



**Minister Sprawiedliwości**

Warszawa, dnia 13 maja 2014 r.

DPrC-I-4604-1/14

dot. sygn. akt P 8/14

<b>TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY</b>	
<b>KANCELARIA</b>	
wpl. dnia	14. 05. 2014
L.dz. ....	L.zał. ....

W związku z pismem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 marca 2014 r., sygn. akt P 8/14, do którego załączono postanowienie Sądu Rejonowego w Koninie I Wydziału Cywilnego z dnia 28 stycznia 2014 r., sygn. akt , zawierające pytanie prawne w sprawie zbadania zgodności:

§ 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 października 1991 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przy zabezpieczaniu spadku i sporządzaniu spisu inwentarza (Dz. U. Nr 92 poz. 411), zwanego dalej „rozporządzeniem”, oraz art. 639 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.), zwanej dalej „k.p.c.”, z art. 217, art. 84, art. 64 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

na podstawie art. 34 ust. 1 i 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.)

**w zakresie zakwestionowanego rozporządzenia wydanego przez Ministra Sprawiedliwości przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) wnoszę o umorzenie postępowania,  
a w przypadku nieuwzględnienia tego wniosku
- 2) wnoszę o orzeczenie, iż przepis § 5 ust. 1 rozporządzenia jest zgodny z art. art. 64 oraz nie jest niezgodny z art. 84 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

## UZASADNIENIE

I. Sąd Rejonowy w Koninie I Wydział Cywilny, zwany dalej „Sądem”, postanowieniem z dnia 28 stycznia 2014 r., sygn. akt , przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne dotyczące zgodności § 5 ust. 1 rozporządzenia, oraz art. 639 k.p.c., z art. 217, art. 84, art. 64 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd wskazał, że w sprawie o sygn. akt , w dniu czerwca 2012 r. Sąd Rejonowy w Koninie postanowił sporządzić spis inwentarza i jego wykonanie zlecić komornikowi sądowemu, który nadesłał akta wraz ze spisem inwentarza w dniu listopada 2013 r.

Sąd podniósł, że w k.p.c. znajduje się rozdział 1 działu IV dotyczący zabezpieczenia i spisu inwentarza. W art. 639 k.p.c. wskazano, że rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości określi szczegółowy tryb postępowania w sprawach unormowanych w niniejszym rozdziale. Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia, jeżeli postanowienie o zabezpieczeniu lub o sporządzeniu spisu inwentarza wydane zostało z urzędu lub na wniosek osoby nie mającej obowiązku uiszczenia kosztów sądowych, sąd postanawia ściągnięcie tych kosztów z majątku spadkowego. Koszty sądowe związane są z wykonywaniem przez państwo wymiaru sprawiedliwości przez władzę sądowniczą. Obejmują one koszty związane z wszczęciem, prowadzeniem i zakończeniem postępowania cywilnego w danej sprawie. Ustawodawca uznał, że koszty sądowe stanowią swoistego rodzaju daninę publiczną i podobnie jak podatki powinny znaleźć uregulowanie ustawowe. Daniny publiczne mogą być zatem nakładane i określone wyłącznie w ustawie, a nie w rozporządzeniu. Art. 217 i 84 Konstytucji uniemożliwia nakładanie ciężarów i świadczeń publicznych w innej formie niż w drodze ustawy. Tylko i wyłącznie regulacja ustawowa może rozstrzygać w przedmiotowych kwestiach. W ocenie Sądu § 5 ust. 1 rozporządzenia przełamuje konstytucyjny wymóg uregulowania ustawowego w sferze ciężarów nakładanych na obywateli. Tym samym rozporządzenie stanowi przykład naruszenia norm konstytucyjnych z art. 84 i art. 217 Konstytucji. Wkracza bowiem ono w sferę wyłączności ustawy.

Sąd pytający wskazał także, iż ukształtowane jest stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym rozporządzenie nie może regulować sfery praw i wolności. Sfera ta bowiem stanowi materię konstytucyjną, w zakresie której

dopuszczalna jest jedynie ingerencja ustawowa. Nie może ona być regulowana w aktach podustawowych. Rzeczpospolita Polska chroni prawo do własności, innych praw majątkowych i prawo ich dziedziczenia. Zatem § 5 rozporządzenia wkracza w sferę praw i wolności ekonomicznych człowieka, dla której to sfery zastrzeżona jest jedynie ingerencja ustawowa.

