



## OPINIA

### **Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi**

#### **I. Wprowadzenie**

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji KRRP, po zapoznaniu się z projektem rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2025 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: „projektowane rozporządzenie”), przedstawia poniższą opinię, uwzględniając również obowiązujące rozporządzenie z dnia 16 grudnia 2003 r. oraz konstytucyjną gwarancję prawa do sądu wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

#### **II. Uwagi ogólne – konstytucyjny kontekst prawa do sądu**

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Elementem tego prawa – obok dostępności instytucji sądu – jest także realna możliwość skorzystania z tej drogi prawnej.

Nadmierne opłaty sądowe, nieuwzględniające rzeczywistej sytuacji majątkowej obywateli oraz zakresu ochrony prawnej, mogą więc stanowić istotne ograniczenie dostępu do sądu. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka



## OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

przyjmuje się, że wymóg uiszczenia opłat sądowych nie może być nadmierną przeszkodą w realizacji tego prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie prezentowany był pogląd, że dostęp do sądu przez jednostkę poszukującą ochrony sądowej powinien być względnie łatwy i prosty. Dotyczy to zarówno dostępności do pierwszej, jak i do wyższych instancji sądowych. Ograniczenia tej dostępności mogą być wprowadzane wyłącznie z przyczyn i w formach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W tym kontekście, każda podwyżka wpisów sądowych musi być więc oceniana z perspektywy zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), a także zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 17 listopada 2008 r. (SK 33/07), bariery o charakterze ekonomicznym mogą być uznawane za elementy ograniczające możliwość realizacji prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, ale ograniczenia tego nie można utożsamiać z samym istnieniem obowiązku ponoszenia określonych opłat i kosztów sądowych. O ograniczeniu dostępności do sądu przez bariery ekonomiczne można mówić dopiero - zdaniem Trybunału - w wypadku nadmiernie wysokiego ryzyka ekonomicznego, wywołanego nieprawidłowymi zasadami, wedle których kształtuje się obowiązek ponoszenia kosztów postępowania, zwłaszcza nadmiernie wygórowanym poziomem kosztów. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiedział się, że istnienie ograniczeń w zakresie zwalniania od kosztów nie jest równoznaczne z przekreśleniem samego prawa do sądu, jeśli te ograniczenia mieszczą się w granicach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Granice regulacyjnej swobody ustawodawcy w tym zakresie są wyznaczone przez zasadę proporcjonalności, wyrażoną w tym przepisie. Zarówno podczas stanowienia zasad ponoszenia kosztów procesu, jak i przy określaniu ich poziomu konieczne jest wyważanie sprzecznych interesów różnych podmiotów, a także udzielenie ochrony interesowi publicznemu. Nie można także np. nie dostrzegać znaczenia sposobu regulacji instytucji kosztów postępowania dla eliminowania pieniąctwa, co mieści się w klauzuli porządku publicznego. Trybunał wskazywał na uwzględnienie takiego kryterium przy określaniu zasad i poziomu obciążania kosztami postępowania sądowego (por. wyrok TK z 16 czerwca 2008 r., sygn. P 37/07 i powołane tam orzecznictwo i literatura).



Na gruncie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, wypracowanego na gruncie art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności wyrażono zapatrywanie, że w niektórych wypadkach, dostęp do sądu może podlegać rozmaitym ograniczeniom, również o charakterze finansowym, zaś prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości nie jest prawem absolutnym, jako że prawo to ze swej natury wymaga regulacji ze strony państwa. Niemniej zastosowane ograniczenie nie może zamykać lub ograniczać dostępu w taki sposób i do takiego stopnia, by naruszone zostały same podstawy tego prawa. Ocena proporcjonalności ograniczenia prawa dostępu do sądu przez wysokość kosztów sądowych nie może być jednak dokonana *in abstracto*, ale wymaga starannej oceny w świetle okoliczności danej sprawy, w szczególności możliwości finansowych skarżącego oraz etapu postępowania.

### **III. Ocena obecnie obowiązującego rozporządzenia z 2003 r.**

Obowiązujące rozporządzenie z 16 grudnia 2003 r. jest aktem długo funkcjonującym – od 1 stycznia 2004 r. – i w tym czasie uległo jedynie dwóm zmianom. Przyjmuje ono zasadę różnicowania wpisów stałych i stosunkowych oraz kategoryzuje wpisy m.in. według rodzaju środka prawnego oraz przedmiotu zaskarżenia. Jednakże, jak słusznie wskazano w uzasadnieniu projektu, jego obecna redakcja jest w wielu miejscach nieczytelna i nieadekwatna do nowych instytucji prawnych (np. opinii zabezpieczających, zażaleń na zarządzenia przewodniczącego), a poziom wpisów nie był dostosowywany do realiów gospodarczych przez ponad 20 lat.

