



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO-546639-IV-SK/06

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa, 26. III. 2012

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001r., Nr 14, poz. 147 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 49' zdanie drugie ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003r., Nr 119, poz. 1116 ze zm.) z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3, z art. 32 w zw. z art. 2 oraz z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I. Ustawą z dnia 14 czerwca 2007r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2007r., Nr 125, poz. 873 ze zm.) wprowadzono przepis art. 49' ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dalej także jako: u.s.m., stosownie do którego osoba, mogąca na podstawie ustawy żądać ustanowienia prawa odrębnej własności lokalu, w razie beczynności spółdzielni jest uprawniona do wystąpienia do sądu z powództwem na podstawie art. 64 Kodeksu cywilnego w związku z art. 1047 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego. Zgodnie ze zdaniem drugim przepisu art. 49' ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w jego wersji pierwotnej, pozew był wolny od opłaty sądowej, zaś koszty postępowania sądowego pokrywała spółdzielnia.

Zgodnie z powołanym przepisem, powód był zwolniony od uiszczenia opłaty sądowej od pozwu, natomiast koszty postępowania sądowego pokrywała spółdzielnia. Niemniej, przepis art. 49' zd. 2 u.s.m. nie stanowił samodzielnej normy prawnej, stąd też jego treść

była uzupełniana przez sądy go stosujące o ogólne przepisy regulujące te kwestie, to jest Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawę z dnia 28 lipca 2005r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. Nr 167, poz. 1398 ze zm.).

Nieprecyzyjne sformułowanie art. 49¹ u.s.m., odwołujące się do „kosztów postępowania sądowego” powodowało, że rozstrzygając o kosztach procesu w sprawie o zobowiązanie spółdzielni do ustanowienia prawa odrębnej własności lokalu, w razie bezczynności tejże spółdzielni, sądy odwoływały się również do ogólnych regulacji dotyczących zasad ponoszenia kosztów postępowania. Zauważono bowiem, że przepisy kodeksu postępowania cywilnego nie posługują się pojęciem „kosztów postępowania sądowego”, lecz odwołują się do „kosztów procesu”, które zdefiniowane są jako koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (art. 98 § 1 k.p.c). Do niezbędnych kosztów procesu prowadzonego przez stronę osobiście lub przez pełnomocnika, który nie jest adwokatem, radcą prawnym lub rzecznikiem patentowym, zalicza się zaś poniesione przez nią koszty sądowe, koszty przejazdów do sądu strony lub jej pełnomocnika oraz równowartość zarobku utraconego wskutek stawiennictwa w sądzie (art. 98 § 2 zd. 1 k.p.c), zaś do niezbędnych kosztów procesu strony reprezentowanej przez profesjonalnego pełnomocnika zalicza się wynagrodzenie, ograniczone stawkami opłat określonych w odrębnych przepisach, koszty sądowe oraz koszty nakazanego przez sąd osobistego stawiennictwa strony (art. 98 § 3 k.p.c).

Z powyższego uregulowania wynika zatem, że Kodeks postępowania cywilnego posługuje się pojęciami: „koszty procesu” oraz „koszty sądowe”, przy czym te ostatnie są jednym z elementów kosztów procesu. Z kolei ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych posługuje się pojęciem kosztów sądowych, które obejmują (zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy) opłaty i wydatki. Z powyższego wyraźnie wynika, że sformułowanie „koszty postępowania sądowego” użyte w art. 49¹ u.s.m. nie zostało skorelowane z terminologią jaką posługuje się Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. To zaś mogło wywoływać wątpliwości, jakie konkretnie koszty obciążają poszczególne strony sporu.

W tym miejscu warto podnieść, że przedmiotowa kwestia była analogicznie rozstrzygana, przy uwzględnieniu oczywiście odrębności postępowania nieprocesowego, na gruncie art. 49 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, którego uchylenie przez art. 1 pkt 40 ustawy z dnia 19 grudnia 2002r. (Dz.U. z 2002r., Nr 240, poz. 2058) Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją RP (wyrok z dnia 20 kwietnia 2005r., sygn. akt K 42/02, Dz.U. z 2005r., Nr 72, poz. 643 ze zm.). Przepis art. 49 § 2 zd. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych stanowił: „Koszty sądowe postępowania ponosi spółdzielnia”.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich pierwotne brzmienie art. 49' ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, przy jednoczesnym uwzględnieniu przepisów Kodeksu postępowania cywilnego oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, pozwalało przyjąć, że brak jest podstaw prawnych do obciążenia osoby uprawnionej - powoda w postępowaniu opartym na art. 49' ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych kosztami procesu, ale tylko co do zasady w sytuacji, w której proces był „przeegrany” przez spółdzielnię. Odnosząc się natomiast do konieczności opłacenia innych niż pozew pism procesowych, to należy podkreślić, że ustawodawca w sposób jednoznaczny zwolnił powoda od wniesienia opłaty od pozwu, co mogłoby oznaczać, iż pozostałe pisma procesowe miały podlegać opłacie na zasadach ogólnych. W konsekwencji, jak się zdaje, od apelacji, czy zażalenia należna była opłata sądowa, zgodnie z ogólnymi przepisami regulującymi tę kwestię, to jest ustawą o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. W tym miejscu należy jednak podnieść, że przy ówczesnym brzmieniu art. 49' ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wykładni musiały podlegać również zasady ponoszenia innych kosztów procesowych, tj. wydatków zaliczanych do kosztów sądowych, czy też pozostałych kosztów procesu (np. kosztów zastępstwa procesowego). Wydaje się bowiem, że przyjęcie stanowiska, iż wszystkie koszty procesu (za wyjątkiem opłaty od pozwu) ponosi spółdzielnia, stanowiłoby tak daleko idące odstępstwa od zasady odpowiedzialności za wynik procesu, że niezbędne byłoby istnienie jednoznacznego unormowania, jak to ma choćby miejsce w przypadku art. 101 k.p.c, w którym wprost uprawniono sąd do rozstrzygnięcia o kosztach niezależnie od wyniku sprawy.

W orzecznictwie początkowo przyjęło się, że regulacja art. 49¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie wyłącza zastosowania ogólnych przepisów dotyczących odpowiedzialności za wynik postępowania, w szczególności art. 108 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, nakazującego zwrot kosztów procesu przeciwnikowi, także gdy strona była zwolniona od kosztów sądowych. Niemniej, jeszcze przed zmianą treści art. 49¹ u.s.m. przeważały wykładnia, w myśl której pojęcie „kosztów postępowania sądowego” jest synonimem „kosztów procesu” w rozumieniu przepisów art. 98 k.p.c. Oznacza to, że spółdzielnia zawsze we własnym zakresie powinna pokrywać poniesione przez siebie koszty procesu, niezależnie od wyniku sporu (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 14 stycznia 2009r., sygn. I ACa 916/08, LEX nr 518056). Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 3 lutego 2010r. (sygn. akt: II CZ 90/09, Biul. SN 2010/4/13) potwierdził, że w sprawie z powództwa osoby, o której mowa w art. 49' ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, także w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 grudnia 2009r., bez względu na jej wynik, koszty postępowania poniesione przez strony pokrywa pozwana spółdzielnia (tak: postanowienie SN z dnia 26 stycznia 201 Ir., IV CZ 100/10, niepubl., wyrok SN z dnia 26 października 201 Ir., I CSK 712/10, niepubl.).

II. Ustawą z dnia 18 grudnia 2009r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 223, poz. 1779) z dniem 30 grudnia 2009r. zmieniono art. 49' zd. drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Przepis ten otrzymał następujące brzmienie: „Koszty sądowe oraz koszty zastępstwa procesowego pokrywa spółdzielnia.”

