

Marcin M. Kaldunski

Prawo ubogich w postępowaniu wieczystoksięgowym na tle prawa do sądu w prawie polskim i europejskim

Przeszło dwa lata temu polski ustawodawca dokonał zmian w postępowaniu wieczystoksięgowym. Stosowne przepisy zostały zamieszczone w ustawie z dnia 11 maja 2001 r. o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece (dalej oznaczona jako u.k.w.h.), ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy – Prawo o notariacie¹. Skreśleniu uległy art. 37-57 u.k.w.h., dotyczące postępowania w sprawach wieczystoksięgowych, które odąd zostało uregulowane w rozdziale 6 postępowania nieprocesowego w sprawach z zakresu prawa rzeczowego. Zmianie uległy zasady zwolnienia od kosztów sądowych, zgodnie bowiem z przepisem art. 626¹ § 4, przepisów art. 113 k.p.c. nie stosuje się w postępowaniu wieczystoksięgowym, z wyjątkiem zwolnienia z opłat sądowych od wnoszonych środków zaskarżenia. Wnioskodawca nie ma jednak obowiązku uiszczania opłat sądowych od wniosku o wpis do księgi wieczystej, zamieszczonego w akcie notarialnym, jeżeli został w całości zwolniony od ponoszenia wynagrodzenia notariusza. To ostatnie, zgodnie z przepisem art. 6 ustawy – Prawo o notariacie, przysługuje stronie czynności notarialnej, która nie jest w stanie bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny ponieść żądanego przez notariusza wynagrodzenia². W tym wypadku może wystąpić z wnioskiem do sądu rejonowego właściwego ze względu

¹ Dz.U. z 2001 r. Nr 63, poz. 635.

² Dz.U. z 1991 r. Nr 22, poz. 91 z późn. zm.

na jej miejsce zamieszkania o zwolnienie w całości lub w części od ponoszenia tego wynagrodzenia. Przepis ten stosuje się odpowiednio do osoby prawnej, która wykaże, że nie ma dostatecznych środków na ponoszenie żądanego przez notariusza wynagrodzenia. Sąd po ustaleniu, że zachodzi potrzeba dokonania czynności notarialnej, uwzględni wniosek i wyznacza notariusza do dokonania żądanej przez stronę czynności notarialnej.

Niniejszy artykuł ma przede wszystkim na celu dokonanie głębszej analizy przedstawionych skrótowo powyżej zmian dotyczących zwolnienia od kosztów sądowych wprowadzonych do polskiej procedury cywilnej i dokonania ich konfrontacji z zasadą prawa do sądu, wyrażaną zarówno w polskiej konstytucji, jak i umowach międzynarodowych dotyczących praw człowieka. Pokróćce też zostanie przedstawiona sama instytucja prawa ubogich, a także regulacja międzynarodowa prawa do sądu, oparta w szczególności na orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Ze względu na to, że koszty sądowe niejednokrotnie stanowią największą przeszkodę w pełnym wykorzystaniu przysługujących praw na drodze procesu cywilnego, sama instytucja prawa ubogich okazuje się mieć duże znaczenie praktyczne; traktuje się ją jako problem procesowy, społeczny, a także skarbowy³. Strony postępowania ponoszą koszty procesu. Zazwyczaj muszą one zatrudnić profesjonalnego pełnomocnika procesowego, opłacić różnego rodzaju koszty sądowe, a także być przygotowanym na poniesienie innych wydatków związanych bezpośrednio lub pośrednio z postępowaniem. Głównym celem wprowadzenia instytucji zwolnienia od kosztów sądowych jest umożliwienie osobom niezamożnym i biednym sądowego dochodzenia swych roszczeń, jak również obronę swych praw, czyli wystąpienie w roli powoda bądź pozwanego w procesie cywilnym. Należy również mocno podkreślić charakter prawa ubogich (wraz z instytucją udzielania bezpłatnej pomocy prawnej) jako elementu wiązki uprawnień składających się razem z zasadą dostępu obywateli do sądu (prawa do zainicjowania postępowania) na prawo do sądu,

³ J. Kot, *Zwolnienie od kosztów sądowych w świetle doktryny i orzecznictwa Sądu Najwyższego*, Palestra 1982, nr 6-7, s. 28; W. Siedlecki, *Zarys postępowania cywilnego*, Warszawa 1968, s. 184.

