

WYROK

z dnia 6 maja 2003 r.

Sygn. akt P 21/01***W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Jerzy Ciemniewski – przewodniczący

Marian Grzybowski – sprawozdawca

Wiesław Johann

Ewa Łętowska

Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Dorota Raczkowska-Paluch,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu, Prokuratora Generalnego, Ministra Sprawiedliwości, na rozprawie w dniu 6 maja 2003 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Bydgoszczy Wydział IX Gospodarczy, o zbadanie zgodności:

- 1) art. 37 ustawy z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 24, poz. 110 ze zm.),
- 2) rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 1996 r. w sprawie określenia wysokości wpisów w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 154, poz. 753 ze zm.) z art. 92 ust. 1 oraz art. 84 w zw. z art. 217 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 37 ustawy z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 88, Nr 233, poz. 1955, Nr 45, poz. 391) jest zgodny z art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 84 i art. 217 Konstytucji.

2. § 1 pkt 2 w związku z § 9 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 1996 r. w sprawie określenia wysokości wpisów w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 154, poz. 753, z 1997 r. Nr 141, poz. 948, z 1998 r. Nr 16, poz. 76, Nr 50, poz. 315, z 1999 r. Nr 45, poz. 452, Nr 91, poz. 1038, z 2000 r. Nr 117, poz. 1244, z 2001 r. Nr 131, poz. 1467 oraz z 2002 r. Nr 44, poz. 416, Nr 70, poz. 649) jest zgodny z art. 92 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 84 i art. 217 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) umorzyć postępowanie w zakresie badania pozostałych

* Sentencja została ogłoszona dnia 21 maja 2003 r. w Dz. U. Nr 89, poz. 843.

przepisów rozporządzenia powołanego w pkt 2 sentencji, z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE:

I

1. Sąd Rejonowy w Bydgoszczy Wydział IX Gospodarczy postanowieniem z 20 listopada 2001 r., sygn. akt IX GC 626/01, przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne o udzielenie odpowiedzi czy: art. 37 ustawy z 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 24, poz. 110 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 17 grudnia 1996 r. w sprawie określenia wysokości wpisów w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 154, poz. 753 ze zm.), są zgodne z art. 92 ust. 1 oraz art. 84 w zw. z art. 217 Konstytucji RP.

Pytanie Sądu Rejonowego zostało skierowane w związku z rozpoznawaną przez ten sąd sprawą o zapłatę, z powództwa Rypińskich Zakładów Okrętowych spółka z o.o. z siedzibą w Rypinie przeciwko Kujawsko-Pomorskiemu Centrum Sportu i Rekreacji spółka z o.o. z siedzibą w Bydgoszczy.

Powód został zobowiązany, zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (dalej jako: ustawa o kosztach) i § 1 pkt 2 w zw. z § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 17 grudnia 1996 r. w sprawie określenia wysokości wpisów w sprawach cywilnych (dalej jako: rozporządzenie) do uiszczenia wpisu w kwocie 322,70 zł. Wobec wniesienia sprzeciwu od nakazu zapłaty (w postępowaniu upominawczym) zachodziła konieczność zobowiązania powoda do uiszczenia pozostałej kwoty wpisu, tj. 968,10 zł.

Pytający sąd stwierdza, iż opierając się na art. 108 k.p.c. i art. 36 ust. 3 ustawy o kosztach, rozstrzygnięcie o kosztach następuje w każdym orzeczeniu kończącym sprawę w instancji. Obowiązkiem sądu jest zwrócenie stronie wszelkich należności z tytułu kosztów sądowych, stanowiących różnicę między kosztami pobranymi od strony a kosztami należnymi. Z powyższego wynika, zdaniem sądu, iż dokonując ostatecznego rozstrzygnięcia o kosztach procesu sąd nie jest związany prawomocnymi zarządzeniami i orzeczeniami dotyczącymi obowiązku uiszczenia kosztów sądowych. Rozstrzygnięcie o kosztach procesu musi zatem poprzedzać ponowna ocena zasadności poniesienia przez stronę kosztów sądowych, ustalenia: czy istniał obowiązek poniesienia tych kosztów i ewentualnie w jakiej wysokości. Nieuzasadnione pobranie od powoda wpisu oznacza konieczność jego zwrotu. W ocenie sądu, w aktualnym stanie prawnym nie istnieją przepisy zgodne z Konstytucją, nakładające obowiązek uiszczenia wpisu od pozwu, co oznacza konieczność zwrócenia powodowi uiszczonej kwoty i brak podstawy do nałożenia na jedną ze stron postępowania obowiązku poniesienia pozostałej części wpisu.