Ostateczne brzmienie art. 49' ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych było efektem poprawki zgłoszonej podczas drugiego czytania, a zaakceptowanej przez Sejm podczas trzeciego czytania. Projekt ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 2348) stanowił bowiem tylko: „Pozew wolny jest od opłaty sądowej. Sąd orzeka, uwzględniając warunki przeniesienia prawa odrębnej własności lokalu obowiązujące w dacie złożenia wniosku do spółdzielni.”. W uzasadnieniu zaś do projektu wskazano, że w związku z uwagą Ministerstwa Sprawiedliwości, zrezygnowano z regulacji dotyczącej pokrywania przez spółdzielnię kosztów sądowych, niezależnie od wyniku postępowania sądowego na rzecz zasad ogólnych.

Niewątpliwie treść stenogramu Komisji Infrastruktury wskazuje, że intencją ustawodawcy było ułatwienie sądowej realizacji roszczenia o przeniesienie własności lokalu, w szczególności zapobieżenie sytuacji, w której osoba uprawniona z uwagi na obawę poniesienia kosztów postępowania rezygnuje z realizacji swych praw (druk nr 3123/VI kad., posiedzenie z dnia 15 grudnia 2009r., Biuletyn Kancelarii Sejmu Biura Komisji Sejmowych). Autor poprawki podniósł: „Jak chciałam podkreślić, że spółdzielcy płacą cały czas partycypują w utrzymaniu prawników, którzy są w spółdzielniach. I nie może być takich sytuacji, że spółdzielnia walczy jakby za pieniądze tego spółdzielcy, z nim samym, przeciwko niemu.”

Niewątpliwie zmiana brzmienia art. 49¹ u.s.m. doprowadziła do skoordynowania terminologii użytej w art. 49' ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z brzmieniem Kodeksu postępowania cywilnego oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Przede wszystkim jednak nowe brzmienie art. 49¹ u.s.m. w sposób jednoznaczny przesądziło, że całość kosztów postępowania, w tym koszty zastępstwa procesowego stron, pokrywa pozwana spółdzielnia mieszkaniowa - niezależnie od kwestii odpowiedzialności za wynik sporu.

III. W obowiązującym stanie prawnym nie ma takiej kategorii spraw - za wyjątkiem art. 49' u.s.m., w których strona z mocy ustawy byłaby całkowicie i trwale zwolniona z obowiązku ponoszenia kosztów procesu. Ustawodawca nie tyle bowiem odwlekał w czasie ostateczne rozstrzygnięcie kwestii dotyczącej kosztów sądowych, lecz nałożył na spółdzielnię obowiązek poniesienia wszystkich kosztów procesu, sugerując szczególne uprzywilejowanie powoda w tej kategorii spraw, bez względu na zachowanie się stron w procesie i niezależnie od sytuacji pozaprosesowej stron (stanu majątkowego, sytuacji

zdrowotnej i życiowej). Należy zauważyć, że nawet w sprawach, które ustawodawca uznał za zasługujące na szczególną ochronę z uwagi na ich społeczny wydźwięk (np. sprawy alimentacyjne), nie zwolniono strony z góry z obowiązku ponoszenia powstałych kosztów procesu. Natomiast, w wypadkach szczególnie uzasadnionych, do uznania sądu pozostawia się możliwość zasądzenia od strony przegrywającej tylko części kosztów procesu albo nieobciążania jej w ogóle kosztami procesu (art. 102 k.p.c.). Stąd też ustawodawca przyjmując *a priori*, że w niektórych kategoriach spraw należy odejść od zasady odpowiedzialności za wynik procesu, wyraźnie to reguluje. Przykładowo, poprzez przepis art. 96 ust. 4 o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, umożliwiono sądowi, w sprawach o ustalenie ojcostwa, nieobciążenie powoda nieuiszczonymi kosztami sądowymi, nawet gdy powództwo o ustalenie ojcostwa okaże się oczywiście bezzasadne; z kolei w art. 97 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych wskazano, że w sprawach z zakresu prawa pracy o roszczenia pracownika obciążenie pracownika wydatkami tymczasowo poniesionymi przez Skarb Państwa może nastąpić w wypadkach szczególnie uzasadnionych. Rozwiązaniem podobnym do określonego w art. 49' ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych był przepis art. 97 ust. 3 ustawy z dnia 4 lutego 1994r. Prawo geologiczne i górnicze (uchylony z dniem 2 marca 2006r. przez art. 134 ww. ustawy z dnia 28 lipca 2005r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych - Dz.U. z 2005r., Nr 167, poz. 1398), który stanowił, że w sprawach o dochodzenie roszczeń o naprawienie szkód wyrządzonych ruchem zakładu górniczego powód nie ma obowiązku uiszczenia kosztów sądowych. Postępowanie toczyło się wówczas na koszt przedsiębiorcy, chyba że roszczenie okazało się oczywiście bezzasadne. Niemniej, powyższy przepis - w przeciwieństwie do art. 49' ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych - wyraźnie odnosił się do kosztów sądowych, co powodowało, że pozostałe koszty procesu były rozliczane na zasadach ogólnych - zarówno przy uwzględnieniu zasady odpowiedzialności za wynik procesu, jak i wyjątków od niej. Nie wyłączał on ponadto ogólnej zasady odpowiedzialności za wynik procesu, a ograniczał ją jedynie do przypadku oczywiście bezzasadnego powództwa.

IV. Nie budzi wątpliwości w judykaturze i doktrynie, że zasądzenie kosztów procesu tylko przy uwzględnieniu zasady odpowiedzialności za wynik procesu, zgodnie z którą strona przegrywająca sprawę zobowiązana jest zwrócić stronie przeciwnej poniesione przez nią koszty procesu, może w okolicznościach konkretnej sprawy być trudne do pogodzenia z poczuciem sprawiedliwości oraz zasadami współżycia społecznego. Z tego względu ustawodawca przewidział specjalne unormowanie pozwalające na odejście od wyniku sprawy przy rozliczaniu kosztów postępowania. Tak bowiem nieobciążenie strony przegrywającej (powoda, pozwanego) obowiązkiem zwrócenia przeciwnikowi całości lub części kosztów, jak i odmowa przyznania kosztów stronie wygrywającej, może mieć oparcie w zasadzie słuszności. Stąd pozwanemu, pomimo uwzględnienia powództwa, będzie należał

się zwrot kosztów procesu, jeżeli nie dał powodu do wytoczenia powództwa i przy pierwszej czynności procesowej uznał żądanie pozwu (art. 101 k.p.c). Powód, który wygrał proces zbędnie wytoczony, czy też wszczęty tylko dla szykany, nie ma bowiem prawa do uzyskania zwrotu kosztów. W ten sposób strona pozwana chroniona jest przed nielojalnym zachowaniem powoda. Z kolei z uwagi na niesumienne lub niewłaściwe postępowanie strony w samym procesie, skutkujące wywołaniem dodatkowych kosztów procesu, sąd ma również możliwość orzeczenia o kosztach na zasadzie zawinienia (art. 103 k.p.c). Podstawową zaś w tej kwestii regulację stanowi art. 102 k.p.c, który w wypadkach szczególnie uzasadnionych daje sądowi możliwość zasądzenia od strony przegrywającej tylko części kosztów albo nieobciążania jej w ogóle kosztami. Ocena, czy taki szczególny wypadek rzeczywiście zachodzi, pozostawiona została uznaniu sądu. Sąd, mając na względzie całokształt okoliczności sprawy, rozstrzyga, czy z punktu widzenia zasad współżycia społecznego istnieją czy też nie istnieją przesłanki zastosowania zasady słuszności. Kryteria pomocne przy rozstrzygnięciu o potrzebie skorzystania z zasady słuszności wskazane zostały w licznych orzeczeniach Sądu Najwyższego.