przez co czyni ono zadość zasadzie równości wobec prawa i zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Prawo do sądu (w postępowaniu cywilnym) możemy ująć ogólnie jako prawo do sądowej ochrony lub obrony swych praw, dostępne powszechnie i dla każdej osoby. W literaturze przedmiotu słusznie podkreśla się, że nie ma ono charakteru absolutnego. Występuje bowiem wówczas, gdy samo prawo do sądu istnieje, ale ograniczone jest do materii prawa cywilnego w szerokim rozumieniu tego pojęcia⁴. Należy zauważyć, że jeżeli ponoszenie kosztów sądowych będziemy uważać za zasadę postępowania, to przyznanie prawa ubogich będziemy wówczas mogli traktować wyłącznie jako wyjątek, dlatego też zwolnienie od kosztów sądowych jako takie powinno być brane za wyłom w zasadzie, czyniące zadość instytucji prawa do sądu, wyrażającego się w tym, że osobom ubogim otwiera się szeroko perspektywy dochodzenia lub bronięcia swych praw na drodze sądowej. Dostęp do sądu dla każdego, niezależnie od jego sytuacji bytowej, przejawia się głównie poprzez:

- 1) instytucję zwolnienia od kosztów sądowych;
- 2) przydzielenie bezpłatnej pomocy prawnej.

Tym samym każdy ustawodawca realizuje zasadę prawa do sądu poprzez przyznanie prawa do zainicjowania postępowania. Przyjmuje ona różne oblicza, w szczególności w zależności od tego, czy w procedurze cywilnej danego kraju obowiązuje w zakresie kosztów procesu tzw. „amerykańska zasada” (*American rule*), zasada odpowiedzialności za wynik procesu (*winner-takes-all system*), czy też system mieszany, wyposażający sąd w szersze bądź węższe kompetencje do rozdzielenia kosztów pomiędzy strony postępowania⁵.

Problem skarbowy zwolnienia od kosztów sądowych jest nierozzerwalnie związany z dochodami budżetów państw. Udzielenie bowiem lub też nieudzielenie prawa ubogich wiąże się bezpośrednio z utrzymaniem wymiaru

⁴ L. Garlicki, *Prawo do sądu*, [w:] *Prawa człowieka. Model Prawny*, red. R. Wieruszewski, Warszawa 1991, s. 542.

⁵ I tak, zasada amerykańska (strona przegrywająca proces nie jest zobowiązana zwrócić koszty procesu wygrywającemu) obowiązuje w USA i Japonii, z kolei zasada odpowiedzialności za wynik panuje m.in. w Anglii, Australii, Austrii, Belgii, Francji, Holandii, Kanadzie, Niemczech i Szwecji, niekiedy z wyłomami na rzecz systemu mieszanego; szerzej: *Access to Justice*, red. M. Cappalletti, Mediolan 1978, t. I, cz. I, s. 11 i nast.

sprawiedliwości, dlatego też uwolnienie od kosztów sądowych bądź stosowanie w tym zakresie ulg, łączy się z uszczupleniem dochodów państwa⁶. Ujmowanie kosztów sądowych jako swego rodzaju danin publicznych powoduje czasami, że niektórzy autorzy przyznają sądom niepełne prawo zwalniania od wpisu sądowego, gdyż sąd w tym zakresie nie może posługiwać się swobodnym uznaniem, lecz postępować według określonych reguł. Uważają oni bowiem, że prawo ubogich to nie tylko realizacja prawa obywatela do sądu, ale także uszczuplenie dochodów państwa poprzez „darowanie” należności publicznoprawnej⁷.

Pogląd ten należy w dużej mierze uznać za niesłuszny. Uzależnienie bowiem przyznania zwolnienia od kosztów sądowych od dochodów państwa, a ściślej mówiąc ich uszczuplenie, nie znajduje jakiegokolwiek podstawy w przepisach procesowych, a nadto, taka przesłanka nie wchodzi w skład instytucji prawa ubogich. Przepis art. 113 k.p.c. wyraźnie stanowi, że zwolnienia od kosztów sądowych domagać się możemy wówczas, gdy nie jesteśmy w stanie ponieść ich bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny⁸. Już z tego możemy wywieść, że jedynym warunkiem skorzystania z dobrodziejstwa art. 113 jest stan ubóstwa strony oraz jego rodziny. Nie możemy się zatem powoływać przy odmowie udzielenia prawa ubogich na jakiegokolwiek względy leżące poza tą przesłanką. Zaakcentować należy tu brak swobodnego uznania sądu w kwestii przyznania bądź nieprzyznania prawa ubogich, gdyż, jak to słusznie stwierdza Andrzej Zieliński, „w takich sytuacjach nie tylko prawem, ale i obowiązkiem sądu jest – w zależności od okoliczności danego wypadku – całkowite bądź częściowe zwolnienie strony od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych”⁹. Być może, a nawet przede wszystkim,

⁶ W. Siedlecki, *op. cit.*, s. 184.

⁷ E. Ruśkowski, *Glosa do postanowienia SN z 11 stycznia 1995 r. III ARN 75/94*, Glosa 1995, nr 7, poz. 14.