W dalszej części uzasadnienia Sąd Rejonowy podnosi wątpliwości dotyczące spełnienia warunków, jakim powinno odpowiadać upoważnienie ustawowe do wydania aktu wykonawczego zawarte w art. 37 ustawy o kosztach i wydanego rozporządzenia. Warunkiem zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji jest, między innymi, zawarcie w delegacji ustawowej wytycznych dotyczących treści aktu. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, pytający sąd stwierdza, iż możliwe jest zawarcie wytycznych nie tylko w przepisie zawierającym upoważnienie, ale także w pozostałej części aktu prawnego.

Wątpliwości sądu, zawarte w pytaniu prawnym, dotyczą także zgodności wskazanych przepisów ustawy i rozporządzenia z art. 84 i art. 217 Konstytucji. Zdaniem

sądu, gdyby przyjąć, iż obowiązek uiszczenia opłat sądowych ma charakter publicznoprawny, to istotna część regulacji powinna być zawarta w ustawie, gdyż ustawodawca nie może udzielić upoważnienia do wydania aktu normatywnego dotyczącego materii zastrzeżonych dla ustawy, a które nie zostały w niej uregulowane.

Określenie podmiotów obowiązanych do uiszczenia opłaty, zasady pobierania opłat, podstawy zwolnienia od obowiązku określone są w ustawie – Kodeks postępowania cywilnego, ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, a także w przepisach pozakodeksowych. Stawki opłat sądowych w sprawach ujęte zostały jednak w przepisach podustawowych.

Opłaty sądowe są należnościami pobieranymi na rzecz budżetu państwa i obciążają, co do zasady, każdego uczestnika postępowania sądowego. Sposób ustalania należnego wpisu, jest w ocenie sądu, zbliżony do wyliczenia wysokości podatku; zwykle wynika z procentowego stosunku do wartości przedmiotu sporu i nie pozostaje w żadnym związku z bezpośrednimi kosztami postępowania, gdyż te pokrywane są, co do zasady, z zaliczek uiszczanych przez stronę. Zapewnienie prawa do sądu jest konstytucyjnym obowiązkiem państwa i wydaje się, zdaniem pytającego sądu, iż osoba występująca o ochronę prawną nie zawiera z organem sądowym kontraktu o charakterze cywilnoprawnym.

Zdaniem pytającego sądu, w wypadku ustalenia, iż do opłat sądowych nie mają zastosowania art. 84 i art. 217 Konstytucji, wydaje się uzasadnione wymaganie, aby upoważnienie do wydania aktu wykonawczego cechowało się wyjątkową szczegółowością, uniemożliwiając ustalenie w akcie podustawowym opłat sądowych w wysokości mogącej pozbawić strony lub jedną z nich prawa do sądu.

W art. 37 ustawy o kosztach brak jest jakichkolwiek wskazań dotyczących sposobu ustalenia wysokości wpisu w poszczególnych rodzajach spraw. Jedynie art. 30 ustawy o kosztach wskazuje, iż wysokość wpisu stosunkowego zależna jest od wartości przedmiotu sporu, nie określając jednakże na czym ta zależność ma polegać, a przede wszystkim – nie precyzując stosunku wartości przedmiotu sporu do opłaty sądowej.

2. W pisemnym stanowisku Prokurator Generalny stwierdził, iż postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. Prokurator Generalny uznał jednocześnie, iż wątpliwości Sądu Rejonowego w Bydgoszczy nie są uzasadnione.

W pierwszym rzędzie Prokurator Generalny zwrócił uwagę, iż zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym przez doktrynę, jak i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, przedmiotem pytania prawnego skierowanego przez sąd w trybie art. 193 Konstytucji do Trybunału Konstytucyjnego, może być jedynie taki akt normatywny lub przepis prawa, który ma bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy przez ten sąd rozpoznawanej. Z tego względu, w ocenie Prokuratora Generalnego, zachodzi potrzeba rozważenia, czy kwestionowany w pytaniu prawnym art. 37 ustawy stanowić może podstawę rozstrzygnięcia w sprawie zawisłej przed pytającym sądem.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, wobec brzmienia przepisu art. 37 ustawy o kosztach, bezsporne jest, iż przepis ten nie spełnia wynikającego z art. 92 ust. 1 Konstytucji wymogu określenia wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego. Nie sposób jednakże stwierdzić, że art. 37 ustawy może stanowić podstawę rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. Dlatego też należałoby przyjąć, iż Trybunał Konstytucyjny – w trybie pytania prawnego – nie jest uprawniony do badania przepisu upoważniającego, pod kątem jego zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Pytanie prawne wykracza bowiem, w tym zakresie, poza legitymację sądu, która obejmować może przedstawienie w tej formie