Z powyższego uzasadnienia, uszczegółowiającego treść zadanego pytania prawnego, wynika więc, że Sąd pytający zarzuca przepisowi § 5 ust. 1 rozporządzenia sprzeczność z art. 64, art. 84 i art. 217 Konstytucji.

Poza zakresem dotyczącym Ministra Sprawiedliwości – uczestniczącego w niniejszej sprawie jako organ, który wydał zakwestionowane rozporządzenie – Sąd pytający wskazał, że przepis art. 639 k.p.c. jest sprzeczny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zawarte bowiem w tym przepisie upoważnienie nie określa wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego.

Uzasadniając przesłankę funkcjonalną pytania prawnego Sąd wskazał, że udzielenie odpowiedzi przez Trybunał Konstytucyjny wpłynie na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione. Sąd zobowiązany jest zastosować § 5 ust. 1 rozporządzenia. W przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności przedmiotowej regulacji, Sąd zmuszony będzie poszukiwać normy zbliżonej w rozwiązanych ustawowych. Nie ma jednak przepisu rangi ustawowej odpowiadającego zaistniałej sytuacji prawnej. W zakresie zaś wolności obywatelskich z dużą ostrożnością należy poszukiwać norm ograniczających prawo własności i dziedziczenia w drodze analogii. Sytuacja taka jednak będzie zdaniem Sądu konieczna, gdy Trybunał Konstytucyjny stwierdzi niekonstytucyjność kwestionowanego aktu rangi podustawowej. Stąd też wyeliminowanie przepisu § 5 ust. 1 rozporządzenia z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywrze w ocenie Sądu bezpośredni wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy, w której przedstawiono pytanie prawne.

II. Odnosząc się do pytania prawnego Sądu, należy wskazać, że zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia, *jeżeli postanowienie o zabezpieczeniu lub o sporządzeniu spisu inwentarza wydane zostało z urzędu lub na wniosek osoby nie mającej obowiązku uiszczenia kosztów sądowych, sąd postanawia ściągnięcie tych kosztów z majątku spadkowego.*

Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 639 k.p.c., stanowiącego, iż *rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości określi szczegółowy tryb postępowania w sprawach unormowanych w niniejszym rozdziale* (przedmiotowy rozdział zatytułowany jest: *Zabezpieczenie spadku i spis inwentarza*).

Należy mieć na względzie, że postępowanie w sprawie o sygn. akt o sporządzenie spisu inwentarza wszczęte zostało przez Sąd Rejonowy w Koninie z urzędu na podstawie art. 644 k.p.c. Zgodnie z tym przepisem, *jeżeli złożono oświadczenie o przyjęciu spadku z dobrodziejstwem inwentarza, a inwentarz nie był przedtem sporządzony, sąd wyda postanowienie o sporządzeniu spisu inwentarza*.

Zgodnie z art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Art. 32 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowi, że pytanie prawne powinno także wskazywać, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione, a ponadto wymienić organ, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, oraz oznaczenie sprawy.

Wskazać trzeba, że w sprawie o sygn. akt \_\_\_\_\_ zapadło już rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem – Sąd Rejonowy w Koninie wydał postanowienie z dnia \_\_\_\_\_ czerwca 2012 r. o sporządzeniu spisu inwentarza i jego wykonanie zlecił komornikowi sądowemu. Odnośnie potrzeby wydania dalszych orzeczeń merytorycznych w ramach tego postępowania Sąd pytający nie wspomina.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości Sąd pytający nie wskazał więc, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy o sporządzenie spisu inwentarza, w związku z którą pytanie zostało postawione. Sąd pytający podnosi jedynie, że zobowiązany jest zastosować § 5 ust. 1 rozporządzenia, przepis ten jednakże dotyczy kwestii „wpadkowej”, a mianowicie kosztów sądowych. Sąd nie wyjaśnia też dlaczego zachodzi konieczność zastosowania § 5 ust. 1 rozporządzenia.

Należy podnieść, że w sprawie o sporządzenie spisu inwentarza może nie zachodzić konieczność ściągnięcia kosztów sądowych z majątku spadkowego; może to być także niemożliwe. Stanie się tak wtedy, gdy np.:

- uczestnik postępowania uiści należne koszty sądowe,
- sąd odstąpi od obciążenia kosztami uczestników postępowania (zob. art. 113 ust. 4 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych [Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, z późn. zm.], zwanej dalej „u.k.s.c.”),
- zapłata należności Skarbu Państwa z tytułu nieuiszczonych kosztów sądowych zostanie umorzona (zob. art. 119 u.k.s.c.),
- w skład spadku nie wchodzi prawa, z których możliwe byłoby ściągnięcie kosztów.