⁸ Podobnie zresztą traktuje się instytucję zwolnienia od kosztów sądowych w innych państwach. Przykładowo, przepis § 114 niemieckiego *Zivilprozessordnung* stanowi, że strona, która ze względu na swą sytuację osobistą i ekonomiczną nie jest w stanie ponieść kosztów postępowania, otrzyma na wniosek zwolnienie od kosztów sądowych wówczas, gdy dochodzenie lub obrona jej praw budzi odpowiednie widoki na sukces, a wniosek nie jest złożony złośliwie.

⁹ A. Zieliński, *Glosa do postanowienia SN z 11 stycznia 1995 r. III ARN 75/94*, Palestra 1995, nr 9-10, s. 204.

należy mieć na uwadze, że prawo do sądu jako prawo człowieka nie może podlegać ograniczeniom wychodzącym poza samą istotę tego prawa, czyli musi być ono rozumiane w ten sposób, że nie może uniemożliwiać dochodzenia praw i obowiązków o charakterze cywilnym poprzez narzucanie wymogów natury pozaproceduralnej czy też wymogów uzasadnianych względami finansowymi kraju. Państwo ma bowiem pozytywny obowiązek zapewnienia każdemu obywatelowi prawa do sądu, a w tym do swobodnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Wydaje się, że pomimo to, iż prawo do sądu na stałe jest wpisane do katalogu praw człowieka, nadawać mu należy charakter prawa naturalnego, a więc prawa tkwiącego inherentnie w samej istocie człowieczeństwa, niezależnego zatem od jakiejkolwiek ingerencji państwa, które ma jedynie obowiązek zabezpieczenia tego prawa przed jakimkolwiek jego naruszeniem. Dopuszczalnymi natomiast warunkami odmowy przyznania zwolnienia od kosztów sądowych wydają się być takie względy proceduralne, jak na przykład wymienione w przepisie § 122 Regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych¹⁰. Zgodnie z nim, nie rozpoznaje się wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych dołączonego do pisma wszczynającego postępowanie, ale nie odpowiadającego warunkom formalnym, z którego treści wynika, że podlega odrzuceniu albo że sprawę należy przekazać innemu sądowi lub innemu organowi. Również odmowa przyznania prawa ubogich w wypadkach oczywistej bezzasadności pisma powinna być uznana za prawidłową i nieurągającą zasadzie prawa do sądu. Takie postępowanie stanowi jeden ze środków skutecznej walki z pieniactwem, niekorzystnie odbijającym się na pracy sądów.

Badając wyżej przedstawione przepisy postępowania w sprawach wieczystoksięgowych, należy zastanowić się nie tylko nad tym, czy takowe ograniczenie możliwości korzystania z prawa ubogich ma swe uzasadnienie w ekonomii postępowania wieczystoksięgowego, ale również na tym, czy jest zgodne z polską ustawą zasadniczą oraz aktami międzynarodowymi dotyczącymi praw człowieka, szczególnie z normami dotyczącymi prawa do sądu. Konstytucja RP w art. 45 i 77 stanowi bowiem, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstron-

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1987 r., Dz.U. Nr 38, poz. 218 z późn. zm.

ny i niezawisły sąd oraz że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Nadto prawo do sądu jest również wyrażone poprzez koncepcję i zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2)¹¹.

Każdy dokument o zasięgu powszechnym, dotyczący praw człowieka, zawiera w swej treści również przepis stanowiący o prawie do sądu. I tak Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r. w przepisie art. 10 stwierdza, że każda osoba jest uprawniona na warunkach pełnej równości, by jej sprawa była sprawiedliwie i publicznie rozpatrzona przez niezawisły i bezstronny sąd, który zadecyduje o jej prawach i obowiązkach¹². Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r. stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych (art. 14)¹³. Jako przykład jednego z nowszych aktów prawnych możemy podać chociażby Deklarację Warszawską z dnia 27 czerwca 2000 r., która została zaakceptowana przez przedstawicieli 106 krajów¹⁴. Państwa te potwierdziły swe zobowiązania do przestrzegania odpowiednich dokumentów prawa międzynarodowego oraz zgodziły się przestrzegać i popierać przyjęte w deklaracji normy i zasady, m.in. prawo każdej osoby do sprawiedliwego procesu. W poszczególnych regionalnych systemach ochrony praw człowieka na uwagę zasługują następujące traktaty:

- 1) w Afryce – Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów z 1981 r.,
- 2) w Ameryce – Amerykańska Deklaracja Praw i Obowiązków Człowieka z 1948 r. oraz Amerykańska Konwencja Praw Człowieka z 1969 r.,
- 3) w Europie – Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. (zwanej dalej Konwencją).