### **IV. Uwagi szczegółowe do projektu rozporządzenia z 10 lipca 2025 r.**

#### **1. Podwyższenie wpisów – ocena konstytucyjna**

Projekt przewiduje znaczne podwyższenie stawek wpisów sądowych, zarówno stałych, jak i stosunkowych. W większości przypadków wzrost opłat dwukrotnie przewyższa



## OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

dotychczasowe stawki. W odniesieniu do spraw skarg kasacyjnych i skarg o wznowienie postępowania wpis ma wzrosnąć z 50% do 200% wpisu od skargi w pierwszej instancji.

### **2. Nadmierny wzrost opłat – ryzyko naruszenia istoty prawa do sądu**

Proponowane podwyżki wpisów – w niektórych przypadkach nawet o 100% lub więcej – nie są równoważone odpowiednimi mechanizmami ochronnymi. Ustawodawca (rozporządzeniodawca) powołuje się na wzrost przeciętnych wynagrodzeń, jednak pomija fakt ogromnego zróżnicowania dochodów w Polsce oraz rosnącej liczby osób zagrożonych ubóstwem.

Podniesienie wpisu za skargę np. z 200 zł do 400 zł (a w skardze kasacyjnej – do 800 zł), czy z 1000 zł do 2000 zł (w przypadku skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczenia NSA), może stanowić realną barierę ekonomiczną dla znacznej części społeczeństwa. Dotyczy to zwłaszcza:

- osób fizycznych działających bez profesjonalnego pełnomocnika,
- organizacji społecznych działających w interesie publicznym,
- cudzoziemców, bezrobotnych, osób wykluczonych cyfrowo.

Brakuje analizy realnego wpływu podwyżek na dostępność sądu dla osób niezamożnych. Samo powołanie się na art. 239 P.p.s.a. (zwolnienia od kosztów) nie jest wystarczające, jeśli nie towarzyszy temu reforma praktyki sądów w przyznawaniu prawa pomocy.

### **3. Brak gradacji opłat według charakteru podmiotu wnoszącego skargę**

Projekt całkowicie ignoruje różnice pomiędzy podmiotami:

- osobą fizyczną wnoszącą skargę na bezczynność w sprawie świadczeń z pomocy społecznej,
- a spółką giełdową skarżącą decyzję KNF w sprawie koncesji.

Wpisy są jednolicie wysokie – niezależnie od tego, czy skarżący jest konsumentem, NGO, czy wielką korporacją. Tymczasem orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wyraźnie wskazuje, że regulacje w zakresie kosztów sądowych powinny różnicować sytuację podmiotów (por. SK 11/05).



#### **4. Możliwość normatywnego zniechęcania do wnoszenia środków zaskarżenia**

W uzasadnieniu podniesiono argument, że wysokie wpisy od skarg kasacyjnych mają działać odstraszająco i eliminować nadużycia. Jest to argument instrumentalizujący dostęp do sądu. Zamiast wzmacniać mechanizmy prewencyjno-kontrolne (np. odrzucenie na etapie przedsądu, podwyższenie rygorów formalnych), projekt karze finansowo korzystanie z gwarantowanego środka prawnego, w sposób zbliżony do penalizacji.

Takie podejście nie odpowiada orzecznictwu ETPCz, zwłaszcza w sprawie Kreuz przeciwko Polsce (skarga nr 28249/95), gdzie uznano, że wysokość opłat nie może zniechęcać do dochodzenia roszczeń, nawet jeśli część z nich ma charakter marginalny czy nadmiarowy.

#### **5. Rozszerzanie katalogu wpisów bez analizy społecznych skutków**

Projekt wprowadza wpisy dla szeregu nowych kategorii skarg i zażaleń (np. zażalenia na zarządzenia przewodniczącego – 100 zł, skargi na opinie zabezpieczające – 10 000 zł). Nie towarzyszy temu żadna analiza, ilu obywateli dotyczy dana kategoria, jaki jest profil skarżących i jaką mają zdolność do ponoszenia kosztów.

Przykładowo, wpis 10.000 zł od skargi na opinię zabezpieczającą wydaną przez organ podatkowy w istocie zamknie drogę sądową dla 99% przedsiębiorców z sektora MŚP, dla których jest to środek ochrony przed niepewnością prawną.