Tym samym nawet gdyby przyjąć, że pytanie prawne Sądu może ograniczyć się jedynie do zagadnienia incydentalnego, jakim jest kwestia ściągnięcia kosztów sądowych z majątku spadkowego, pomimo że kwestia ta nie ma związku z rozstrzygnięciem sprawy cywilnej, której dotyczy (sprawy o sporządzenie spisu inwentarza), to i tak Sąd nie wskazał, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie przedmiotowej sprawy incydentalnej.

Należy podnieść, że w uzasadnieniu postanowienia z dnia 26 lipca 2012 r., sygn. P 17/12, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *art. 32 ust. 3 ustawy o TK przewiduje, że sąd zwracający się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego zobowiązany jest do wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione, czyli wykazania przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. Na sądzie stawiającym pytanie prawne ciąży tym samym powinność stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób zmieniłoby się rozstrzygnięcie sądu w zawisłej przed nim sprawie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że wymaganie określone w art. 32 ust. 3 ustawy o TK ma charakter bezwzględnie wiążący (zob. postanowienie TK z 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40 oraz wyrok z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111). Zarazem Trybunał Konstytucyjny, jako organ działający na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), ma kompetencję w zakresie oceny, czy sąd prawidłowo wykazał spełnienie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego (zob. postanowienie TK z 20 listopada 2008 r., sygn. P 18/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 168). W razie niespełnienia tej przesłanki postępowanie ulega*

*umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.*

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne.

Uwypuklić też należy, że w ww. postanowieniu Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że *art. 193 Konstytucji wyklucza możliwość inicjowania przez organy sądowe abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności (...). Na gruncie obowiązującej Konstytucji pytanie prawne nie może abstrahować od sprawy, w związku z którą jest przedstawiane, i być traktowane przez sąd tylko jako „okazja” do zainicjowania postępowania przed Trybunałem. Tym bardziej, że przedstawienie pytania prawnego wstrzymuje rozpatrzenie indywidualnej sprawy, z którą do sądu zwróciła się jednostka. Z uwagi na jej prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji), pytania prawne powinny być przedstawiane tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed sądem. A zatem sądy powinny korzystać z tej kompetencji roztropnie, po dokładnym przeanalizowaniu przesłanek dopuszczalności pytania prawnego oraz problemu konstytucyjnego. W przeciwnym razie przedstawianie pytań prawnych może faktycznie wypaczać cel, jakiemu służy ten tryb wszczęcia konkretnej kontroli norm przed Trybunałem Konstytucyjnym.*

Należy wskazać, że niezasadne jest twierdzenie Sądu pytającego, jakoby brak było przepisu rangi ustawowej, który mógłby być zastosowany do rozstrzygnięcia zaistniałej sytuacji prawnej. Jak należy wnosić, chodzi o przepisy ustawowe regulujące kwestie ściągnięcia kosztów postępowania w sprawie o sporządzenie spisu inwentarza. Należy mieć bowiem na względzie, że w sprawie o sporządzenie spisu inwentarza do ściągnięcia kosztów sądowych zastosowanie mają następujące przepisy:

1. Art. 108<sup>1</sup> w zw. z art. 13 § 2 k.p.c., zgodnie z którym, *jeżeli w toku postępowania [nieprocesowego] sąd nie orzekł o obowiązku poniesienia kosztów sądowych lub orzeczeniem nie objął całej kwoty należnej z tego tytułu, postanowienie w tym przedmiocie wydaje na posiedzeniu niejawnym sąd, przed którym sprawa toczyła się w pierwszej instancji.*
2. Art. 113 u.k.s.c., który ma następującą treść:

*art. 113. 1. 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.*

*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.*

*3. Koszty sądowe, których nie miał obowiązku uiścić kurator, sąd może nakazać ściągnąć z innego majątku strony zastąpionej przez kuratora.*

*4. W wypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może odstąpić od przewidzianego w ust. 2 i 3 obciążenia kosztami.*

*5. Przepisu ust. 2 nie stosuje się do opłat, których nie miał obowiązku uiścić Skarb Państwa.*