wątpliwości dotyczących wyłącznie przepisu mogącego stanowić podstawę rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie. Ponadto, analizowane pytanie prawne nie zawiera w *petitum* wskazania przepisu rozporządzenia, wydanego na podstawie art. 37 ustawy o kosztach, w oparciu o który miałyby nastąpić rozstrzygnięcie w sprawie, w związku z którą pytanie to Sąd przedstawił. Zgodnie zaś z art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał związany jest granicami pytania prawnego. Na konkretne przepisy pytający sąd wskazuje tylko w uzasadnieniu pytania prawnego: § 1 pkt 2 w zw. z § 9 ust. 1 pkt 1 oraz § 9 ust. 2 pkt 2, które precyzują jedynie wysokość całego wpisu stosunkowego, w zależności od wartości przedmiotu sporu oraz wielkości części wpisu pobieranych od określonej strony w poszczególnych rodzajach postępowań. Oznacza to, że rozstrzygnięcie sprawy – w zakresie wyznaczonym przepisami rozporządzenia – polega, w zasadzie, na właściwych wyliczeniach rachunkowych.

W sytuacji zatem, w której nie jest jasne – w ocenie Prokuratora Generalnego – które regulacje kwestionowanego rozporządzenia wywołują wątpliwość sądu, skutkującą przedstawienie pytania prawnego, pytanie to nie może spełniać warunków, przewidzianych przez art. 32 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Brak jest bowiem wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione.

Dodatkowo Prokurator Generalny podnosi, iż pogląd Sądu, co do konieczności zawarcia w przepisach rangi ustawowej istotnej części regulacji dotyczącej opłat sądowych w sprawach cywilnych, w tym w szczególności ich wysokości, określonej jako „stawki opłat”, jest nietrafny. Zgodnie bowiem z art. 217 Konstytucji, droga regulacji ustawowej konieczna jest do nakładania podatków, innych danin publicznych, określenia podmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także przedawnienia ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków. W ocenie Prokuratora Generalnego, nie ulega wątpliwości, iż opłata sądowa, która – w myśl art. 3 ustawy – może mieć formę wpisu albo opłaty kancelaryjnej, nie jest podatkiem. Nie jest także „inną daniną publiczną” w rozumieniu art. 217 Konstytucji, co wynika z art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.). Brak jest zatem podstaw, by odnosić do niej wzorzec zawarty w art. 217 Konstytucji.

Na marginesie Prokurator Generalny zauważa, że opłaty sądowe w sprawach cywilnych regulowane są, poza samym określeniem ich wysokości, przez przepisy rangi ustawowej. Artykuł 5 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych stanowi o obowiązku uiszczenia opłaty, z zastrzeżeniem, że jedynie ustawa może stanowić o zwolnieniu z takiego obowiązku. Określa podmiot zobowiązany do jej uiszczenia, zaś zasady zwolnień i ulg w ponoszeniu opłaty sądowej wynikają z ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i art. 8, 10 i 19 ustawy o kosztach. Wobec powyższego nie sposób jest uznać, zdaniem Prokuratora Generalnego, że kwestionowane w pytaniu prawnym rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości pozostawać mogłoby w sprzeczności z art. 84 Konstytucji.

Brak jest również podstaw do uznania, że określenie w drodze rozporządzenia wysokości wpisów w sprawach cywilnych może wpływać na naruszenie prawa do sądu przez ograniczenie drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw. W ocenie Prokuratora Generalnego, możliwość korzystania przez osoby zainteresowane z drogi sądowej, w aspekcie wysokości wpisu, należy oceniać w relacji z przepisami regulującymi zasady i tryb uzyskiwania zwolnienia od kosztów w wypadkach rozpoznawanych indywidualnie.

