



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

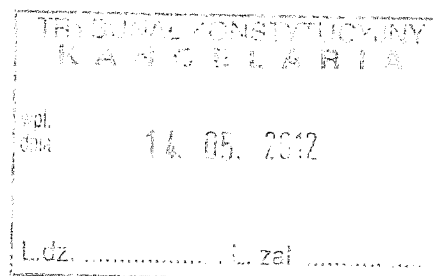
Warszawa, 11. V. 2012.

RPO-701708-IV-SK/12

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00
Fax 22 827 64 53

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa



sygn. akt SK 22/12

W związku z doręczoną w dniu 17 kwietnia 2012r. informacją o wszczęciu postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej Spółdzielni Mieszkaniowej w P na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz.U. z 2001r., Nr 14, poz. 147 ze zm.) zgłaszam udział Rzecznika Praw Obywatelskich w tym postępowaniu i przedstawiam następujące stanowisko:

Wnoszę o stwierdzenie, że art. 49¹ zdanie drugie ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003r., Nr 119, poz. 1116 ze zm.) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 32 i w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Skarga konstytucyjna Spółdzielni Mieszkaniowej w P kwestionuje zgodność art. 49¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dalej także: u.s.m., z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W ocenie Skarżącej przepis ten w zakresie w jakim stanowi, że koszty sądowe oraz koszty zastępstwa procesowego pokrywa Spółdzielnia, niezależnie od wyniku sprawy, narusza zasadę demokratycznego państwa prawa, zasadę dobrej legislacji, zasadę równości wobec prawa oraz prawo do sądu.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich skarga konstytucyjna ma uzasadnione podstawy. Rzecznik Praw Obywatelskich stanowisko takie co do zasady popiera, nieco odmiennie jedynie formułując zakres zaskarżenia i wzorce konstytucyjnej kontroli.

Rzecznik precyzuje, że przedmiot zaskarżenia stanowi art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Art. 49¹ zdanie pierwsze w/w ustawy wskazuje jedynie, że drogą do ustanowienia odrębnej własności lokalu jest postępowanie procesowe. Zarówno z treści skargi konstytucyjnej, jak i treści orzeczenia sądowego, którego podstawę stanowi zaskarżony przepis jednoznacznie wynika, że to wyłącznie zdanie drugie art. 49¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych był przepisem, na podstawie którego sąd orzekł ostatecznie o prawach określonych w Konstytucji i w stosunku do którego Skarżąca domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją. W ocenie Rzecznika art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 32 w zw. z art. 2 Konstytucji RP ponieważ po pierwsze: narusza gwarantowane każdemu prawo dostępu do sądu, rozumiane jako prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, a po drugie: narusza prawo do sądu poprzez zróżnicowanie pozycji procesowej stron w sposób, który wypacza idee sprawiedliwego procesu i pozostaje w sprzeczności z zasadą sprawiedliwości społecznej.

I. Przedmiot zaskarżenia

Kwestionowany w skardze przepis istotnie nie przewiduje zastosowania ogólnych przepisów dotyczących odpowiedzialności za wynik postępowania, w szczególności art. 108 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, nakazującego stronie przegrywającej zwrot kosztów procesu przeciwnikowi, także gdy strona była zwolniona od kosztów sądowych. Również utrwalona praktyka orzecznicza sądów potwierdza, że spółdzielnia mieszkaniowa zawsze we własnym zakresie powinna pokrywać koszty procesu toczącego się na podstawie art. 49¹ u.s.m., niezależnie od wyniku sporu (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 14 stycznia 2009r., sygn. akt: 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. 49¹ 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 2011r., sygn. akt: IV CZ 100/10, niepubl., wyrok SN z dnia 26 października 2011r., sygn. akt: I CSK 712/10, niepubl.). Takie też stanowisko zajęły Sądy I i II instancji w przedmiotowej sprawie.