3. Art. 520 k.p.c., który ma następującą treść:

*art. 520. § 1. Każdy uczestnik ponosi koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie.*

*§ 2. Jeżeli jednak uczestnicy są w różnym stopniu zainteresowani w wyniku postępowania lub interesy ich są sprzeczne, sąd może stosunkowo rozdzielić obowiązek zwrotu kosztów lub włożyć go na jednego z uczestników w całości. To samo dotyczy zwrotu kosztów postępowania wyłożonych przez uczestników.*

*§ 3. Jeżeli interesy uczestników są sprzeczne, sąd może włożyć na uczestnika, którego wnioski zostały oddalone lub odrzucone, obowiązek zwrotu kosztów postępowania poniesionych przez innego uczestnika. Przepis powyższy stosuje się odpowiednio, jeżeli uczestnik postępował niesumiennie lub oczywiście niewłaściwie.*

Niezależnie od powyższego, na wypadek przyjęcia przez Wysoki Trybunał, że Sąd pytający spełnił przesłankę funkcjonalną pytania prawnego, odnosząc się do

zarzutów sprzeczności § 5 ust. 1 rozporządzenia z Konstytucją podniesionych przez Sąd pytający, należy wskazać, co następuje.

Stosownie do brzmienia art. 84 Konstytucji RP, każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Obowiązek ten regulowany jest na poziomie konstytucyjnym także w przepisach rozdziału X zatytułowanego „Finanse publiczne”, a głównie w art. 217 Konstytucji RP. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 16/00 (OTK ZU 2001 Nr 8, poz. 257), obowiązek ten musi być interpretowany systemowo.

Przedmiotem obowiązku określonego w art. 84 Konstytucji RP są ciężary i świadczenia publiczne, w tym podatki określone w ustawie. Przepis art. 217 Konstytucji RP stanowi również o „innych daninach publicznych”, innych niż podatki. Natomiast art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) stanowi, że dochodami publicznymi są m.in. daniny publiczne, do których 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.

W rozumieniu Konstytucji RP oraz wskazanej wyżej ustawy, przez finanse publiczne należy zatem rozumieć ogół określonych przez ustawy co do charakteru i wielkości należności i zobowiązań władz publicznych, służących realizacji celów i zadań tych władz, zaś przede wszystkim – zaspokojeniu potrzeb publicznych.

Jak wskazuje się w doktrynie prawa konstytucyjnego, przepisy art. 84 i art. 217 Konstytucji RP „składają się na względnie koherentną konstytucyjną konstrukcję tzw. władztwa podatkowego państwa oraz dostarczają tworzywa do budowania norm, na których się ono wspiera. Do wspólnej im materii (...) podchodzą jednak z różnych (...) przeciwstawnych stron: art. 84 – od strony powszechnego obowiązku (zobowiązany jest „każdy”), zaś art. 217 – od strony kompetencji państwa wykonywanych obowiązkowo w formie ustawy” (por. W. Sokolewicz (w:) L. Garlicki (red.) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej kom. do art. 217, tom IV s. 5). Zgodnie natomiast z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przepis art. 217 Konstytucji RP interpretowany w związku z art. 84 Konstytucji RP daje podstawy do wywiedzenia



konstytucyjnej zasady władztwa daninowego (podatkowego) państwa (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 9 listopada 1999 r., sygn. akt K 28/98, Dz. U. Nr 92, poz. 1062 i z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. akt P 6/02, Dz. U. Nr 214, poz. 1816).

Wspólnym elementem obu przepisów jest odesłanie do ustawy, przy czym zgodnie z art. 84 Konstytucji RP ustawa ma określać obowiązujące każdego wszystkie „ciężary i świadczenia publiczne”, zaś w art. 217 Konstytucji RP precyzuje się zakres takiej regulacji. Zatem ten ostatni, określając materię ustaw niejako rozwija przepis art. 84 Konstytucji RP. Nie można zatem z użytego w art. 217 Konstytucji RP sformułowania „w drodze ustawy” wywodzić możliwości pozostawienia większej swobody adresatom tej normy do konstruowania upoważnienia ustawowego umożliwiającego regulację określonej w tym przepisie materii w rozporządzeniu. Tak więc upoważnienie takie musi odpowiadać warunkom sformułowanym w art. 92 Konstytucji RP, jak i wynikającym z art. 217 Konstytucji RP, przy czym Trybunał Konstytucyjny uznał, iż w stosunku do pierwszego z wymienionych przepisów ten drugi ustanawia „dodatkowe warunki” (por. wyrok z dnia 20 czerwca 2002 r., sygn. akt K 33/01, OTK ZU 2002, seria A, nr 4, poz. 44). W drodze rozporządzenia nie można ustanawiać danin publicznych ani określać podmiotu, przedmiotu takiej daniny, ani np. stawek podatkowych, bo jest to materia zastrzeżona dla ustawy zgodnie z art. 217 Konstytucji RP. Można zaś regulować, według zasad określonych w ustawie, kwestie dotyczące przyznawania ulg i umorzeń oraz określać kategorie podmiotów zwolnionych od obowiązku świadczenia daniny (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2003 r., sygn. akt P 27/02, Dz. U. Nr 121, poz. 1141).