3. W imieniu Sejmu, stanowisko w sprawie przedstawił Marszałek Sejmu, stwierdzając, iż brak jest podstaw prawnych, aby podzielić wątpliwości przedstawione w pytaniu prawnym w odniesieniu do art. 37 ustawy o kosztach oraz do rozporządzenia.

Marszałek Sejmu zauważa, iż art. 37 zaskarżonej ustawy o kosztach nie jest jedyną podstawą do wydania rozporządzenia. Akt wykonawczy został wydany również w oparciu o art. 45 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy oraz o art. 31 ust. 6 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.).

Wykonywanie ustaw jest uzależnione w dużym stopniu od wydania przez, wskazany w ustawie i zobowiązany do tego, organ państwa. Ustawa powinna zawierać szczegółowe upoważnienie, ustalać także wytyczne dotyczące treści przyszłego aktu wykonawczego, zawierać pewne wskazania wyznaczające lub eliminujące pewne treści. Wytyczne nie muszą być zawarte w samej delegacji ustawowej. Wystarczy, że zawarte są w innych przepisach tej ustawy lub są na tyle czytelne i jasne, że mogą stanowić źródło ukierunkowania przy tworzeniu aktu wykonawczego.

Zaskarżona ustawa przewiduje takie kryteria w art. 29 i art. 30, których treść pozwala na wytyczenie kierunku treści aktu wykonawczego. Reguły zawarte przy określeniu wpisów stanowią wystarczające wytyczne dla uznania legalności zakwestionowanego rozporządzenia.

Marszałek Sejmu zauważa ponadto, iż polskie ustawodawstwo przewiduje instytucję zwolnienia od kosztów sądowych dla osób, których materialna sytuacja nie pozwala na dochodzenie swoich praw.

W swoim stanowisku, Marszałek Sejmu nie podziela również poglądu dotyczącego niezgodności z art. 84 i art. 217 Konstytucji, gdyż przyjęcie, że wpis sądowy ma charakter daniny publicznej wymagałoby stosowania, w odniesieniu wpisów, wymogów art. 217 Konstytucji. Powoływanie się na art. 84 Marszałek Sejmu uznał za niecelowe.

Wpis sądowy ma charakter opłaty. Prawo i doktryna finansów publicznych odgranicza daniny publiczne i opłaty. Daniny są ciężarem nakładanym przez państwo, które w zamian nie ponosi żadnego świadczenia. W przypadku opłat mamy do czynienia z ekwiwalentnym świadczeniem ze strony państwa – rozstrzygnięciem dokonywanym przez sąd w imieniu Rzeczypospolitej.

II

Na rozprawę nie stawiał się przedstawiciel Sądu Rejonowego w Bydgoszczy Wydziału IX Gospodarczego zadającego pytanie prawne. Sąd ten nie zgłosił bowiem udziału w postępowaniu. Stanowisko sądu zaprezentował sędzia sprawozdawca.

Przedstawiciel Sejmu podtrzymał stanowisko wyrażone na piśmie wraz z zawartą tam argumentacją.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego, powołując się na orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach P 1/01 oraz P 9/01 i P 7/02, odstąpił od poglądu wyrażonego w stanowisku pisemnym i zawartego w nim wniosku o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność orzekania. Jednocześnie wniósł o stwierdzenie, że art. 37 ustawy z 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 17 grudnia 1996 r. w sprawie określenia wysokości wpisów w sprawach cywilnych są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 84 oraz art. 217 Konstytucji.

Prokurator Generalny argumentował, iż zaskarżony przepis ustawy nie zawiera wytycznych co do treści aktu wykonawczego, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji, zaś dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jest jednolite i nie pozostawiające wątpliwości co do tego, że każde upoważnienie ustawowe powinno zawierać wytyczne wskazujące podmiotowi upoważnionemu kierunek, w jakim powinna iść treść merytoryczna rozporządzenia, które zostanie przez niego wydane. Z pozostałej

części ustawy nie jest możliwe, zdaniem Prokuratora Generalnego, zrekonstruować tych wytycznych. Co prawda z ustawy wynika, że wpis może mieć charakter stosunkowy, ale musi on pozostawać w proporcji do wartości przedmiotu sporu. Zachowanie tej proporcji jest rzeczą bardzo istotną, gdyż od wysokości wpisu zależeć może, czy nie zostaną naruszone granice prawa do sądu.

