktualnej siły nabywczej i wartości pieniądza oraz aktualnego poziomu cen dóbr i usług, a także obniżenia nakładów finansowych Skarbu Państwa na utrzymanie aparatu wymiaru sprawiedliwości poprzez m.in. podwyższenie najniższych stawek opłat.

Postulat zgłoszony w przedstawionej petycji nie przyczyni się do realizacji powyższego celu strategicznego.

II.

Nie widać również podstaw do wprowadzania wyjątku od zasady odpłatności postępowania cywilnego, polegającego na zwolnieniu od opłaty stosunkowej albo wprowadzeniu opłaty stałej w wysokości 1000 złotych w sprawach związanych z odszkodowaniem powiązaniem z restytucją własności nieruchomości wywłaszczonej i niewykorzystanej na cel wskazany w akcie wywłaszczeniowym.

Postępowanie sądowe jest co do zasady odpłatne, a sąd nie podejmuje żadnej czynności na skutek pisma, od którego nie została uiszczona należna opłata (art. 126² § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2018 r. poz. 1360, z późn. zm.). Wyjątkami od tej zasady są ustawowe zwolnienia o charakterze przedmiotowym lub podmiotowym. Zostały one wskazane w art. 94-96 i 104 u.k.s.c. i dotyczą podmiotów lub roszczeń o szczególnym charakterze. Poza tym ograniczenia wysokości opłaty zostały przewidziane w art. 13 ust. 1a oraz ust. 2 tej ustawy i dotyczą roszczeń wynikających z czynności bankowych, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2187, z późn. zm.) od strony będącej konsumentem lub osobą fizyczną prowadzącą gospodarstwo rodzinne oraz roszczeń w sprawach o prawa majątkowe dochodzone w postępowaniu grupowym.

Nie jest uzasadnione wprowadzanie kolejnego zwolnienia od obowiązku uiszczenia opłaty sądowej w sprawach związanych z odszkodowaniem powiązaniem z restytucją własności nieruchomości wywłaszczonej i niewykorzystanej na cel wskazany w akcie wywłaszczeniowym, gdyż prowadziłoby to do nadmiernego rozbudowania katalogu wyjątków. W dodatku zwolnienie to byłoby oderwane od kwestii indywidualnej zasadności dochodzonego roszczenia. Należy mieć na uwadze, że w przypadku uwzględnienia powództwa sąd zasądza od pozwanego na rzecz powoda (jako strony wygrywającej sprawę) zwrot kosztów procesu. W skład tych kosztów wchodzi również poniesione koszty sądowe. W rezultacie strona, która uiszcza opłatę sądową od pozwu, w razie wygrania sprawy uzyskuje zwrot tej opłaty od przegranego przeciwnika.

Nie można zarazem tracić z oczu faktu, że tak drastyczne obniżenie opłat z tytułu restytucji mienia stanowiłoby wręcz zachętę dla podmiotów trudniących się skupowaniem roszczeń dotyczących wywłaszczonych nieruchomości. W praktyce zatem okazałoby się, że na proponowanych rozwiązaniach skorzystaliby nie tyle spadkobiercy osób, których nieruchomości wywłaszczono, lecz handlarze roszczeń.

III.

Odnosząc się do zarzutu utrudnienia dostępu do sądu „dla najbiedniejszych i gorzej sytuowanych”, należy zwrócić uwagę na możliwość skorzystania z instytucji zwolnienia od kosztów sądowych, o której mowa w art. 102 ust. 1 i nast. u.k.s.c. Zgodnie z tymi przepisami w każdej sprawie cywilnej zwolnienia od kosztów sądowych może się domagać osoba fizyczna, jeżeli złoży oświadczenie, z którego wynika, że nie jest w stanie ich ponieść bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny. Sąd może też 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. Zasadniczym celem instytucji zwolnienia od kosztów sądowych jest właśnie zagwarantowanie stronie prawa dostępu do sądu (por. postanowienia Sądu Najwyższego z 8 grudnia 2011 r., IV CZ 111/11, LEX nr 1119554 oraz z 23 maja 2013 r., I CZ 161/12, LEX nr 1353087). Wysokość kosztów sądowych jest nierozzerwalnie związana z zapewnieniem równowagi między interesem państwa w uzyskaniu częściowego zwrotu wydatków na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, a interesem podmiotów dochodzących swych praw na drodze sądowej (zob. wyrok TK z 21 lipca 2008 r., P 49/07). Rozpoznając wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych sąd (referendarz sądowy) dokonuje indywidualnej oceny wysokości kosztów sądowych w aspekcie możliwości ich uiszczenia przez stronę oraz fazy postępowania cywilnego, w której taki obowiązek powstał (zob. wyrok ETPCz z 26 lipca 2005 r., Kniat v. Polska, § 60). Jest to rozwiązanie wystarczające dla realizacji postulatów zawartych w petycji.