Z kolei art. 92 ust. 1 Konstytucji RP zawiera wymogi proceduralne, jakim powinno odpowiadać upoważnienie do wydawania rozporządzenia. Nakazuje on, aby w upoważnieniu określać „wytyczne dotyczące treści aktu”, mogące przybierać różną postać redakcyjną. Ich sposób ujęcia jest w zasadzie kwestią uznania ustawodawcy, ale musi pozostawać w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i nakazami, by pewne kwestie były regulowane w całości w ustawie. Minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a oceniane winno być a *casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii oraz jej związku z prawami konstytucyjnymi jednostki. Jak wynika z ustalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wytyczne nie muszą być zawarte tylko w przepisie formującym upoważnienie do wydania rozporządzenia, możliwe jest też ich pomieszczenie

w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na dokładne zrekonstruowanie treści tych wytycznych (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 1999 r., sygn. K. 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120, s. 684). Trybunał Konstytucyjny wskazywał także, że przepisy art. 217 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP są adresowane do organów prawotwórczych, zaś „samoistne odwołanie się do treści tych przepisów bez skorelowania ich unormowań z przepisami konstytucyjnymi jednoznacznie wyrażającymi konkretne prawa i wolności skarżącego nie może być uznane za prawidłowe” (por. uzasadnienie postanowień Trybunału Konstytucyjnego: z dnia z dnia 3 października 2003 r., sygn. akt Ts 108/03, OTK, seria B, nr 4, poz. 239 i z dnia 5 lutego 2004 r., sygn. akt Ts 188/03, OTK, seria B, nr 1, poz. 98).

W tym kontekście należy stwierdzić, iż przepis art. 84 Konstytucji RP, określając konstytucyjne obowiązki obywateli, daje im prawo do ochrony przed nałożeniem tych obowiązków w trybie niezgodnym z Konstytucją, a więc nałożenie świadczenia publicznego, które nie było określone w ustawie (por. W. Sokolewicz (w:) L. Garlicki (red.) Konstytucja ... s. 9).

Przepis art. 217 Konstytucji RP formułuje zatem wyraźny i bezwzględny nakaz regulacji w drodze ustawy tej materii, która została w nim określona (tak też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2003 r., sygn. akt P 27/02, Dz. U. Nr 121, poz. 1141). Tak określona droga wprowadzenia danin publicznych ma swoje uzasadnienie w zasadzie demokratycznego państwa prawnego i wypływającej z niej pochodnej zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Tego rodzaju regulacje wkraczają w sferę wolności oraz praw człowieka lub ustanawiają i określają obowiązki podmiotów prywatnych. Warunek drogi ustawowej z samej definicji wyklucza regulację danej materii w innym akcie normatywnym. Jednakże należy pamiętać, że nie jest możliwe ujęcie całej problematyki w aktach rangi ustawowej, które powinny pozostawiać pewien luz dla unormowania spraw bardziej szczegółowych lub pilnych w aktach wykonawczych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2002 r., sygn. akt P 7/00, Dz. U. Nr 23, poz. 242). Wówczas rozporządzenie takie powinno w pierwszej kolejności spełniać szczególne warunki wynikające z art. 217 Konstytucji RP, a w drugiej – warunki ogólne z art. 92 Konstytucji RP. Można w nim regulować tylko sprawy nie mające znaczenia dla konstrukcji daniny.

Powyższe rozważania odnoszą się wyłącznie do danin publicznych. Argumentacja przedstawiona przez Sąd pytający – w świetle poczynionych już rozważań – byłaby zasadna, gdyby uznać za prawidłowe poczynione przez Sąd założenie, że koszty sądowe są swoistym rodzajem daniny publicznej. W tym miejscu należy podnieść, że Sąd nie wskazał, na jakiej podstawie wywiódł tę tezę.