Wobec uznania niezgodności przepisu art. 37 ustawy z art. 92 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny uznał, że ocena merytoryczna poszczególnych przepisów rozporządzenia, wydanego na podstawie zawartego w tym przepisie upoważnienia, staje się zbędna.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego zwrócił uwagę, na to, iż oceniane rozporządzenie zostało wydane na podstawie trzech różnych delegacji ustawowych. Dwie zawarte są w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych i jedna w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Wobec tego, że kontroli poddany został jeden z przepisów upoważniających, Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie niekonstytucyjności upoważnienia ustawowego w sprawie określenia wysokości kosztów sądowych w sprawach cywilnych w tej części, w której zostało to rozporządzenie wydane na podstawie art. 37 ustawy o kosztach sądowych.

W pozostałym zakresie Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał stanowisko zajęte na piśmie.

Takie samo, jak Prokurator Generalny, stanowisko w sprawie, zajął Minister Sprawiedliwości, jako wykonawca delegacji ustawowej.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji, którego treść została powtórzona w art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), „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”. Zarówno doktryna, jak i bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje, iż przedstawione przez sąd pytanie prawne nie może dotyczyć jakiegokolwiek aktu normatywnego, lecz tylko takiego, na podstawie którego wydane zostanie rozstrzygnięcie sądu. Upoważnienie składów orzekających do zwracania się z pytaniami prawnymi do Trybunału Konstytucyjnego oznacza przyznanie im kompetencji inicjowania postępowania przed Trybunałem (...). Kompetencja ta jest ograniczona przedmiotem rozstrzygania sądu. Może on się zwrócić z pytaniem prawnym tylko co do zgodności z Konstytucją przepisu prawnego, w oparciu o który zamierza rozstrzygnąć sprawę (por. K. Kolasiński, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2001 r., z. 9, s. 25).

2. Pytanie prawne przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu przez Sąd Rejonowy w Bydgoszczy dotyczy kwestii istnienia w obowiązującym stanie prawnym – zgodnych z Konstytucją – przepisów, nakładających obowiązek uiszczenia wpisu od jakiegokolwiek pozwu wniesionego w sprawie cywilnej. Wątpliwości te pytający sąd wywodzi z treści art. 37 ustawy z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 88 ze zm.), który stanowi, iż „Minister Sprawiedliwości określa w drodze rozporządzenia wysokość wpisów w poszczególnych rodzajach spraw”.

W ocenie sądu, w przepisie tym brak jest wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego wydanego w formie rozporządzenia przez Ministra Sprawiedliwości. Brak wytycznych, jak i brak możliwości odczytania ich w sposób precyzyjny, w oparciu o inne przepisy ustawy, sprawia zdaniem sądu, że nie istnieją inne przesłanki pozwalające ocenić, czy wysokość wpisów, określona w rozporządzeniu odpowiada intencjom ustawodawcy.

Z tych też względów pytający sąd uznał, iż art. 37 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 1996 r. w sprawie określenia wpisów w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 154, poz. 753 ze zm.), są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Sąd powziął również wątpliwość, czy kwestionowany przepis ustawy oraz rozporządzenie, pozostają w zgodności z art. 84 w zw. z art. 217 Konstytucji, gdyż opłaty sądowe w sprawach cywilnych są należnościami pobieranymi na rzecz budżetu państwa i obciążają, co do zasady, każdego uczestnika postępowania.

3. Wymagania, jakie musi spełnić upoważnienie ustawowe do wydania aktu podustawowego, określone zostały w art. 92 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „rozporządzenia wydawane są (...) na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.” Tak więc upoważnienie powinno mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (określać wytyczne dotyczące treści aktu).

W tym miejscu nasuwa się kwestia dotycząca możliwości zastosowania wymogu wytycznych, o których mowa w art. 92 Konstytucji, w stosunku do przepisów ustaw, które weszły w życie przed 17 października 1997 r., czyli przed dniem wejścia w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

W wyroku z 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż ustawa z 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 120, poz. 1268), w sposób wyraźny rozróżniła zakres zastosowania warunków wynikających z art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji, uzależniając je od daty wejścia w życie ustawy w stosunku do wejścia w życie Konstytucji. Uzasadniając projekt rządowy Rada Ministrów przedstawiła pogląd, iż nie należy zmieniać – nie zawierających wytycznych – upoważnień ustawowych wydanych przed wejściem w życie Konstytucji. Według Rady Ministrów wystarczy, aby zachowana została „forma prawna upoważnienia wskazana w Konstytucji” (rozporządzenie) i prawidłowy podmiot do wydania danego rodzaju aktu normatywnego (a więc odpowiednie organy wymienione w Konstytucji, uprawnione do wydawania odpowiednich aktów normatywnych).