Odnosząc się zatem do konstytucyjności rozwiązania zawartego w art. 49¹ u.s.m należy stwierdzić, że istotnym problemem jest nie tylko pełne i trwałe zwolnienie powoda od kosztów procesu niezależnie od okoliczności sprawy, ale również obciążenie pozwanego całością kosztów postępowania - tak wywołanych koniecznością podjęcia swojej obrony, jak i wydatkami poniesionymi przez powoda, w tym kosztami jego obsługi prawnej. Przepis art. 49¹ u.s.m nie tyle stanowi wyłom w ogólnej zasadzie odpowiedzialności za wynik postępowania, ale wypacza zasadę słuszności, która umożliwia nieobciążanie przegrywającego kosztami procesu czy nieprzyznanie kosztów stronie, które bezzasadnie wytoczyła powództwo. Posiłkując się bowiem zasadą słuszności określoną w art. 102 k.p.c. sąd może tylko nie zasądzać od strony przegrywającej całości lub części kosztów, nie może natomiast zasądzić na jej rzecz kosztów od strony wygrywającej (zob. postanowienie SN z dnia 25 marca 1970r., II CZ 14/70, OSNC 1970, nr 11, poz. 211; postanowienie SN z dnia 11 września 1973r., I CZ 122/73, OSNC 1974, nr 5, poz. 98; postanowienie SN z dnia 30 sierpnia 1979r., II CZ 86/79, OSNC 1980, nr 3, poz. 55, z glosą J. Piotrowskiego, NP 1981, nr 1, s. 123). Natomiast, przy powództwie opierającym się o 49¹ u.s.m powód nie tylko nie ponosi kosztów postępowania niezależnie od tego z jakich przyczyn wytacza proces, jak go prowadzi i dlaczego go przegrywa, ale jeszcze może żądać poniesionych przez siebie kosztów zastępstwa procesowego - mimo przegrania sprawy.

Powyższe rozwiązanie nasuwa analogię do zasad rozstrzygania o kosztach nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, przy czym w sprawach z art. 49¹ u.s.m pokrywającym koszty pomocy prawnej strony przeciwnej jest spółdzielnia mieszkaniowa, a nie Skarb Państwa. Nie sposób jednak nie podnieść, że w sytuacji, w której strona jest zwolniona od kosztów sądowych (czy to na podstawie ustawy, czy postanowienia sądu) i przegrywa

sprawę, to państwo bierze na siebie koszty pomocy prawnej udzielonej takiej osobie. Niezależnie zatem, czy uprzywilejowanie ma charakter generalny, bo dotyczy określonego rodzaju spraw (alimentacyjne, pracownicze), czy też wsparcie zostało udzielone z uwagi na specyficzną sytuację strony postępowania, zasady słuszności nie idą tak daleko, aby wygrywającego obciążyć kosztami związanymi z udziałem w sprawie osoby, której udzielono pomocy prawnej z urzędu, a która swoją sprawę ostatecznie przegrała.

V. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przepis art. 49¹ zd. drugie u.s.m narusza konstytucyjnie gwarantowane każdemu prawo dostępu do sądu poprzez takie ukształtowanie procedury dotyczącej zasad ponoszenia kosztów postępowania, które wypacza idee sprawiedliwego procesu. Zwolnienie strony przegrywającej od obowiązku ponoszenia jakichkolwiek kosztów postępowania sądowego, bez stworzenia odpowiedniego źródła rekompensaty poniesionych kosztów dla strony wygrywającej, stanowi instytucjonalne ograniczenie prawa do sądu.

Stosownie do art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W świetle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prawo do sądu obejmuje w szczególności:

- 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia postępowania przed sądem,
- 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności,
- 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd.

Zakres przedmiotowy prawa do sądu został wyznaczony przez konstytucyjne pojęcie sprawy. Ustalając znaczenie tego terminu, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd (por. wyroki: z dnia z 10 maja 2000r., K 21/99, Z.U. 2000 / 4 /109; z dnia 11 czerwca 2002r., SK 5/02, Z.U. 2002 / 4A / 41), że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu obejmuje wszelkie sytuacje bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura tych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (z tych właśnie powodów wykluczone są w zasadzie z drogi sądowej spory na tle podległości służbowej).

Prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia postępowania przed sądem ma znaczenie podstawowe, pierwotne wobec pozostałych postaci tego prawa. Umożliwia ono bowiem korzystanie z pozostałych gwarancji określonych w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że w państwie prawnym prawo do sądu

nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej (por. uchwałę z dnia 25 stycznia 1995r., W 14/94, Z.U. 1995; wyrok z dnia 12 marca 2002r., P 9/01, Z.U. 2002 / 2A / 14). Ustalając natomiast treść normatywną konstytucyjnego nakazu odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, należy przypomnieć, że z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, iż wymóg „rzetelnego procesu” zakłada realizację licznych zasad procesowych. Wśród nich wskazuje się przede wszystkim na sprawiedliwość i jawność postępowania (por. np. wyroki z: 13 maja 2002r., sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31; 12 maja 2003r., sygn. SK 38/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 38; 23 października 2006r., sygn. SK 42/04, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 125).

Również w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu przyjmuje się, że dostęp do sądu musi być skuteczny (por. orzeczenie Golder przeciwko Wielkiej Brytanii, 21.2.1975, A 18, par. 26 i 36 oraz orzeczenie Airey przeciwko Irlandii, 9.10.1979, A 32, § 24 cyt. za M.A. Nowicki, Europejska Konwencja Praw Człowieka, Wybór orzecznictwa, II wyd., Warszawa 1999, s. 195-196; orzeczenie Kreuz przeciwko Polsce, 19.06.2001, skarga nr 28249/95, pub. LEX nr 47549). Także w literaturze wskazuje się, że z samej istoty konstytucyjnego prawa do sądu wynika obowiązek zapewnienia realności tego prawa, nie może ono być rozumiane tylko formalnie. Na ustawodawcy ciąży w szczególności obowiązek kształtowania procedur sądowych w sposób optymalnie zapewniający każdemu prawo do rozpatrzenia jego sprawy na zasadach określonych w art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz obowiązek stałej analizy obowiązującego prawa z punktu widzenia dostateczności warunków dla realizacji prawa do sądu (por. Z. Czeszejko-Sochacki, Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, "Państwo i Prawo" 1997, nr 1112, s. 96, 104105). Prawo dostępu do sądu może być naruszone zarówno bezpośrednio (poprzez wyłączenie drogi sądowej), jak i pośrednio (poprzez ustanowienie takich wymogów formalnych uruchomienia procedury sądowej, które czynność tę czyniłyby nadmiernie utrudnioną). W przypadku pośredniego naruszenia prawa dostępu do sądu prawo to przekształca się w jego atrapę, stanowi wówczas pozór prawa, bo obywatel jest tego prawa w rzeczywistości pozbawiony. Jak bowiem wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 stycznia 2006r. (sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2) sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, albowiem prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym.