Definicja legalna daniny publicznej opiera się na kryterium formalnym: są to podatki oraz inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek zaliczonych do sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw. Jest to kwalifikowana forma świadczeń publicznych. Za daniny publiczne, zgodnie z nauką prawa i orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, uważa się świadczenie powszechne, przymusowe, bezzwrotne, ustalane jednostronnie i pobierane na rzecz podmiotu prawa publicznego w celu realizacji zadań publicznych (por. K. Działocha (w:) L. Garlicki (red.) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej kom. do art. 84, tom III s. 1–2).

Mając na uwadze powyższe, trzeba stwierdzić, że zasadniczą kwestią mającą znaczenie dla rozstrzygnięcia podnoszonego zagadnienia jest ustalenie charakteru prawnego kosztów sądowych, a zwłaszcza czy mieszczą się w zakresie prawa daninowego i stanowią one swoistego rodzaju daninę publiczną.

Zasady i tryb pobierania kosztów sądowych w sprawach cywilnych, zasady ich zwrotu, wysokość opłat sądowych, zasady zwalniania od kosztów sądowych oraz umarzania, rozkładania na raty i odraczania terminu zapłaty należności sądowych unormowane zostały w u.k.s.c. Nie jest to regulacja wyczerpująca. Przepisy dotyczące wysokości opłat sądowych, pobierania tych opłat, zwolnienia od kosztów sądowych lub tylko od opłat sądowych zamieszczone są również w innych ustawach (por. art. 7 § 2 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie [Dz. U. z 2014 r. poz. 164]; art. 17 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki [Dz. U. Nr 179, poz. 1843, z późn. zm.]; art. 132 ust. 2 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze [Dz. U. z 2012 r. poz. 1112, z późn. zm.]; art. 6 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy [Dz. U. Nr 21, poz. 112, z późn. zm.]; art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o prawie pomocy w postępowaniu w sprawach cywilnych prowadzonym w państwach członkowskich

Unii Europejskiej oraz o prawie pomocy w celu ugodowego załatwienia sporu przed wszczęciem takiego postępowania [Dz. U. z 2005 r. Nr 10, poz. 67, z późn. zm.]; art. 642 k.p.k.; art. 29b § 1 k.k.w.). Przepisy te mają charakter przepisów szczególnych w stosunku do unormowań zawartych w u.k.s.c.

Pojęcie kosztów sądowych zdefiniowane zostało w art. 2 u.k.s.c. W ramach kosztów sądowych wyróżnia się opłaty i wydatki. Opłatę pobiera się od pisma wnoszonego przez stronę do sądu, jest to tzw. opłata „za wniesienie”. Opłata ma charakter zryczałtowanego ekwiwalentu za udzielenie przez państwo swoistej usługi publicznej, jaką jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w konkretnej sprawie. Usługa ta, mająca z mocy art. 175 ust. 1 Konstytucji charakter monopolu państwowego, jest ze swej istoty niewymierna (nie obejmuje kosztów faktycznego utrzymania i funkcjonowania sądów), stąd możliwość szerokiego posługiwania się formą opłat stałych. W przeciwieństwie do tego, wydatek stanowi kwota precyzyjnie ustalona i rzeczywiście poniesiona w związku z dokonywaną czynnością procesową. Przez określenie „uiszczenie kosztów od pisma powodującego wydatki”, zawarte w art. 2 ust. 2 u.k.s.c., należy rozumieć to, że strona ma obowiązek ponieść wydatki, które powstaną na skutek uwzględnienia wniosków zawartych w jej piśmie.

Ustalając koszty procesu, które obejmują również koszty sądowe (art. 98 k.p.c.), sąd stosuje także przepisy innych regulacji szczególnych (zob. m.in. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 stycznia 2002 r. w sprawie szczegółowych czynności sądów w sprawach z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego oraz karnego w stosunkach międzynarodowych [Dz. U. Nr 17, poz. 164, z późn. zm.]; rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 listopada 2005 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia i podlegających zwrotowi wydatków mediatora w postępowaniu cywilnym [Dz. U. z 2013 r. poz. 218, z późn. zm.]; rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu ponoszenia kosztów prawa pomocy w celu ugodowego załatwienia sporu przed wszczęciem postępowania [Dz. U. Nr 135, poz. 957]).