Rada Ministrów argumentowała swoje stanowisko znaczeniem przepisów Konstytucji i uregulowanych w niej obowiązków Rady Ministrów stając na stanowisku, że Konstytucja nie nakłada obowiązku na Radę Ministrów uzupełniania upoważnienia o wytyczne i nie przewiduje uchylecia aktu wykonawczego wydanego na podstawie upoważnienia pozbawionego wytycznych.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak, że dla oceny konstytucyjności aktu prawnego właściwy jest stan konstytucyjny z orzekania (wyrok TK z 26 października 1999 r., K. 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120 i powołane tam orzecznictwo), co oznacza, że brak wytycznych w przepisie upoważniającym, bez względu na datę jego wydania,

świadczy o jego niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. (por. wyrok z 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36).

Oceniany w niniejszej sprawie art. 37 ustawy jest przepisem kompetencyjnym. Zarówno ustawa, jak i rozporządzenie oparte na niej, wydane zostały przed wejściem w życie art. 92 ust.1 Konstytucji. Stan prawny sprzed 17 października 1997 r., tj. art. 56 ust. 1 Małej Konstytucji, w węższy sposób ujmował warunki, jakie powinno zawierać upoważnienie ustawowe. Zadawała się szczegółowym określeniem podmiotu upoważnionego i określeniem zakresu materii, której ma dotyczyć rozporządzenie.

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. nie przewiduje uchylecia przepisów ustaw zawierających upoważnienia do wydania rozporządzenia, pozbawionych wytycznych ani nie określa terminu ich dostosowania do art. 92 ust. 1. To uzupełnienie o wytyczne powinno nastąpić przy okazji nowelizacji danej ustawy – czy to w części dotyczącej upoważnienia, czy w związku z nowelizacją dotyczącą jakiegokolwiek innej normy ustawy.

W przywołanym wyżej wyroku (P 1/01) Trybunał Konstytucyjny, stwierdził również, iż w obecnym stanie prawnym, konstytucyjny warunek, aby upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia zawierało wytyczne dotyczące treści aktu oznacza, że ustawodawca musi zamieścić w ustawie wskazówki co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć wyraz w rozporządzeniu. Jeżeli ustawa upoważniania do unormowania kilku odrębnych materii, to musi jednocześnie ustanawiać wytyczne dla każdej z tych materii. Sposób ujęcia wytycznych oraz zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Wytyczne mogą mieć charakter pozytywny, a więc wskazywać np. kryteria, którymi powinien kierować się organ wydający rozporządzenie, cele, które ma realizować rozporządzenie lub funkcje, które ma spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu. Wytyczne mogą również mieć charakter negatywny, tzn. wykluczać określone unormowania. Nie stanowią natomiast wytycznych, dotyczących treści rozporządzenia, wskazania odnoszące się do spraw proceduralnych, związanych ze stanowieniem danego aktu.

Minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego i musi być wyznaczane *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii. Im silniej dana regulacja dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki, tym węższy może być zakres spraw przekazanych do unormowania w drodze rozporządzenia i tym bardziej szczegółowo ustawa musi wyznaczać treść rozporządzeń.

Wytyczne nie muszą być zamieszczone w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Mogą one być zawarte w innych przepisach ustawy. Przepisy te muszą jednak umożliwiać precyzyjne zrekonstruowanie treści wytycznych. Jeżeli nie jest możliwe zrekonstruowanie treści wytycznych z przepisów ustawy, to przepis zawierający upoważnienie musi zostać uznany za niekonstytucyjny.

Kontrola zgodności upoważnienia ustawowego z art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji ogranicza się do dwóch kwestii: po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny bada, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne, po drugie, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i jest adekwatny do specyfiki regulowanych materii (por. wyrok z 10 września 2001 r., sygn. K 8/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 164 i cytowane tam orzeczenia).