Szczególnie ten ostatni dokument, a przede wszystkim wydane na podstawie Konwencji orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej ETPCz) stanowią nieoceniony materiał poznawczy

¹¹ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

¹² Tłumaczenie polskie w zbiorach K. K o c o t, K. W o l f k e, *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa-Wrocław 1978.

¹³ Dz.U. z 1997 r. Nr 38, poz. 167.

¹⁴ Tekst deklaracji znajduje się w: *Sprawy Międzynarodowe 2000*, nr 2, s. 63-68.

w rozpatrywaniu, również z polskiego punktu widzenia, zagadnienia prawa do sądu.

Według Konwencji każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd, ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym¹⁵. Na tle tego przepisu Trybunał orzekał już wielokrotnie, wzbogacając niepomniernie treść art. 6. Również Europejska Komisja Praw Człowieka wypowiadała się niejednokrotnie w sprawach naruszania prawa do sądu zawartego w Konwencji. I tak, w sprawie *Robins przeciwko Wielkiej Brytanii* ETPCz uznał, że sprawy dotyczące kosztów sądowych, nawet jeśli są rozstrzygane w odrębnym postępowaniu, należy uznać za przedłużenie procesu głównego, a w związku z tym jako część rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach cywilnych¹⁶. Komisja uznała natomiast, że problem poszanowania prawa do sądu może pojawić się w związku z wysokością wpisów sądowych lub innych kosztów, od których uzależnione jest wszczęcie sprawy, jej przebieg i możliwość skorzystania ze środków odwoławczych¹⁷. Z kolei obiektywny brak perspektyw na sukces albo występowanie z powództwem wynikającym wyłącznie z lekkomyślności może uzasadniać odmowę udzielenia bezpłatnej pomocy prawnej¹⁸. W sprawie *Golder przeciwko Wielkiej Brytanii* sędziowie ETPCz stwierdzili, że chociaż przepis art. 6 ust. 1 Konwencji nie zawiera jawnego stwierdzenia o istnieniu prawa dostępu do sądów, to jednak mówi o różnych prawach wywodzących się z tej samej zasadniczej idei i składających się razem na jedno prawo¹⁹. Interpretacja

¹⁵ Art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

¹⁶ Orzeczenie *Robins przeciwko Wielkiej Brytanii*, 23. 09. 1997 r., *Reports of Judgments and Decisions, Registry of Court, Council of Europe*, Strasburg 1997, V, § 27-31. (dalej cyt. jako RJD); orzeczenie cytuje także M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzecznictwo*, Warszawa 2001, t. I, s. 23.

¹⁷ Decyzja w sprawie *X przeciwko Holandii*, 16.03.1975 r., skarga nr 6202/73, *Decisions and Reports European Commission of Human Rights, Council of Europe*, Strasburg I/66 (dalej cyt. jako DR), cyt. za M.A. Nowicki, *op. cit.*, s. 32.

¹⁸ Decyzja w sprawie *Webb przeciwko Wielkiej Brytanii*, 11.05.1983 r., skarga nr 9353/81, DR 33/133.

¹⁹ Orzeczenie *Golder przeciwko Wielkiej Brytanii*, *Publications of the European Court of Human Rights, Series A no. 18: Judgments and Decisions, Registry of the Court, Council of Europe*, Strasburg (dalej cyt. jako Series A).

dokonana przez Trybunał daje podstawy do stwierdzenia, że prawo dostępu do sądu jest jednym z elementów czy też aspektów prawa do sądu, które oznacza możliwość wszczynania postępowania przed sądami w sprawach cywilnych. Dokonując stosownej analizy art. 6, Trybunał oparł się na preambule do Konwencji, zgodnie z którą na zasadzie dobrej wiary strony zobowiązały się „działając w tym samym duchu i posiadając wspólne dziedzictwo ideałów i tradycji politycznych, poszanowania wolności i rządów prawa, podjąć kroki w celu zbiorowego zagwarantowania niektórych praw (...)”, dlatego też, jak skonstruował Trybunał, trudno sobie wyobrazić rządy prawa bez możliwości dostępu do sądu²⁰. Reguła, według której sprawa cywilna musi być przedstawiona sędziemu, zalicza się obecnie do powszechnie uznanych podstawowych kanonów prawa; do tej samej kategorii możemy zaliczyć zasadę prawa międzynarodowego, która zabrania odmowy sprawiedliwości (*principle, which forbids the denial of justice*). Przepis zawarty w art. 6 musi być rozumiany zgodnie z tymi zasadami. Ostatecznie Trybunał stwierdził, że Konwencja zapewnia każdemu prawo do wniesienia jego sprawy dotyczącej praw i obowiązków o charakterze cywilnym przed sąd. W ten sposób art. 6 zawiera w sobie prawo do sądu, a to znaczy, że również prawo do dostępu do sądu – prawo do wszczęcia postępowania przed sądem w sprawie cywilnej. Razem z pozostałymi gwarancjami z art. 6 całość tworzy prawo do rzetelnego procesu sądowego.