W powołanym *projekcie* przewiduje się rozszerzenie przesłanki zwolnienia od kosztów sądowych: projektowany art. 102 ust. 1 u.k.s.c. dopuszcza zwolnienie od kosztów sądowych nie tylko wtedy, z oświadczenia wynika, iż wnioskodawca nie jest w stanie ich ponieść bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny, ale także wtedy, gdy ich poniesienie może go narazić na taki uszczerbek. Przepis ten dopuszczałby zatem ocenę dalszych (przyszłych) konsekwencji poniesienia kosztów dla materialnego bytu strony (np. obawa pozbawienia możliwości wywiązania się z innych zobowiązań). Takie szersze spojrzenie na sytuację materialną strony uwzględnia fakt, że część polskich gospodarstw

domowych nie dysponuje zabezpieczeniem w postaci oszczędności. Przesłanką zwolnienia może być zatem niebezpieczeństwo narażenia zwalnianego na uszczerbek koniecznego utrzymania. Z drugiej strony rozwiązanie takie mogłoby się przyczynić do znacznego poszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do skorzystania z tzw. prawa ubogich, a to poprzez możliwość wykazywania, że nawet wykorzystanie aktualnie posiadanych oszczędności na poczet opłaty sądowej może w przyszłości skutkować narażeniem strony na uszczerbek utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny.

IV.

Dla szczegółowej ewaluacji oddziaływania i wpływu zmiany postulowanej w petycji niezbędna byłaby analiza danych o wpływie powództw odszkodowawczych w związku wydanymi decyzjami o umorzeniu postępowania w przedmiocie restytucji wywłaszczonych nieruchomości. Takie zagadnienia nie są jednak przedmiotem analiz statystycznych w Ministerstwie Sprawiedliwości.

W 2018 roku Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju w Ocenie Skutków Regulacji *projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami* (ustawa została uchwalona 4 kwietnia 2019 r. – Dz. U. poz. 801) przedstawiło informację o liczbie decyzji, w których odmówiono zwrotu nieruchomości z powodu braku współdziałania uprawnionych bądź nabycia nieruchomości w drodze umowy, w tym również decyzji o umorzeniu postępowań, o których mowa w art. 229 *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, z późn. zm.), za lata 1998-2018. Z danych tych wynika, że w tym okresie wydano łącznie 4242 decyzje. Dane te nie wskazują liczby decyzji o umorzeniu postępowania w przedmiocie restytucji wywłaszczonych nieruchomości, ale ich liczba powinna być mniejsza lub (teoretycznie) co najwyżej równa całkowitej liczbie wszystkich typów decyzji, w których odmówiono zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Na tej podstawie można przyjąć, że w tych latach średniorocznie nie mogło być wydanych więcej takich decyzji niż 212. Można szacować, że powództwa odszkodowawcze były skutecznie wnoszone co najwyżej w co drugiej sprawie. W konsekwencji należy przyjąć, że średniorocznie w latach 1998-2018 tylko w przypadku wydania maksymalnie 106 decyzji o umorzeniu postępowania w przedmiocie restytucji wywłaszczonych nieruchomości były wnoszone powództwa odszkodowawcze do sądów powszechnych. Świadczy to o niewielkiej liczbie tego rodzaju spraw w skali kraju.

V.

Mając na uwadze wyjątkowy charakter ustawowych zwolnień od kosztów sądowych, planowane rozszerzenie przesłanek sądowego zwolnienia od tych kosztów oraz stosunkowo

niewielką liczbę spraw, których dotyczą postulowane zmiany, należy stwierdzić, że ich wprowadzenie nie znajduje uzasadnienia.

?

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

Łukasz Piebiak
Podsekretarz Stanu