Konieczną przesłanką konstytucyjności przepisu upoważniającego jest więc zawarcie w tym przepisie, lub w innych przepisach danej ustawy, pewnych wskazań treściowych, wyznaczających kierunek unormowań przyjętych potem w rozporządzeniu i przesądzających kwestie najważniejsze. W każdym też razie, jeżeli w ustawie nie zawarto jakichkolwiek „wytycznych”, to przepis upoważniający zawsze staje się sprzeczny z

konstytucją, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 ust. 1 zostały spełnione (por. wyrok z 13 listopada 2001 r., K 16/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 250).

4. Z treści art. 37 ustawy o kosztach wynika, iż podmiot uprawniony do wydania rozporządzenia (Minister Sprawiedliwości) oraz zakres materii, która ma być rozporządzeniem tym uregulowana (wysokość wpisów w poszczególnych rodzajach spraw), zostały przez przepis ustawy wskazane. Tym samym spełnione zostały wymagania, dotyczące podmiotowej i przedmiotowej szczególności upoważnienia ustawowego. Na tym jednak wyczerpuje się treść art. 37 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Wobec tego, w związku z przytoczonymi wyżej rozstrzygnięciami Trybunału Konstytucyjnego, przedmiotem oceny pozostaje ustalenie, czy z innych przepisów ustawy z 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 88 ze zm.), możliwe jest odczytanie „wytycznych dotyczących treści aktu”.

W ustawie o kosztach, przyjęta została zasada, iż do uiszczenia kosztów sądowych obowiązana jest strona, która wnosi do sądu pismo podlegające opłacie lub powodujące wydatki (art. 5). Kosztami sądowymi są opłaty sądowe i zwrot wydatków (art. 2 ustawy). W ramach opłat sądowych mieszczą się wpis i opłata kancelaryjna (art. 3 ustawy).

Dział II rozdział I ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, zawiera przepisy dotyczące wpisu (art. 29-37). Zgodnie z art. 29, wpis jest stosunkowy, chyba że przepis przewiduje wpis stały lub też wpis o określonej dolnej i górnej granicy. Wysokość wpisu stosunkowego zależy od wartości przedmiotu sprawy (art. 30). Od pism wnoszonych w sprawach cywilnych o prawa niemajątkowe albo w sprawach o prawa majątkowe, w których wartości przedmiotu sprawy nie da się ustalić w chwili jej wszczęcia, przewodniczący określa wpis tymczasowy (art. 31 ust. 1). Jeżeli ustawa przewiduje dolną i górną granicę wpisu, przewodniczący określa wpis tymczasowy w tych granicach (art. 32). Jeżeli wpis ostateczny jest wyższy od wpisu tymczasowego, sąd orzeka o obowiązku uiszczenia różnicy, stosując odpowiednio zasady obowiązujące przy zwrocie kosztów procesu (art. 33 ust. 1). Jeżeli wpis ostateczny jest niższy od wpisu tymczasowego, różnicę zwraca się z urzędu na koszt strony (art. 33 ust. 2).

Przypadki, w których sąd zwraca z urzędu stronie wpis, wielkość tego zwrotu, określa art. 36 ustawy. Natomiast art. 10, zawiera enumeratywne wyliczenie spraw, w których nie pobiera się opłat sądowych.

Zasada rekonstrukcji wytycznych dotyczących treści z innych przepisów ustawowych, aniżeli samo upoważnienie ustawowe, ma zastosowanie ograniczone. Musi bowiem zaistnieć minimum, jakiego należy oczekiwać od przepisów upoważniających. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w niniejszej sprawie zaistniała możliwość odnalezienia, w treści całej ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego, jakim jest rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia wysokości wpisów w sprawach cywilnych. Sposób i kierunek uregulowania opłat ustawodawca zawarł bowiem m.in. w wyżej przytoczonych przepisach ustawy, zaś Minister Sprawiedliwości, nie wyszedł – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – poza podstawowe ramy określone przez ustawodawcę w przepisie upoważniającym.

Powyższa interpretacja, pozwalająca Trybunałowi Konstytucyjnemu, na rekonstrukcję wytycznych z treści całego aktu normatywnego, a nie tylko z przepisu zawierającego upoważnienie ustawowe, uzasadnia rozstrzygnięcie odmienne niż w zmodyfikowanym stanowisku Prokuratora Generalnego.

5. Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez art. 37 ustawy przepisu art. 84 w zw. z art. 217 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny w pełni podziela pogląd zawarty w stanowisku Prokuratora Generalnego.