W podobnym tonie wypowiedział się też Trybunał 28 października 1998 r., gdzie potwierdził, że prawo dostępu do sądu stanowi integralną część prawa do sądu²¹. Przy czym nie może ono, zdaniem ETPCz, mieć absolutnego charakteru i może być tym samym przedmiotem ograniczeń. Jednak żadne ograniczenia nie mogą zmniejszać czy redukować dostępu do sądu w sposób lub w stopniu, w którym uszczuplona zostałaby jego istota. Takie postępowanie jest niezgodne z art. 6 w wypadku, gdy nie dąży ono ku uzasadnionemu celowi lub jeżeli nie ma właściwej proporcji pomiędzy użytymi środkami a celami, które zamierza się osiągnąć. Godnym zauważenia są również rozważania Trybunału zawarte w orzeczeniu z dnia

²⁰ Trybunał wsparł się tutaj na przepisie art. 31 ust. 2 Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów, zgodnie z którym preambuła stanowi integralną część umowy międzynarodowej, Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439.

²¹ Orzeczenie w sprawie Adt-Mouhoub przeciwko Francji, RJD 1998 – VIII, § 52.

9 października 1979 r. w sprawie Airey przeciwko Irlandii²². Warto tę sprawę przedstawić bliżej.

Joanna Airey była matką czworga dzieci, z których najmłodsze pozostawało na jej utrzymaniu. Miała problem ze znalezieniem stałej pracy. Na jej rzecz od męża sąd zasądził alimenty, które ten jednak na skutek utraty pracy przestał uiszczać. Pani Airey twierdziła, że jej mąż jest alkoholiczkiem, często groził i bił ją. Przez ponad osiem lat na próżno starała się zawrzeć z mężem umowę o separację. W tej sytuacji zabiegała o uzyskanie sądowego orzeczenia o niej. Nie mogła jednak sprostać wysokości opłat adwokackich z powodu swego ubóstwa. W Irlandii nie było w tym czasie przepisów o bezpłatnej pomocy prawnej. Komisja jednogłośnie uznała, że nastąpiło naruszenie prawa dostępu do sądu cywilnego, który mógłby orzekać o separacji (art. 6 ust. 1 Konwencji). Trybunał w swym orzeczeniu podkreślił, że każdy ma prawo przedstawić sądowi swoją sprawę dotyczącą jego praw i obowiązków o charakterze cywilnym. Nie ma przy tym znaczenia, jak twierdziły władze irlandzkie, że sama sądowa separacja w istocie nie da małżonkom żadnych korzyści. Jeżeli jakaś instytucja prawna jest przewidziana prawem krajowym, dostęp do niej winni mieć wszyscy, którzy spełniają określone przepisami warunki. Oznacza to, że z wnioskiem może wystąpić każda osoba. Decyzja należy wyłącznie do niej. Trybunał zauważył również, że Konwencja ma na celu gwarantowanie praw nie iluzorycznych czy teoretycznych, lecz praw praktycznych i skutecznych²³, dlatego też należy ustalić, czy występowanie pani Airey przed sądem bez pomocy prawnika byłoby skuteczne, tzn. czy byłaby ona w stanie przedstawić swoją sprawę w sposób właściwy i zadawalający. Władze państwowe nie mogą się powoływać na sytuację, w której brak dostępu do sądu nie jest spowodowany działaniem państwa, a sytuacją finansową obywatela, za którą Irlandia nie ponosi odpowiedzialności. Aby zapewnić prawo do sądu przewidziane w Konwencji, państwo musi czasami dokonać pozytywnych działań, tak by prawo to było jak najbardziej realne. Wynika to ze spoczywającego na nim obo-

²² Orzeczenie w sprawie Airey przeciwko Irlandii, Series A no. 32.

²³ Trybunał przedstawiał taki punkt widzenia również w innych sprawach, np. orzeczenie z dnia 23 czerwca 1968 r. w sprawie „Belgian Linguistic”, Series A no. 6, § 3 *in fine* i 4; przedstawiana wyżej sprawa Goldera, § 35.

wiązku zapewnienia prawa do sądu, dlatego też Trybunał stwierdził naruszenie przepisu art. 6 ust. 1 Konwencji.