Przechodząc do kwestii kosztów postępowania w aspekcie konstytucyjnego prawa do sądu, należy odwołać się do tych orzeczeń, w których Trybunał Konstytucyjny uznał, że regulacje dotyczące kosztów postępowania mieszczą się w prawie do sądu i mogą być oceniane pod względem zgodności z art. 45 Konstytucji RP (por. np. wyroki z: 12 czerwca 2002r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42; 30 marca 2004r., sygn. SK 14/03,

OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 23; 23 maja 2005r., sygn. SK 44/04; z 29 kwietnia 2008r., sygn. SK 11/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 47; 17 listopada 2008r., sygn. SK 33/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154.). W wyrokach tych Trybunał wyraził pogląd, „iż wśród elementów ograniczających realizację prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, mogą się znajdować bariery o charakterze ekonomicznym, w szczególności mające postać wygórowanych kosztów, niezbędnych dla wszczęcia i prowadzenia postępowania sądowego” (sygn. SK 14/03). Trybunał przyjmował przy tym, że dla uznania określonego sposobu ponoszenia kosztów procesu za ograniczenie korzystania z prawa do sądu nie ma znaczenia to, że - „niejako z natury rzeczy - definitywne obciążenie kosztami następuje po przeprowadzeniu postępowania, a więc wówczas, gdy już z prawa do sądu skorzystano (użyto tu nawet terminu: „skonsumowano”).

Zgodnie zatem z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wynikające z art. 45 Konstytucji RP prawo do sądu obejmuje również prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, w tym właściwego ukształtowania opłat przed organami wymiaru sprawiedliwości (por. wyrok TK z 29 maja 2002r., sygn. P 1/01 OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36). W ocenie Rzecznika, ustawodawca nakładając na spółdzielnię mieszkaniową obowiązek pokrycia kosztów postępowania toczącego się na podstawie art. 49¹ u.s.m., odchodząc od zasady odpowiedzialności za wynik sprawy i wyłączając zastosowanie zasady słuszności, winy i kompensaty, zapewniających prawo do sprawiedliwej procedury, naruszył art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Udzielił daleko idącej ochrony prawnej jednemu podmiotowi występującemu z określonym roszczeniem, ale ciężar związany z przyznaniem określonego przywileju przerzucił na drugą stronę postępowania. Kosztami został obarczony podmiot prywatny, który podejmuje się obrony swoich interesów. Pozwana spółdzielnia dążąc do ograniczenia kosztów, które w ostatecznym rozrachunku poniesie, może co najwyżej ograniczać wnioski dowodowe, w szczególności z opinii biegłych, czy rezygnować z wnoszenia środków zaskarżenia. Mając bowiem na uwadze, że w sprawach z art. 49¹ u.s.m. jako wartość przedmiotu sporu (zaskarżenia) wskazuje się co do zasady wartość rynkową lokalu mającego stanowić odrębną własność, to już sama wysokość opłaty od apelacji (5% wartości przedmiotu zaskarżenia), zażalenia od postanowień wpadkowych (piąta część opłaty stałej lub stosunkowej pobieranej od innych pism procesowych) czy skargi kasacyjnej (5% wartości przedmiotu zaskarżenia), może stanowić czynnik hamujący w zakresie realizacji prawa do obrony. W tym miejscu nie sposób pominąć, że wartość przedmiotu roszczenia powoduje, że wynikające z rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002r. (Dz.U. z 2002r., Nr 163, poz. 1349 ze zm.; Dz.U. z 2002r., Nr 163, poz. 1348 ze zm.) minimalne wynagrodzenie adwokata lub radcy prawnego za reprezentację strony w pierwszej instancji wynosi 3.600 zł, przy wartości przedmiotu sporu mieszczącego się w zakresie 50.000 zł do 200.000 zł, a 7.200 zł przy wartości przedmiotu sporu powyżej 200.000 zł.

Ograniczenie dostępności do sądu przez istnienie barier ekonomicznych przejawia się zatem w nadmiernie wysokim ryzyku ekonomicznym, wywołanym zarówno zasadami, wedle których kształtuje się ostatecznie obowiązek ponoszenia kosztów postępowania, jak i w samym wygórowanym poziomie kosztów. Wysoka wartość przedmiotu sporu wynikająca z charakteru roszczenia (ustanowienie odrębnej własności lokalu) przekłada się bowiem tak na opłaty sądowe, jak i na wysokość wynagrodzenia pełnomocnika procesowego. Nadto, w sytuacji, gdy może okazać się, że poniesione koszty będą niewspółmiernie wysokie w stosunku do korzyści, jakie wygrywająca strona uzyska w wyniku wydania korzystnego dla niej orzeczenia sądowego, strona może ograniczać swoją aktywność z uszczerbkiem dla prawdy materialnej. W praktyce może zatem dochodzić do powstawania sytuacji, kiedy ekonomiczna kalkulacja „zysków i strat” z założeniem wygrania sprawy będzie w praktyce powodowała rezygnację z określonych środków dowodowych celem minimalizacji kosztów. Poziom kosztów, jak i zasady ich rozkładu mogą być zatem kwalifikowane jako ograniczenie dostępności sądu. Zakres obciążenia kosztami procesu osoby zainteresowanej uzyskaniem rozstrzygnięcia sądowego powinien bowiem pozostawać w proporcji do rodzaju dobra, którego naruszenie staje się przedmiotem postępowania sądowego, możliwości zrealizowania ochrony słusznego interesu bez orzeczenia sądu lub na innej drodze, a wreszcie od wyniku sporu, zgodnego (lub niezgodnego) ze stanowiskiem osoby, na którą włożono obowiązek zapłaty kosztów (tak w wyroku TK z 30 marca 2004r., SK 14/03, Z.U. 2004 / 3A / 23).

Prawo do sądu w aspekcie sprawiedliwości proceduralnej nie ma charakteru absolutnego i jej realizacja może być ograniczona przez inne wartości. Konstytucja bowiem nie wyklucza ustanawiania w ustawie pewnych ograniczeń prawa do sądu, jeżeli nie prowadzi to do zamknięcia sądowej drogi dochodzenia konstytucyjnych praw i wolności i mieszczą się owe ograniczenia w ramach określonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wyznaczający granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych. Odnosząc powyższe do okoliczności przedmiotowej sprawy można mieć uzasadnione wątpliwości, czy dążenie do „własnego” mieszkania, stanowiącego odrębną własność, zasługuje na bezwzględne zwolnienie powoda od kosztów postępowania, w szczególności innych niż koszty sądowe oraz doprowadzenie do sytuacji, w której wygrywający sprawę ponosi pełny ekonomiczny ciężar związany z prowadzonym postępowaniem. Biorąc pod uwagę przedmiot postępowania - prawo odrębnej własności - wskazać należy, że z samego art. 75 ust. 1 Konstytucji RP, który nakłada na władze publiczne, w tym na władzę ustawodawczą obowiązek prowadzenia „polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli” nie sposób wywodzić nakazu uprzywilejowania dążenia do uzyskania odrębnej własności lokalu. O zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywatela można bowiem mówić, gdy zajmuje on lokal o odpowiadających mu cechach dotyczących powierzchni, standardu, lokalizacji oraz tytułu