Wskazane przez pytający sąd wzorce konstytucyjne – art. 84 w zw. z art. 217 – są nieadekwatne do badania materii uregulowanej w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Zgodnie z art. 217 Konstytucji „nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy”. Definicję podatku zawiera art. 6 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.), który stanowi „podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej”.

Wobec tak sformułowanej definicji podatku, należy wnioskować, iż opłata nie jest podatkiem, gdyż po pierwsze: jej źródła nie można poszukiwać w ustawie podatkowej. Po drugie – nie jest ona bezzwrotnym świadczeniem 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.

Definicji „daniny publicznej” należy poszukiwać w art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148), który stanowi: „dochodami publicznymi są: daniny publiczne, do których zalicza się podatki oraz inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw”. Jak wskazano wyżej, opłaty nie są podatkiem. Opłaty nie są również „innymi świadczeniami pieniężnymi”, uzyskiwanymi jako dochody jednostek sektora finansów publicznych. Ustawa o finansach publicznych określa bowiem opłaty, jako „pozostałe dochody uzyskiwane przez jednostki sektora finansów publicznych” (art. 3 ust. 2 pkt 2). Dlatego też należy uznać, iż opłaty sądowe nie stanowią daniny publicznej w rozumieniu przyjętym w art. 217 Konstytucji.

Z tych względów, skoro opłata sądowa nie jest podatkiem oraz nie jest inną daniną publiczną, należy stwierdzić, iż wskazany przez pytający sąd wzorzec konstytucyjny – art. 217 Konstytucji, jest nieadekwatny do badania art. 37 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Konsekwentnie art. 84 Konstytucji, który nakłada na obywatela „obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie stanowi”, staje się również nieadekwatnym wzorcem konstytucyjnym do badania art. 37 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Zakres ciężarów do ponoszenia, których obowiązany jest obywatel, określają odpowiednie ustawy. Chodzi tu przede wszystkim o podatki, ale może on obejmować inne świadczenia osobiste lub rzeczowe. Celem tego obowiązku, jest pozyskanie przez państwo środków, dla wypełniania stojących przed nim zadań (por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2001, s. 485).

6. Przedmiotem pytania prawnego uczyniono również Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 17 grudnia 1996 r. w sprawie określenia wysokości wpisów w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 154, poz. 753 ze zm.) z art. 92 ust. 1 oraz art. 84 w zw. z art. 217 Konstytucji.

Jak słusznie zauważa Prokurator Generalny, analizowane pytanie prawne nie zawiera wskazania przepisu rozporządzenia, w oparciu o który miałyby nastąpić rozstrzygnięcie w sprawie, w związku z którą pytanie to Sąd przedstawił. Zgodnie zaś z art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał związany jest granicami pytania prawnego. Na konkretne przepisy pytający sąd wskazuje tylko w uzasadnieniu pytania prawnego: § 1 pkt 2 w zw. z § 9 ust. 1 pkt 1 oraz § 9 ust. 2 pkt 2, które precyzują jedynie wysokość całego wpisu stosunkowego, w zależności od wartości przedmiotu sporu oraz wielkości części wpisu pobieranych od określonej strony w poszczególnych rodzajach postępowań. Oznacza to, że rozstrzygnięcie sprawy – w zakresie wyznaczonym przepisami rozporządzenia – polega, w zasadzie, na dokonaniu właściwych wyliczeń rachunkowych. Trudno więc, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, dopatrzeć się niezgodności tych przepisów rozporządzenia ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi.

Pytający sąd nie wskazał ani w *petitum* ani w uzasadnieniu pytania prawnego, które z pozostałych przepisów kwestionowanego rozporządzenia mają znaczenie dla rozpatrywanej sprawy, co stanowi niezbędny warunek rozpoznania pytania prawnego, oraz z jakimi przepisami konstytucji pozostają one, zdaniem sądu, w kolizji i stanie niezgodności.

W powyższej sytuacji nie jest zatem jasne, które regulacje – oprócz wynikających z samego uzasadnienia pytania prawnego – kwestionowanego rozporządzenia, wywołują wątpliwość sądu skutkującą przedstawieniem pytania prawnego. Pytanie to nie spełnia więc warunków, przewidzianych przez art. 32 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Brak jest bowiem wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione.

Brak ten uzasadnia, w stosunku do pozostałej części rozporządzenia, umorzenie postępowania, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.