Wysokie koszty postępowania jako wyraz ograniczenia prawa do sądu były przedmiotem prac Rady Europy. W ramach prac Komitetu Ministrów uchwalono Rezolucję (78)8 w sprawie pomocy sądowej i konsultacji prawnej²⁴. Przy opracowywaniu tekstu dokumentu uznano za bardzo ważne w konsekwencji podjęcie wszelkich niezbędnych środków w celu wyeliminowania przeszkód ekonomicznych utrudniających dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Dodano przy tym, że wprowadzenie systemu pomocy sądowej jest nie tylko aktem dobroczynności, lecz obowiązkiem ciążyącym na całym społeczeństwie. Zgodnie z tym stwierdzono w pkt 1, że każda osoba, która napotka przeszkody o charakterze ekonomicznym w dochodzeniu i obronie swych praw i interesów przed organami wymiaru sprawiedliwości, orzekającymi w sprawach cywilnych, handlowych, administracyjnych, socjalnych lub podatkowych powinna korzystać z prawa do niezbędnej pomocy sądowej. Stosowne wsparcie powinno pokrywać wszystkie niezbędne koszty powstałe w związku z postępowaniem, a w szczególności opłaty skarbowe, wynagrodzenie personelu pomocniczego, wydatki na ekspertyzy, wynagrodzenie świadków i koszty tłumaczenia. Pomoc sądowa powinna obejmować zarazem zwolnienie z kaucji lub ze złożenia depozytu na zabezpieczenie kosztów i opłat. Również możliwość skorzystania z niezbędnej konsultacji prawnej w zakresie wszelkich kwestii związanych z ochroną praw i interesów powinna być przewidziana dla każdej osoby znajdującej się w trudnej sytuacji bytowej. Komitet Ministrów Rady Europy zajmował się również kwestią rosnących kosztów postępowania. W Rekomendacji z dnia 16 listopada 1986 r. przedstawił swoje stanowisko w sprawie środków mających na celu zapobieżenie przeciążeniu wymiaru sprawiedliwości. W dodanym do dokumentu raporcie wyjaśniającym zauważa się, że w krajach członkowskich Rady Europy upowszechniają się znacznie systemy ubezpieczenia w zakresie ochrony prawnej, pozwalające zmniejszyć ryzyko wysokich kosztów postępowania dla osób dochodzących swych praw przed sądem cywilnym²⁵.

²⁴ Tekst [w:] J. B r o l, M. S a f j a n, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych*, Warszawa 1994, s. 121-24.

²⁵ *Ibidem*, s. 34.

Polski wymiar sprawiedliwości do czasu przemian ustrojowych uważał, że normy prawa międzynarodowego, dopóki nie zostaną wprowadzone do prawa wewnętrznego, nie stają się takim prawem i jako takie nie obowiązują sądów. W konsekwencji umowom międzynarodowym konstytuującym prawa człowieka odmawiano możliwości bezpośredniego stosowania w prawie polskim. Dopiero po roku 1989 polskie orzecznictwo ostrożnie zmieniało swoje stanowisko²⁶. Szczególne znaczenie z punktu widzenia niniejszego artykułu ma postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 1995 r., gdzie stwierdzono, że „od momentu wstąpienia Polski do Rady Europy orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu może i powinno być uwzględniane przy interpretacji przepisów prawa polskiego” oraz że „...rozpatrywaniu (...) wniosku strony o zwolnienie od kosztów sądowych powinna towarzyszyć szczególna skrupulatność, a jego ewentualne odrzucenie lub oddalenie powinno być szczególnie wnikliwie i dokładnie uzasadnione, by nie mogło być potraktowane jako faktyczne odmówienie stronie prawa do sądu.” W uzasadnieniu Sąd Najwyższy powołał się na omawiane wyżej orzeczenie ETPCz w sprawie Airey przeciwko Wielkiej Brytanii oraz na Rekomendację nr R (81)7 przyjętą przez Komitet Ministrów Rady Europy 14 maja 1981 r. Stwierdza ona w swym pkt 12: „[w] wypadku, gdy koszty postępowania stwarzają wyraźną przeszkodę w dostępie do sprawiedliwości, powinny one zostać – w miarę możliwości – ograniczone lub zniesione”. Zarówno Rekomendacja, jak i orzeczenie ETPCz powinno, zdaniem SN, być wzięte pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych. Stanowisko to pomimo wytykanych uchybień proceduralnych zasługuje na głębszą analizę i dużą uwagę. Przede wszystkim sąd ustosunkowuje się do ważnego problemu stosunku prawa mię-