prawnego. Użyty w omawianym przepisie Konstytucji zwrot „własne mieszkanie” oznacza każde mieszkanie, do którego zajmujący je obywatel ma stosowny tytuł prawny, czyli mieszkanie, w którym jest on „u siebie”, a nie tylko takie mieszkanie, którego jest właścicielem. Terminologia użyta w art. 75 ust. 1 Konstytucji RP nie uzasadnia zatem tezy, jakoby własność mieszkania zasługiwała na większe poparcie niż inne tytuły prawne. Tak więc użyty w tym przepisie przymiotnik „własne” należy rozumieć szerzej, obejmując zakresem tego adresowanego do władz publicznych nakazu wszelkie nabycie uprawnień do samodzielnego zajmowania lokalu mieszkalnego, o pewnej trwałości w czasie i takiej ochronie prawnej, która pozwala przyjąć, iż potrzeby mieszkaniowe określonej osoby i jej rodziny są zaspokojone. Innymi słowy, Konstytucja nie wprowadza wymagania, aby zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych odbywało się wyłącznie, a nawet przede wszystkim, przez ułatwione nabycie własności lokalu lub domu mieszkalnego. Skoro sam art. 75 ust. 1 Konstytucji RP nie wprowadza preferencji dla tego prawa w stosunku do innych tytułów prawnych, to nie może być podstawą preferencji dla osób, które dysponują już tytułem prawnym do korzystania z lokalu mieszkalnego, a więc ich potrzeby mieszkaniowe uznać można za zaspokojone przynajmniej w pewnym minimalnym stopniu. Ponadto, Trybunał Konstytucyjny wyraźnie stwierdził, iż Konstytucja nie wprowadza wymagania, aby zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych odbywało się przez ułatwione nabycie własności mieszkania (wyrok z 20 kwietnia 2005r., sygn. K 42/02, Dz.U. z 2005r., Nr 72, poz. 643; wyrok z 29 maja 2001r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich istotna ingerencja ustawodawcy w prawo do sądu, przejawiająca się w nałożeniu na spółdzielnie mieszkaniowe obowiązku ponoszenia kosztów procesu, bez względu na jego wynik, nie znajduje usprawiedliwienia w innych wartościach wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W szczególności zaś, ingerencji tej nie uzasadnia potrzeba ochrony praw innych osób - tych, które dochodzą realizacji roszczenie o przeniesienie przez spółdzielnię prawa własności lokalu spółdzielczego. Nie bez znaczenia w tym kontekście jest również okoliczność, iż zakwestionowana regulacja, stanowiąc z jednej strony znaczne ułatwienie dla obywateli sądowego dochodzenia roszczeń o przeniesienie własności lokalu spółdzielczego, z drugiej strony może sprzyjać przypadkom pieniactwa i wikłania sądów powszechnych w kompletnie bezzasadne postępowania sądowe. Świadomość, iż ze skierowaniem sprawy na drogę sądową nie wiążą się żadne koszty, może bowiem sprzyjać kierowaniu do sądu pozwów bez dokonania uprzedniej rzetelnej i obiektywnej oceny zasadności roszczenia oraz ryzyka procesowego.

VI. Przy stanowieniu zasad ponoszenia kosztów procesu, jak i przy określaniu ich poziomu koniecznym jest wyważenie wielu sprzecznych interesów różnych podmiotów, a także udzielenie ochrony interesowi publicznemu. Nie można np. nie dostrzegać znaczenia sposobu regulacji instytucji kosztów postępowania przy eliminowaniu pieniactwa. Klauzula porządku publicznego (powołana w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) zezwala na uwzględnienie

takiego właśnie kryterium przy określaniu zasad i poziomu obciążania kosztami postępowania sądowego. Niemniej regulacji dotyczących zasad ponoszenia kosztów procesu pomiędzy stronami nie sposób nie rozważać w kontekście zasady równości. W myśl bowiem art. 32 Konstytucji żadne kryterium nie może stanowić podstawy dla różnicowań niesprawiedliwych, dyskryminujących określone podmioty.

Treść zasady równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujący się daną cechą istotną (relewantną), mają być taktowani równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (por. wyrok TK z dnia 14 lipca 2004r., sygn. SK 8/03, Z.U. 2004 / 7A / 65 i powołane tam orzecznictwo).

Jeśli ustawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną istotną cechą to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Jednak odstępstwo to nie jest zawsze jednoznaczne z naruszeniem art. 32 Konstytucji. Odstępstwo takie jest dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione następujące warunki:

1. kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji,
2. waga interesu, któremu zróżnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostają naruszone przez zróżnicowanie,
3. kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Jak będzie o tym mowa niżej, tylko takie warunki odstępstwa od formalnej zasady równości gwarantują że zachowana zostanie zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), a zatem - że zróżnicowanie nie będzie naruszało art. 32 Konstytucji RP.

W odniesieniu do praw majątkowych, Trybunał podsumował reguły dopuszczalnych zróżnicowań w wyroku w sprawie K 33/99: „Zasada równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych mieści w sobie niewątpliwie dopuszczalność różnicowania tej ochrony. Jego przesłankami winny być jednak zawsze względy związane z racjonalnością takiego zróżnicowania, zachowaniem stosownej proporcji między jego celem a ograniczeniem praw kategorii podmiotów, których ochrona jest słabsza, i wreszcie odwołaniem do zasad i wartości konstytucyjnych, które takie zróżnicowanie by uzasadniały.” (wyrok TK z 3 października 2000r., Z.U. 2000 / 6 / 188)

W wielu innych orzeczeniach Trybunał podkreślał natomiast związek pomiędzy zasadą równości, a wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą sprawiedliwości społecznej: otóż zarówno wyodrębnienie grupy podmiotów podobnych ze względu na pewną cechę (cechę relewantną), jak i dalsza dyferencjacja tej grupy w oparciu o pewną istotną różnicę

między podmiotami podobnymi (cechę różnicującą) powinny być dokonywane z zachowaniem zarówno wymogów art. 32, jak i art. 2 Konstytucji RP. Jak podkreślił Trybunał w wyroku z dnia 24 maja 2006r. (sygn. K 5/05, Z.U. 2006/5A/59) „ (...) różnicowanie podmiotów prawa jest dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeżeli jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej. O ile więc zasada równości nakazuje jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów wyróżnionych według cechy prawnie relewantnej w danej sferze stosunków, o tyle zasada z art. 2 Konstytucji pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy zastosowanie danej cechy czy też danego kryterium wyodrębnienia określonej kategorii podmiotów odpowiada względem sprawiedliwości, a więc czy nie jest arbitralne i czy odpowiada standardom państwa prawnego. W takim ujęciu wymaganie sprawiedliwego traktowania może nie tylko uzupełniać, ale może również korygować ocenę formułowaną na gruncie prawa do równego traktowania. W konsekwencji konkretne rozwiązanie normatywne, podporządkowane zasadzie równego traktowania z punktu widzenia wyróżnionego kryterium formalnego, nie będzie mogło być uznane za zgodne z Konstytucją, jeśli kryterium to nie odpowiada wymaganiom sprawiedliwości.” (por. także wyrok z 12 grudnia 2001r., sygn. SK 26/01, Z.U. 2001/8/258).

W orzeczeniu z dnia 15 marca 2005r. (sygn. K 9/04, Z.U. 2005/3A/24) Trybunał wskazał na jeszcze inną relację pomiędzy art. 2 i art. 32 Konstytucji (w odniesieniu do równości podmiotów obrotu cywilnoprawnego): „ (...) na pojęcie demokratycznego państwa prawnego, wyrażone w art. 2 Konstytucji, składa się też zasada równorzędności podmiotów obrotu cywilnoprawnego, która w stosunkach prywatnoprawnych - w jakimś sensie - jest odbiciem konstytucyjnej zasady równości podmiotów wobec prawa; zasada ta stanowi fundament demokratycznego społeczeństwa i ustroju wolnorynkowego.”