#### **6. Brak związku pomiędzy kosztem postępowania a opłatą**

Zgodnie z art. 233 P.p.s.a. opłaty mają być „różnicowane w zależności od rodzaju i charakteru spraw, a także nakładu pracy”. W praktyce projekt nie zawiera żadnego uzasadnienia finansowego czy administracyjnego dla wysokości poszczególnych wpisów. Nie wiadomo:

- jakie są koszty funkcjonowania sądów administracyjnych,
- ile kosztuje rozpoznanie sprawy danego typu,
- czy podwyżka przekłada się na rzeczywisty zwrot kosztów dla Skarbu Państwa.



## Wnioski

Projektowane rozporządzenie może prowadzić do faktycznego ograniczenia dostępu do sądu, co w ocenie Trybunału Konstytucyjnego jest naruszeniem istoty prawa do sądu (por. wyroki TK: SK 11/05, SK 33/07). Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem, warunki proceduralne (takie jak wpis sądowy) nie mogą prowadzić do sytuacji, w której strona – z przyczyn finansowych – traci realną możliwość wniesienia skargi.

Wpisy rzędu 6.000–10.000 zł (np. w sprawach gospodarczych, zezwoleń, koncesji, opinii zabezpieczających) znacznie przekraczają możliwości finansowe wielu skarżących, zwłaszcza mikroprzedsiębiorców, organizacji pozarządowych oraz obywateli wnoszących środki zaskarżenia. Brak realnego dostępu do sądu oznacza nie tylko naruszenie art. 45 Konstytucji, ale również art. 77 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym, ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Chociaż projekt nie wprowadza wprost zakazu drogi sądowej, to tworzy zaporowe bariery ekonomiczne, które dla wielu mają charakter absolutnie wykluczający.

Projektowane rozporządzenie:

- podwaja lub potraja obowiązujące wpisy sądowe, wprowadzając podwyżki o charakterze skokowym i bez czytelnej gradacji,
- nie zawiera wyczerpującego uzasadnienia dla wysokości opłat (brak analizy kosztów obsługi sądowej sprawy danej kategorii),
- ignoruje skutki społeczne i ekonomiczne proponowanych zmian, nie dokonując rzetelnej oceny wpływu na osoby mniej zamożne, nieuprzywilejowane.

W rezultacie, zapisy zawarte w projektowanym rozporządzeniu mogą naruszać zasadę proporcjonalności (zob. wyrok TK z 17 listopada 2008 r., S 33/07), która zobowiązuje władzę publiczną do takiego kształtowania instrumentów prawnych, by nie prowadziły do nadmiernej ingerencji w prawa jednostki, a ingerencja była konieczna i adekwatna do celu.

Ponadto, projekt rozporządzenia traktuje jednakowo sytuacje nieporównywalne. Przykładowo:



## OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

- wpis 10.000 zł obowiązuje zarówno dużą instytucję finansową, jak i małą fundację czy mikroprzedsiębiorcę,
- wpisy w wysokości 1.000–2.000 zł nakładane są na osoby fizyczne w sprawach związanych z pozwoleniem na budowę, planowaniem przestrzennym czy uzyskaniem paszportu.

Brak jakichkolwiek mechanizmów uwzględniających ekonomiczne i społeczne zróżnicowanie stron postępowania stanowi naruszenie zasady równości formalnej i materialnej. Wyrok TK z 7 marca 2006 r. (SK 11/05) potwierdza, że różnicowanie wpisów musi być zgodne z konstytucyjnymi standardami równości, a ustawodawca nie może „bezkrytycznie” posługiwać się prostą jednolitością.

Ponadto, wysokość opłat sądowych, jako instrument ograniczający realizację prawa do sądu, musi być uzasadniona rzeczywistą koniecznością, a nie celem fiskalnym czy logistycznym (np. ograniczeniem wpływu skarg do NSA). Projektowane przepisy wyraźnie przekraczają tę granicę.

### **Postulaty**

1. Projekt rozporządzenia wydaje się wymagać ponownego zbilansowania między celem fiskalnym a gwarancjami prawa do sądu.
2. Jak się wydaje, należałoby uzależnić wysokość wpisu od statusu strony (np. wprowadzić niższe stawki dla osób fizycznych i organizacji społecznych).
3. Wpisy dla niektórych kategorii (np. 10.000 zł od opinii zabezpieczających) powinny zostać istotnie obniżone lub objęte limitami maksymalnymi dla mikroprzedsiębiorców.
4. Konieczne jest wprowadzenie instrumentu monitorowania skutków społecznych regulacji oraz okresowego przeglądu stawek.

Oprac.: prof. zw. dr hab. Rafał Stankiewicz