²⁶ Por. wyrok NSA z dnia 28 listopada 1986 r. IV S.A. 751/86, ONSA 1986, nr 2, poz. 65; postanowienie SN z dnia 25 sierpnia 1987 r. I PRZ 8/87, OSNCP 1987, nr 12, poz. 199; wyrok SN z dnia 17 października 1991 r. II KRN 274/91, OSNKW 1992, nr 3-4, poz. 19; orzeczenie TK z dnia 7 stycznia 1992 r. K 8/91, OTK 1992, nr 1, poz. 5; uchwała 7 sędziów SN z dnia 12 czerwca 1992 r. III CZP 48/92, OSNCP 1992, nr 10, poz. 179; wyrok NSA z dnia 5 sierpnia 1992 r. Sa/Ka 678/92, ONSA 1994, nr 1, poz. 12; szerzej A. Zieliński, *Wpływ Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka na przemiany prawno-ustrojowe w Polsce*, [w:] *Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka. Standard prawa i jego realizacja a przyszłe wyzwania*, red. R. Wieruszewski, R. Hliwa, Poznań 2001, s. 15-21; J. Gilas, *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1999, s. 108-109.

dzynarodowego do prawa wewnętrznego. Opowiada się za tym, że normy prawa międzynarodowego (w Postanowieniu odniesiono się do międzynarodowych praw człowieka) należą do norm nadających się do bezpośredniego stosowania przez sądy krajowe (normy *self-executing*), a umowy międzynarodowe mają także moc obowiązującą *ex proprio vigore*. Podobny pogląd wyraża również Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził, że prawo do sądu sformułowane jest także w wiążących Rzeczpospolitą Polską normach prawa międzynarodowego²⁷. Zwrócenie uwagi na orzecznictwo ETPCz jako instytucji mającej wpływ na interpretację prawa polskiego akcentuje możliwość i powinność uwzględniania stanowiska Trybunału przy orzekaniu sądów krajowych. Z tego też względu niezbędna wydaje się znajomość przynajmniej w minimalnym stopniu stanowiska ETPCz w pewnych zagadnieniach mających duże znaczenie dla wymiaru sprawiedliwości. Już na podstawie wyżej przytoczonych orzeczeń możemy uznać, że Trybunał dużą wagę przykładą do prawa do sądu, które jako prawo skuteczne i efektywne, a nie iluzoryczne czy teoretyczne, nie może być wyłącznie prawem czysto formalnym. Zapewnienie w prawie krajowym zarówno od strony formalnej, jak i materialnej, instytucji mającej zapewnić ubogim bezproblemowy dostęp do sądu, do tego, aby rozpatrzono rzetelnie ich sprawy dotyczące praw lub obowiązków o charakterze cywilnym, stanowi niezmiernie ważny obowiązek państwa. Prawo do sądu przysługuje i powinno być dostępne dla każdego, bez względu na jego sytuację bytową, dając wyraz zasadzie równości wobec prawa, a w tym wypadku równości dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Z tego też względu wszelkie pozbawienie czy też ograniczenie w prawie do sądu jego dostępności, traktowane jest przez Trybunał jako naruszenie przepisu art. 6 Konwencji.

Na gruncie polskim prawo do sądu znajduje swe podstawy we wspomnianych przepisach Konstytucji. Bliższe zainteresowanie tym zagadnieniem wykazano po 1989 r., uwzględniając szczególnie regulację międzynarodową. Rzetelnie proces ten dokumentuje Zdzisław Czeszejko-Sochacki²⁸. Rozpatruje on również prawo do sądu jako zasadę prawa

²⁷ Orzeczenie TK z dnia 8 kwietnia 1997 r., K 14/96, OTK 1997, nr 2, poz. 16. Chodziło tutaj o art. 6 Europejskiej Konwencji oraz art. 14 Paktów.

²⁸ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Państwa i Prawo 1997, nr 11-12, s. 86-105.

konstytucyjnego i jako podmiotowe prawo jednostki. W pierwszym znaczeniu zasada jest dyrektywą tworzenia prawa oraz dyrektywą interpretacyjną. W drugim tworzy podstawę roszczenia jednostki, co ze względu na bezpośrednie stosowanie Konstytucji (art. 8 ust. 2) może być samodzielną podstawą prawną²⁹. Na szczególną uwagę zasługują również rozważania Henryka Mądrzaka, który uważa, że „prawo do sądu jest odrębnym i niezależnym od innych powiązań normatywnych prawem przysługującym jednostce wobec państwa. W szczególności prawo to przysługuje na mocy postanowienia konstytucyjnego każdemu niezależnie od istnienia i treści stosunku materialnoprawnego i wynikających z niego uprawnień i obowiązków”³⁰. Konstytucja natomiast nie gwarantuje jednostce zgodnego z żądaniem rozstrzygnięcia, lecz przy spełnieniu określonych warunków gwarantuje rozpatrzenie sprawy, a więc zobowiązanie sądu do podjęcia przewidzianych w ustawie działań, potrzebnych do rozpoznania sprawy i wydania orzeczenia³¹. Do głębszego zrozumienia istoty prawa do sądu przyczynia się również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (TK). Zauważył on, że „jednym z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego jest zasada dostępu obywateli do sądu w celu umożliwiania im obrony ich interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem”³². Prawo do sądu jest podstawowym prawem jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności. Według TK, jego immanentnymi składnikami są: „1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym), 2) prawo do odpowiedniego ukształ-