Odnosząc powyższe rozważania do treści kwestionowanej normy: otóż ocena zgodności tej normy z konstytucyjną zasadą równości wymaga ustalenia, czy możliwe jest wskazanie wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej, uzasadniającej równe traktowanie podmiotów prawa. W odniesieniu do regulacji postępowania cywilnego, tą cechą będzie przede wszystkim przynależność do strony postępowania cywilnego. Tak więc w ramach postępowania cywilnego zasada równości powinna być zachowana w obrębie następujących grup podmiotów:

1. strona przegrywająca sprawę przed sądem,
2. strona wygrywająca sprawę przed sądem.

W obrębie każdej z tych grup art. 49¹ u.s.m wprowadza jednak istotne zróżnicowanie - sytuacja prawna podmiotów jest odmienna w zależności od tego, czy koszty postępowania obciążają spółdzielnię mieszkaniową, czy też inny niż spółdzielnia podmiot.

Przepis ten różnicuje podmioty obrotu cywilnego: jednym podmiotom zapewnia pełną bezpłatność postępowania, a drugim (spółdzielniom mieszkaniowym) - zwrotu

poniesionych kosztów postępowania nie zabezpiecza, a nadto zobowiązuje do zwrotu kosztów przeciwnikowi.

Należy więc rozważyć, czy zróżnicowanie każdej z tych grup podmiotów podobnych jest dokonane z zachowaniem kryterium racjonalności i proporcjonalności, a także konstytucyjnej rangi argumentów, przemawiających za zróżnicowaniem.

Już we wstępnej fazie analizy okazuje się, że zróżnicowanie to nie spełnia przede wszystkim kryterium umocowania w innych wartościach i zasadach konstytucyjnych: skoro jedynym argumentem dla zróżnicowania miałyby być ochrona majątku indywidualnego, ochrona taka nie znajduje oparcia w normach Konstytucji. Prawa majątkowe osób innych niż osoby prawne typu korporacyjnego nie są przez Konstytucję faworyzowane, o czym była już mowa powyżej. Ograniczenia w zakresie zwrotu kosztów, przewidziane w 49' u.s.m, nie służą również żadnemu społecznie ważnemu celowi, umocowanemu w Konstytucji; wymaga podkreślenia, że działalność danego podmiotu nie staje się społecznie ważna przez sam fakt dochodzenia roszczeń majątkowych, których przedmiotem jest prawo do lokalu. To właściwie przesądza o tym, że kryterium proporcjonalności także nie może być zachowane - skoro waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie, nie ma rangi konstytucyjnej, to każde naruszenie interesów innych podmiotów (potraktowanych nierówno) należy uznać za nadmierne.

Mimo że niezachowanie przez ustawodawcę powyższych kryteriów w zasadzie zwalnia od oceny racjonalności wprowadzonego zróżnicowania, to analiza tej cechy także prowadzi do istotnych wniosków. Otóż wydaje się, że 49¹ u.s.m wywodzi się z gruntu fałszywego założenia, że indywidualny interes osoby dochodzącej roszczeń względem spółdzielni jest ważniejszy od interesu samej spółdzielni i tworzących ją osób. Takiego przełożenia nie znajdujemy w żadnych innych relacjach łączących osoby korporacyjne (wspólnoty mieszkaniowe, spółki prawa handlowego, stowarzyszenia) z jej członkami. Umożliwienie bezkosztowego prowadzenia postępowania przeciwko korporacji godzi zaś nie tyle w interes tej korporacji, co przede wszystkim w interes poszczególnych jej członków. Nie sposób bowiem wskazać, dlaczego spółdzielnia, a co za tym idzie jej członkowie, mają ponosić koszty bezzasadnie wytaczanych spółdzielni postępowań. Nie ulega wątpliwości, że ustalanie arbitralnych i nazbyt ingerujących w prawa majątkowe spółdzielni przepisów narusza prawa majątkowe ogółu osób, będących jej członkami.

Reasumując, w świetle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (min. wyrok z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. K. 22/97, OTK z 1997r., Nr 3-4, poz. 41, wyrok z dnia 6 maja 1998 r., sygn. K. 37/97, OTK z 1998r., Nr 3, poz. 33) z zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP wynika skierowany do ustawodawcy nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej kategorii. Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną)

powinny być traktowane równo, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Celem przyjętych w art. 49¹ u.s.m rozwiązań w zakresie kosztów procesu było to, aby strona przegrywająca, w żadnym wypadku nie ponosiła kosztów postępowania. Dokonane różnicowanie stron postępowania nie znajduje jednak uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych. Ani bowiem charakter roszczenia, ani pozycja powoda względem pozwanego nie pozwalają uznać przyjętej regulacji za słuszną i sprawiedliwą.

VII. W ocenie Rzecznika wprowadzone różnicowanie w pozycji stron procesu toczącego się na podstawie art. 49¹ u.s.m nie znajduje oparcia w zasadzie sprawiedliwości społecznej. Grupa osób, które mogą być powodami w sprawie jest niezwykle różnicowana. Ustawodawca zdecydował jednak, że równość stron procesu może zostać zaburzona z uwagi tylko na to, że po stronie pozwanej występuje spółdzielnia mieszkaniowa. Sam zatem fakt posiadania statusu spółdzielni mieszkaniowej staje się kryterium dyskryminującym. Nie sposób zaś pominąć tego, że powodem w sprawie z art. 49¹ u.s.m. mogą być podmioty o różnym charakterze prawnym, odmiennej sytuacji majątkowej i osobistej. Nadto, powodem może być członek spółdzielni, ale i osoba niezwiązana węzłem członkostwa ze spółdzielnią (np. najemca). Nie jest to zatem zawsze sytuacja, w której członek organizacji (tu: spółdzielni mieszkaniowej) występuje przeciwko tej organizacji w obronie swych indywidualnych interesów, niekorespondujących z interesami tejże jednostki organizacyjnej. Jedynym zatem elementem wspólnym dla każdego podmiotu występującego w charakterze powoda z roszczeniem z art. 49¹ u.s.m jest twierdzenie o przysługującym mu roszczeniu o przeniesienie własności lokalu. Po stronie pozwanej występuje, co oczywiste, zawsze osoba prawna, przy czym jej status finansowy i organizacyjny nie ma również charakteru jednolitego. Stąd nie można w sposób generalny założyć, że powodem w sprawie z art. 49¹ u.s.m. jest zawsze osoba niezamożna, czy nieporadna, dla której obawa przed koniecznością postępowania sądowego mogłaby stanowić barierę przed zainicjowaniem procesu. W sposób uzasadniony można przypuszczać, że dyskryminacja strony pozwanej wynika z uznania, że sam charakter roszczenia, a co za tym idzie podmiot, do którego jest kierowane przemawia za uprzywilejowaniem powoda. Niemniej, brak jest racjonalnych przesłanek do uznania osoby dysponującej roszczeniem z art. 49¹ u.s.m za podmiot, który bez pozyskania szczególnego wsparcia procesowego w postaci generalnego zwolnienia go z obowiązku ponoszenia kosztów postępowania, w tym zwolnienia z obowiązku ponoszenia kosztów zastępstwa procesowego pełnomocnika spółdzielni mieszkaniowej, nie jest w stanie realizować swoich praw majątkowych.