Sąd I instancji przywołując postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 26 lutego 2010r. (sygn. akt: I ACa 98/10, niepubl.) oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 2008r. (sygn. akt: V CZ 63/08, niepubl.) podniósł, że fakt wygrania, a tym samym oddalenia powództwa i uznania pozwanych za przegranych nie ma znaczenia dla kosztów w sprawie toczącej się na podstawie art. 49¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Z kolei Sąd II instancji, wskazując na jednoznaczne orzecznictwo Sądu

Najwyższego (wyrok z dnia 23 października 2010r., sygn. akt: II CSK 51/10, LEX nr 654030 i wyrok z dnia 3 lutego 2010r., sygn. akt: II CZ 90/09, LEX nr 575802), zaznaczył, że bez względu na wynik sprawy i okoliczności, które doprowadziły do jej przegrania, koszty poniesione przez strony pokrywa pozwana spółdzielnia. Ewentualne naruszenie praw Skarżącej wynika zatem z samego prawa, nie zaś z błędnego zastosowania przepisu - co do zasady prawidłowego. Niewątpliwie zaś od Skarżącej – mimo wygrania procesu w I i II instancji – zasądono opłatę skarbową od pełnomocnictwa udzielonego przez powodów (zł), opłatę od pozwu (zł) i apelacji (zł) - nieuiszczonych przez powodów oraz koszty zastępstwa procesowego powodów w postępowaniu pierwszoinstancyjnym (zł) i odwoławczym (zł), niezależnie od konieczności poniesienia kosztów wynagrodzenia pełnomocnika procesowego reprezentującego Skarżącą.

W obowiązującym stanie prawnym nie ma takiej kategorii spraw - za wyjątkiem art. 49¹u.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 pozaprocesowej 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. 49¹ 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. 49¹ 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.

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 zażalenie (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 nieolejalnym 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 umożliwiła 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., sygn. akt: II CZ 14/70, OSNC 1970, nr 11, poz. 211; postanowienie SN z dnia 11 września 1973r., sygn. akt: I CZ 122/73, OSNC 1974, nr 5, poz. 98; postanowienie SN z dnia 30 sierpnia 1979r., sygn. akt: 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.

II. Wzorce konstytucyjne

1. Prawo do sądu

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., sygn. K 21/99, Z.U. 2000 / 4 /109; z dnia 11 czerwca 2002r., sygn. 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., sygn. W 14/94, Z.U. 1995; wyrok z dnia 12 marca 2002r., sygn. 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 czyniłby 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. Sprawa będąca kanwą dla skargi konstytucyjnej dobitnie świadczy o tym, że są to znaczące kwoty – Spółdzielnia Mieszkaniowa w P musiała ponieść koszty wygranego przez siebie procesu w kwocie przewyższającej 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. Duża 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., sygn. SK 14/03, Z.U. 2004 / 3A / 23).

Prawo do sądu w aspekcie sprawiedliwości proceduralnej nie ma charakteru absolutnego i jego 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. W istocie kwestionowane rozwiązanie godzi w prawa konstytucyjne członka spółdzielni mieszkaniowej. Jako że majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków, konieczność zapłaty kosztów postępowania przez spółdzielnię mieszkaniową prowadzi w rezultacie do uszczuplenia praw majątkowych wszystkich członków. 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, że 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.

2. Zasada równości

a) W pierwszej kolejności Rzecznik podnosi, że w jego ocenie jako wzorzec konstytucyjny winien być przywołany cały art. 32 Konstytucji RP. Artykuł ten stanowi całość normatywną, w której ust. 1 formułuje w sposób ogólny zasadę równości, adresowaną zarówno do organów stosujących prawo, jak i organów stanowiących prawo. Ust. 2 artykułu 32 wyraża uniwersalny charakter zasady równości, nakazując jej przestrzeganie we wszystkich sferach życia politycznego, społecznego i gospodarczego (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2001r., sygn. K 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 215; 28 maja 2002r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35; 2 kwietnia 2003r., sygn. K 13/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 28; 10 czerwca 2003r., sygn. K 16/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 52; 28 kwietnia 2009r., sygn. K 27/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 54)). Rozwijając powyższą myśl Trybunał Konstytucyjny w sprawie K

27/09, stanął na stanowisku, że prawo do równego traktowania wyrażone w art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz zakaz dyskryminacji wyrażony w art. 32 ust. 2 ustawy zasadniczej stanowią „dwie strony tego samego medalu”, czyli pozytywny oraz negatywny aspekt konstytucyjnej zasady równości (wyrok z dnia 25 listopada 2010r., publ: OTK-A 2010/9/109).