Obowiązek zwrotu przeciwnikowi kosztów procesu oparty został na dwóch podstawowych zasadach: zasadzie odpowiedzialności za wynik procesu, zgodnie z którą strona przegrywająca sprawę zobowiązana jest zwrócić stronie przeciwnej poniesione przez nią koszty procesu, w tym koszty sądowe, oraz na zasadzie kosztów niezbędnych i celowych, wedle której zwrotowi podlegają jedynie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw lub celowej obrony. Rozstrzygając

o kosztach procesu sąd może zastosować uzupełniająco zasady: zawinienia, kompensaty oraz słuszności.

Jak wynika zatem z powyższego ani opłata, a tym bardziej wydatki nie posiadają elementów daniny publicznej. Koszty sądowe nie są bezzwrotnym świadczeniem pieniężnym, gdyż po pierwsze, w zamian wnoszący opłatę sądową otrzymuje swoistą usługę publiczną świadczoną przez wyspecjalizowaną jednostkę organizacyjną aparatu państwowego, jaką jest sąd, w postaci rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, zaś wydatki, pod warunkiem uiszczenia przez stronę zaliczki, są co do zasady zasądzone od przeciwnika procesowego na rzecz strony wygrywającej. Po drugie, z całą pewnością opłaty i wydatki nie są podatkami. Tak też o tym przesądził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 maja 2003 r., sygn. akt P 21/01 (Dz. U. Nr 89, poz. 843), stwierdzając, że opłat sądowych nie można zakwalifikować jako „inne świadczenia pieniężne”, uzyskiwane jako dochody jednostek sektora finansów publicznych. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału, zawartym w uzasadnieniu powołanego wyżej wyroku, opłaty sądowe nie stanowią daniny publicznej w rozumieniu przyjętym w art. 217 Konstytucji RP.

Z tych względów, skoro opłata sądowa, a tym bardziej wydatki, nie są podatkiem oraz nie są inną daniną publiczną, należy stwierdzić, że wskazany przez Sąd pytający wzorzec konstytucyjny – art. 217 i art. 84 Konstytucji, jest nieadekwatny do badania § 5 ust. 1 rozporządzenia.

Z tych samych powodów niezasadny jest również zarzut Sądu pytającego, że § 5 rozporządzenia narusza zasadę ochrony prawa do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia (art. 64 Konstytucji) przez to, że reguluje materię, dla której zastrzeżona jest jedynie ingerencja ustawowa.

Przepis § 5 rozporządzenia stanowi jedynie dopełnienie ustawowego reżimu prawnego uregulowanego m.in. we wskazanych wyżej przepisach art. 108<sup>1</sup> w zw. z art. 13 § 2 k.p.c., art. 520 k.p.c. oraz art. 113 u.k.s.c.

III. Poza zakresem dotyczącym Ministra Sprawiedliwości – uczestniczącego w niniejszej sprawie jako organ, który wydał zakwestionowane rozporządzenie – odnośnie do zarzutu Sądu pytającego, iż art. 639 k.p.c. jest sprzeczny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Brak w art. 639 k.p.c. wyraźnych wytycznych dotyczących treści rozporządzenia nie powoduje sprzeczności tego przepisu z art. 92 ust. 1 Konstytucji, gdyż w świetle

ustalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego problem istnienia wytycznych może być także rozpatrywany w kontekście normatywnym całej regulacji ustawowej, odnoszącej się do postępowania w sprawie o sporządzenie spisu inwentarza. Ustawodawca udzielając delegacji do wydania rozporządzenia wskazał, że przedmiotem tej regulacji jest szczegółowe określenie trybu postępowania w sprawach dotyczących zabezpieczenia spadku i spisu inwentarza. Przedmiot postępowania, jego zakres i ramy ogólne zostały przez ustawodawcę określone w ustawie, zaś przepisy rozporządzenia mają za zadanie jedynie uszczegółwić rozwiązania proceduralne objęte tą materią. Na podstawie przepisów ustawy organ upoważniony do wydania rozporządzenia mógł zrekonstruować założenia i treść wytycznych.

Tym samym ww. zarzut dotyczący art. 639 k.p.c. w ocenie Ministra Sprawiedliwości jest niezasadny.

z upoważnienia  
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI  
*Michał Królikowski*  
PODSEKRETARZ STANU

W załączeniu:

– trzy odpisy niniejszego pisma.