Potraktowanie osoby żądającej przeniesienia własności jako podmiotu tak niesamodzielnego w ocenie swej sytuacji prawnej, że celem uniknięcia odpowiedzialności za niezasadnie wytoczone powództwo koniecznym było mu zapewnienie bezpłatności postępowania w stopniu dotychczas nieznanym w postępowaniu cywilnym, każe wątpić w racjonalność przyjętego rozwiązania. Rzecznik nie widzi powodów, dla których żądanie

przeniesienia własności lokalu, a więc uzyskanie „intensywniejszego” prawa do lokalu niż już posiadane, ma zasługiwać na uprzywilejowanie większe nawet niż ma osoba dochodząca roszczeń alimentacyjnych.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2001r., gdzie wskazano, że przekształcenie spółdzielczych praw do lokalu w prawo własności nie stanowi „konieczności w demokratycznym państwie prawa” w rozumieniu art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji (sygn. akt: K 33/10, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217). Rozwiązanie zastosowane w art. 49¹ zd. 2 u.s.m powoduje natomiast, że żadne okoliczności specjalne, tak związane z stroną przedmiotową jak i podmiotową powództwa nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia o obowiązku ponoszenia kosztów. Z obowiązku ponoszenia kosztów procesu będzie zwolniona tak osoba, która jest błędnie przekonana o wymagalności swego roszczenia, mimo iż z oczywistych względów żadne roszczenie jej nie przysługuje, jak i osoba, która pozostaje w sporze z spółdzielnią co do wykładni prawa. Niemniej, ocena powództwa - tak z merytorycznego, jak i formalnego punktu widzenia - nie przekłada się na rozstrzygnięcie o kosztach, które w pełni pokrywa pozwana spółdzielnia niezależnie od swojej postawy przed i w trakcie procesu. Ustawodawca przyjął zatem, że każdy kto na drodze sądowej chce uzyskać odrębną własność lokalu może próbować dochodzić swoich praw nieponosząc kosztów postępowania. Co jest natomiast istotne w sprawie, uznając społeczną doniosłość żądania o ustanowienie odrębnej własności lokalu, ustawodawca nie przejął na siebie odpowiedzialności finansowej za bezzasadnie wytaczane powództwa, a zwalniając powoda od jakiegokolwiek odpowiedzialności, przerzucił całość kosztów procesowych na pozwanego.

Na marginesie sprawy warto podnieść, że stanowisko Rzecznika, co do braku uzasadnienia dla odstąpienia w art. 49¹ u.s.m od ogólnych zasad ponoszenia kosztów w pełni podzielił Minister Sprawiedliwości ustosunkowując się do wystąpienia Rzecznika w przedmiotowej kwestii (kopia pisma z dnia 18 lutego 2011r. w załączeniu). Minister przyznał jednocześnie, że jakkolwiek w toku prac nad tym projektem ustawy Minister Sprawiedliwości, uwzględniając wcześniejsze wystąpienie Rzecznika z dnia 26 listopada 2008r. (znak: RPO-601030-W08), postulował rezygnację z zawartego w art. 49¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zapisu, iż koszty obciążają spółdzielnię, to w toku prac parlamentarnych proponowane brzmienie tego przepisu zostało zmienione na skutek przyjęcia przez Sejm zgłoszonych poprawek. Ostatecznie przedstawione posłom argumenty przemawiające za niezasadnością odstępowania od ogólnych zasad ponoszenia kosztów procesu w sprawach, o których mowa była również w wystąpieniach Rzecznika Praw Obywatelskich, nie znalazły uznania.

Konstatując, zasady ponoszenia kosztów w sprawach wynikających z art. 49¹ zd. 2 u.s.m. w sposób wadliwy próbują wyrównać szanse procesowe strony uznanej przez ustawodawcę za podmiot słabszy. Przyjęty przez ustawodawcę instrument polityki państwa

niewłaściwie stymuluje decyzje jednostek, co do sposobu prowadzenia swych interesów i doboru środków ich ochrony. W szczególności, omawiane zasady ponoszenia kosztów postępowania nie pozwalają na wyodrębnienie roszczeń oczywiście bezzasadnych. Koszty postępowania winny wywierać wpływ na życie społeczne w sensie zarówno pozytywnym (np. ograniczenie pieniąctwa, szykanowanie przeciwnika, minimalizacja zachęt do ochrony fikcyjnych interesów i chęci niesłusznego wzbogacenia kosztem przeciwnika etc), jak i negatywnym (np. zaburzenia funkcjonowania zasady faktycznej równości stron postępowania). W okolicznościach rozpatrywanej sprawy art. 49¹ zd. 2 u.s.m. chroni prawa i wolności jednostki w zakresie w jakim nie można tego pogodzić z innymi wartościami i zasadami konstytucyjnymi. Ustawodawca, nie uwzględniając nawet w minimalnym zakresie elementu ryzyka związanego z wdaniem się w spór przed sądem, nieprawidłowo zrealizował zasadę sprawiedliwości społecznej.

VIII. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich art. 49¹ u.s.m narusza również konstytucyjną zasadę ochrony własności i innych praw majątkowych, przy czym zarzut ten ma charakter subsydiarny wobec zarzutu podstawowego, tj. naruszenia art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Przede wszystkim zwrócić należy uwagę, iż roszczenie o zwrot kosztów procesu ma niewątpliwie charakter majątkowy. Wynika to z jego istoty (jest to świadczenie pieniężne wyrażone ściśle określoną kwotą), ale także z art. 109 k.p.c. stanowiącego, iż roszczenie o zwrot kosztów wygasa, jeżeli strona najpóźniej przed zamknięciem rozprawy bezpośrednio poprzedzającej wydanie orzeczenia nie złoży sądowi spisu kosztów albo nie zgłosi wniosku o przyznanie kosztów według norm przypisanych. Charakteru majątkowego roszczenia o zwrot kosztów nie zmienia okoliczność, że ma ono typowo procesową naturę, a więc że jeżeli nie zostanie zgłoszone w procesie, to nie może być dochodzone jako żądanie główne w odrębnej sprawie. Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że roszczenie o zwrot kosztów procesu ma charakter prawa majątkowego podlegającego ochronie na podstawie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Z wymienionych przepisów Konstytucji wynika, że ustrojodawca po pierwsze gwarantuje każdemu prawo do praw majątkowych, po drugie prawa majątkowe podlegają konstytucyjnej ochronie, po trzecie owa ochrona prawna praw majątkowych jest równa dla wszystkich. Stąd też uzasadnione jest twierdzenie, iż wymienione przepisy art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wyłączają dowolną ingerencję ustawodawcy zwykłego w sferę konstytucyjnie chronionych praw majątkowych.

W zakresie objętym niniejszym wnioskiem ustawodawca pozbawił zaś pozwaną spółdzielnię mieszkaniową roszczenia o zwrot kosztów procesu. Tym samym doszło do wykluczenia tego podmiotu z kręgu osób, którym przysługuje to prawo majątkowe. Kwestionowany przepis pozostaje więc w sprzeczności z ogólną zasadą ochrony praw majątkowych, jak również z regułą iż prawa te podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Jak wskazywał wielokrotnie w tym zakresie Trybunał Konstytucyjny (por: wyrok

z dnia 21 maja 2001r., sygn. akt SK 15/00, Z.U. 2001 / 4 / 85) z zasady równej ochrony praw majątkowych wynika, iż nie powinna ona być różnicowana ze względu na zakres podmiotowy. Co prawda ustawodawca ma swobodę w zakresie kreowania innych niż własność praw majątkowych, zarówno co do ich charakteru prawnego, jak i przenoszalności, nie uzasadnia to jednak arbitralnego kształtowania treści i granic poszczególnych praw majątkowych, spełniających identyczne funkcje i chroniących podobne interesy. W zakresie objętym wnioskiem została naruszona w ocenie Rzecznika gwarancja równej ochrony praw majątkowych należących do tej samej kategorii - roszczenia o zwrot kosztów procesu.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału art. 64 Konstytucji RP gwarantuje równą ochronę własności i praw majątkowych, bez względu na jej podmiot. Odmienne bowiem niż Konstytucja PRL z 1952r. - która oprócz przepisu przewidującego szczególną ochronę i opiekę nad własnością spółdzielczą oraz poparcie rozwoju różnych form ruchu spółdzielczego w mieście i na wsi (art. 16 tekstu z 1976 r.) - zawierała także deklarację rozwoju i poparcia dla budownictwa spółdzielczego, przy nałożeniu na państwo obowiązku dbałości o „racjonalną gospodarkę zasobami mieszkaniowymi” (art. 79 ust. 5) - obecnie obowiązująca Konstytucja w żadnym ze swych przepisów nie wspomina o spółdzielniach (choć wymienia różne typy zrzeszeń, a nawet fundacje). W tej sytuacji problem spółdzielczości może być rozważany w świetle ogólnych regulacji konstytucyjnych, z ograniczeniami wynikającymi z natury tej organizacji.