Trybunał Konstytucyjny przyznaje Rzecznikowi uprawnienie do doprecyzowania zarzutów formułowanych w uzasadnieniu skargi, aczkolwiek nie wyrażonych wprost w *petitum* (tak: wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 października 2006r., sygn. SK 34/06 oraz 16 lipca 2007r., sygn. SK 61/06). Rzecznik doprecyzował zatem podany przez Skarżącą wzorzec konstytucyjny poprzez wskazanie art. 32 Konstytucji RP. W świetle argumentacji zawartej we wniosku Skarżącej, odnoszącej się tak do pozytywnego, jak i negatywnego aspektu zasady równości, cały art. 32 Konstytucji RP winien być wzorcem kontroli dla kwestionowanego przepisu. Rzecznik w taki właśnie sposób interpretuje argumentację Skarżącej, która uzasadniając zarzut niekonstytucyjności ograniczenia swego prawa do sądu powołuje się zarówno na konstytucyjny zakaz dyskryminowania, jak i faworyzowania (str. 6 uzasadnienia skargi), co nakazuje zbadanie kwestionowanej normy w świetle przesłanek z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP w całości.

b) Odnosząc się natomiast do samej kwestii możliwości przywołania art. 32 Konstytucji RP w skardze konstytucyjnej należy podnieść, że prawo podmiotowe do równego traktowania zostało przywołane w związku z ograniczeniem prawa do sądu. Stąd też norma ta ma odniesienie do konkretnego prawa obywatela określonego w Konstytucji, co w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji RP sprawia, że w takim wypadku może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej. Nie ulega zatem wątpliwości, że podstawą skargi konstytucyjnej, a tym samym wzorcem kontroli w przedmiotowej sprawie są przepisy Konstytucji zawierające gwarancje praw i wolności, które odnoszą się do Skarżącej. Zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady równości Skarżąca połączyła z zarzutem naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu. Stąd, pojawiające się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stanowisko, zgodnie z którym art. 32 Konstytucji (ogólna zasada równości) nie może być samodzielnie podstawą skargi konstytucyjnej, nie ma w okolicznościach sprawy przełożenia na sytuację Skarżącej.

c) Przechodząc do meritum sprawy należy zatem podnieść, że regulacji dotyczących zasad ponoszenia kosztów procesu pomiędzy stronami nie sposób nie rozważać w kontekście zasady równości. 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 pieniądza. Klauzula porządku publicznego (powołana w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) zezwala na uwzględnienie takiego właśnie kryterium przy określaniu zasad i poziomu

obciążania kosztami. Niemniej, w myśl 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 traktowani 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 różnicowań 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., publ: 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 pomiędzy 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 przymiot 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 49¹ 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 1997r., sygn. K. 22/97, OTK z 1997r., Nr 3-4, poz. 41, wyrok z dnia 6 maja 1998r., 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 zróżnicowań 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 zróżnicowanie 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.

4. Zasada sprawiedliwości społecznej

a) W niniejszej sprawie, na tle sformułowania zarzutu przez Rzecznika Praw Obywatelskich, pojawia się problem możliwości powoływania się w skardze konstytucyjnej na art. 2 Konstytucji RP.