Rezygnacja z szczególnego wsparcia spółdzielni nie oznacza możliwości dyskryminacji spółdzielni względem innych uczestników rynku. W wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 maja 2001r., sygn. akt K 5/01 (OTK ZU Nr 4/2001, poz. 87) Trybunał zwrócił przede wszystkim uwagę na to, że regulacja ustawowa nie może wkraczać nadmiernie w autonomię osoby prawnej, jaką jest każda spółdzielnia, a więc i spółdzielnia mieszkaniowa. Także ustalanie arbitralnych i nazbyt ingerujących w prawa majątkowe spółdzielni przepisów narusza prawa majątkowe ogółu osób, będących jej członkami. Zwrócić należy bowiem uwagę, że stosownie do art. 3 ustawy z dnia 16 września 1982r. - Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2003r., Nr 188, poz. 1848 ze zm.) majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków. Trybunał zwrócił też uwagę, że majątek spółdzielni nie może być - zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP i wyrażoną w nim wyraźnie zasadą równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych - traktowany jako „gorszy” od praw majątkowych przysługującej indywidualnym osobom fizycznym. Liczne w przeszłości formy materialnej pomocy państwa dla spółdzielczości mieszkaniowej nie dają dostatecznej podstawy do osłabienia obecnej ochrony praw majątkowych przysługujących spółdzielniom mieszkaniowym.

Ustalona w w/w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2001r. sygn. akt K 5/01 (Z.U. 2001 / 4 / 87) linia orzecznicza wskazująca na potrzebę poszanowania autonomii osoby prawnej, jaką jest każda spółdzielnia, a więc i spółdzielnia mieszkaniowa oraz na to,

że prawa majątkowe spółdzielni podlegają takiej samej ochronie konstytucyjnej jak każde inne prawa (art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) jest aktualna. Odstępstwo od równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych nie pozostaje w ocenie Rzecznika w racjonalnym związku z celem i treścią regulacji dotyczącej sądowej realizacji roszczeń o przeniesienie własności, wagą interesu, któremu zróżnicowanie ma służyć, ani z innymi wartościami konstytucyjnymi. W szczególności, podnoszony w toku prac legislacyjnych problem z „uwłaszczeniem” lokalu nie przemawia za przyjętym sposobem ponoszenia kosztów. Sama bowiem odmowa realizacji żądania otwiera drogę sądową. Trudno jest natomiast ustalić konstytucyjnie legitymowany cel, któremu ograniczenie w zakresie obowiązku ponoszenia kosztów ma służyć. Na zasadach ogólnych każdy powód, którego roszczenie z art. 49¹ u.s.m sąd oceniłby jako słuszne otrzymałby zwrot kosztów sądowych i kosztów zastępstwa procesowego. Można zatem tylko przypuszczać, że przyjęta regulacja, dzięki swej bezpłatności dla podmiotu inicjującego proces, ma zaaktywizować większe grono osób do próby uzyskania odrębnej własności lokalu, a tym samym definitywnego zakończenia problemu przekształceń własnościowych w spółdzielniach mieszkaniowych.

W świetle powyższego niewątpliwie przepis art. 49¹ u.s.m ingeruje w sferę konstytucyjnych gwarancji prawa do praw majątkowych oraz ich równej ochrony. Ingerencja owa może zostać uznana za dopuszczalną jeśli odpowiada wymogom postawionym przez art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wprowadza on kumulatywne przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw. Przesłankami tymi są: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wartości, a także zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności. Spełniona została w omawianym zakresie formalna przesłanka ograniczenia konstytucyjnego prawa polegająca na zachowaniu ustawowej formy ograniczenia. Nie zostały natomiast w ocenie Rzecznika spełnione materialne przesłanki uzasadniające wprowadzenie ograniczeń w zakresie konstytucyjnych praw i wolności. Ograniczenie to nie pozostaje też w związku z wartościami wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W szczególności nie występuje związek pomiędzy tym ograniczeniem a bezpieczeństwem państwa, porządkiem publicznym, ochroną środowiska, zdrowia i moralności publicznej. Z kolej związkiem pomiędzy wprowadzonym ograniczeniem a koniecznością ochrony praw i wolności innych osób, należy rozpatrywać na tle reguły, że majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków. Nie ma więc żadnych racjonalnych podstaw, aby faworyzować jedną grupę obywateli kosztem innych. Dodatkowo kwestionowany przepis art. 49¹ u.s.m godzi w istotę prawa majątkowego jakim jest roszczenie o zwrot kosztów procesu. Pozbawia on bowiem w ogóle pozwaną spółdzielnię mieszkaniową możliwości zgłoszenia roszczenia o zwrot uzasadnionych i

celowych kosztów procesu. Tym samym, nie można uznać konieczności ustanowienia zakwestionowanej regulacji prawnej. Brak tej konstytucyjnej przesłanki dopuszczalności stanowienia ograniczeń w korzystaniu z praw majątkowych, które doznają konstytucyjnej ochrony, uzasadnia twierdzenie, że zakwestionowany przepis jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W sytuacji, w której ustawodawca, mając na uwadze pewne okoliczności przemawiające za specjalnym ukształtowaniem sytuacji prawnej strony postępowania, przyjmuje bezwzględne zwolnienie od kosztów strony jednej ze stron postępowania, muszą przez niego zostać jednocześnie stworzone takie mechanizmy prawne, które umożliwią drugiej z nich - w wypadku, gdy wygrywa sprawę - uzyskanie zwrotu poniesionych kosztów z innego źródła. Jednym z dopuszczalnych i czasem w ustawodawstwie stosowanych rozwiązań jest stworzenie możliwości zwrotu takich kosztów przez Skarb Państwa. Skoro bowiem państwo uznaje za celowe uwolnienie strony przegrywającej z obowiązku ponoszenia ciężarów związanych z określonym postępowaniem czy dokonaniem czynności, logiczną konsekwencją takiej decyzji jest to, że musi przejąć na siebie ryzyko konieczności zwrotu drugiej stronie poniesionych przez nią kosztów. Zaskarżony przepis art. 49¹ zd. drugie u.s.m nie daje jednak takich możliwości.

Przytoczone okoliczności w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich uzasadniają zapatrywanie, że 49¹ zd. drugie u.s.m jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 32 w zw. z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Biorąc wszystkie powyższe argumenty pod uwagę, wnoszę jak na wstępie.



Załączniki:

1. sześć odpisów wniosku wraz z załącznikami.;
2. kopia pisma Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 czerwca 2009r.,
3. kopia pisma Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 lutego 2011r.,