Odnosząc się do tych kwestii należy wskazać, że w istocie, Trybunał Konstytucyjny obecnie stoi na stanowisku, iż art. 2 Konstytucji RP nie może stanowić samoistnego - oderwanego od naruszenia praw lub wolności wyartykułowanych w Konstytucji - wzorca kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej (por. jednak wyrok z dnia 28 stycznia 2003r., sygn. SK 37/01, czy wyrok z dnia 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03). Powołanie art. 2 Konstytucji w postępowaniu ze skargi mogłoby nastąpić wyłącznie wówczas, gdyby skarżący wyprowadzał z tego przepisu nowe konstytucyjne prawa lub wolności odpowiadające rygorom, które muszą spełniać konstytucyjne prawa podmiotowe (zob. postanowienie pełnego składu TK z dnia 23 stycznia 2002 r., sygn. Ts 105/00, wyrok z dnia 11 marca 2003 r., sygn. SK 8/02, wyrok z dnia 13 stycznia 2004 r., SK 10/03). Niemniej jednak Trybunał dopuszcza, aby podmiot wnoszący skargę konstytucyjną powołał się na art. 2 Konstytucji, jeśli służy to doprecyzowaniu zarzutów skargi, dotyczących naruszenia praw i wolności obywatelskich. I tak np. w wyroku z dnia 16 czerwca 2009r. (sygn. SK 5/09) Trybunał wskazał, iż „przywołane inne wzorce konstytucyjne, niestatuujące samodzielnie żadnych praw podmiotowych (art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji) należy potraktować jako przepisy związkowe pełniące funkcje pomocnicze przy rekonstrukcji zasadniczego wzorca kontroli. O dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej przesądza wskazanie naruszenia prawa podmiotowego skarżącego - art. 64 ust. 2 Konstytucji. Z naruszeniem tego prawa skarżący wiąże naruszenie zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) w aspekcie zasady sprawiedliwości społecznej oraz zasad prawidłowej legislacji”. Taką rekonstrukcję wzorca kontroli - przy użyciu zarówno przepisów z Rozdziału II Konstytucji, jak i jej art. 2 - Trybunał uznał za dopuszczalną.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, taka sytuacja ma miejsce także w niniejszej sprawie: w istocie zarzut Skarżącej sprowadza się do naruszenia prawa do sądu poprzez jego nadmierne (nieproporcjonalne) ograniczenie, powodujące jednocześnie naruszenie zasady równego traktowania podmiotów znajdujących się w tożsamej sytuacji prawnej, w zakresie w jakim nie jest to możliwe do pogodzenia z zasadą sprawiedliwości społecznej. Uzasadniając zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji RP Skarżąca w piśmie procesowym z dnia 27 września 2011r., sygn. akt: Ts 190/11 podnosi, że „wszelkie obowiązki muszą być ustalane w sposób proporcjonalny i sprawiedliwy, a nie arbitralny” (str. 3 pisma procesowego z dnia 27 września 2011r.).

Ujmując w sposób najpełniejszy zarzut stawiany w skardze konstytucyjnej należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie zaistniała sytuacja, w której przysługujące Skarżącej prawo dostępu do sądu zostało naruszone poprzez zróżnicowanie pozycji procesowej nie spełniającej wymogów sprawiedliwości. W tym aspekcie sytuację prawną Skarżącej w sposób precyzyjny opisać można jako naruszenie art. 45 ust. 1 w zw. z art. 32 w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

b) W ocenie Rzecznika wprowadzone zróżnicowanie w pozycji stron procesu toczącego się na podstawie art. 49¹ u.s.m nie znajduje oparcia w zasadzie sprawiedliwości społecznej wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP. Grupa osób, które mogą być powodami w sprawie jest niezwykle zróżnicowana. 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, niekorrespondujących 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. 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-601030/08), 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 pieniactwa, 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.

Jeżeli ustawodawca, mając na uwadze pewne okoliczności przemawiające za specjalnym ukształtowaniem sytuacji prawnej strony postępowania, przyjmuje bezwzględne zwolnienie od kosztów jednej ze stron postępowania, powinien jednocześnie stworzyć 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 przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich uzasadniają pogląd, że art. 49¹ zd. drugie u.s.m narusza gwarancje konstytucyjnego prawa do sądu poprzez ich nadmierne (nieproporcjonalne) ograniczenie, dopuszczając się jednocześnie naruszenia zasady równego traktowania podmiotów znajdujących się w tożsamej sytuacji prawnej. Uzasadnia to stwierdzenie, iż zaskarżona norma wywodzona z 49¹ zd. drugie u.s.m jest niezgodna z wzorcami wskazanymi w *petitum*.

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