²⁹ Według tego autora prawo do sądu (jako dyrektywa tworzenia prawa) nie pozwala prawodawcy na stanowienie norm z nią sprzecznych (aspekt negatywny) oraz wymaga tworzenia norm z nią zgodnych (aspekt pozytywny). Jako dyrektywa interpretacyjna musi być uwzględniana w procesie stosowania prawa. Co dalej, w razie zaistnienia wątpliwości w sytuacjach, w których Konstytucja nie zawiera wyraźnego wyłączenia, konstytucyjne domniemanie przemawia za istnieniem prawa do sądu; *ibidem.*, s. 89.

³⁰ H. Mądrzak, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich ochrona sądowa*, red. nauk. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 197.

³¹ *Ibidem.*, s. 193 i 197.

³² Prawo to, zdaniem TK, wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego, która udostępnia obywatelowi szeroko drogę do wymiaru sprawiedliwości, K 8/91, OTK 1992, nr 1, poz. 5.

towania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności oraz 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd”³³. Prawo dostępu do sądu nie może być ograniczane przez przepisy proceduralne. Dla TK termin „demokratyczne państwo prawne” stanowi istotną wskazówkę interpretacyjną, nakazującą przy wyjaśnianiu niejasnych zasad proceduralnych nadawanie im takiego znaczenia, aby nie przeszkadzały jednostce w sądowym dochodzeniu swych roszczeń³⁴.

Mając na uwadze powyższe rozważania dotyczące prawa do sądu, możemy przejść do głębszej analizy polskiego postępowania wieczystoksięgowego pod kątem prawa ubogich i prawa dostępu do sądu. Przede wszystkim należy już tutaj zaznaczyć, że akt notarialny nie stanowi jedynej podstawy wpisu do księgi wieczystej. Zgodnie bowiem z treścią art. 31 u.k.w.h., ustanawiający minimum wymagań formalnych wpis może być dokonany na podstawie dokumentu z podpisem notarialnie poświadczonym, jeżeli przepisy nie przewidują innej, „lepszey” formy dokumentu. Zgodnie z tym w literaturze przedmiotu podkreśla się, że podstawą wpisu do księgi wieczystej oprócz aktu notarialnego są:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) orzeczenia sądowe;
- 3) inne dokumenty (np. zaświadczenia wydane przez właściwe urzędy, ugody sądowe)³⁵.

Treść przepisu art. 626¹ § 4 k.p.c. wyraźnie wskazuje, że przepisów art. 113 k.p.c. nie stosuje się, a wnioskodawca nie ma obowiązku uiszczania opłat sądowych od wniosku o wpis zamieszczony w akcie no-

³³ SK 19/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 36; SK 12/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 143; SK 10/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 53.

³⁴ K 11/95, OTK ZU 1996, nr 2, poz. 9. Trybunał Konstytucyjny powołuje się tutaj na M. Wyrzykowskiego, *Przepisy utrzymane w mocy*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. nauk. L. Garlicki, Warszawa 1995, s. 29-30.

³⁵ Szerzej o podstawie wpisu do ksiąg wieczystych H. Ciepła, *Podstawa wpisu do księgi wieczystej i jego znaczenie*, Przegląd Sądowy 1998, nr 11-12, s. 59-75; J. Ignatowicz, *Podstawa wpisów do ksiąg wieczystych*, Rejent 1994, nr 2, s. 9-29; S. Rudnicki, *Komentarz do ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz do przepisów o postępowaniu w sprawach wieczystoksięgowych*, Warszawa 2002, s. 132-154; J. Wasilkowski, *Znaczenie wpisu do księgi wieczystej według prawa rzeczowego*, Państwo i Prawo 1947, z. 4, s. 16 i nast. oraz z. 5-6, s. 44 i nast.

tarialnym, gdy został on w całości zwolniony od ponoszenia wynagrodzenia notariusza. Wydawałoby się zatem w tej sytuacji, że gdy podstawą wpisu do księgi wieczystej jest dokument inny niż akt notarialny, nie przysługuje *de facto* według obowiązujących dzisiaj przepisów postępowania cywilnego możliwość skorzystania z dobrodziejstwa art. 113 i nast. k.p.c., a zatem art. 626¹ § 4 zdaje się wyłączać możliwość zastosowania art. 113 k.p.c. w myśl zasady *lex specialis derogat legi generali*. Wiadomym jest powszechnie, że *ratio legis* ostatnich zmian w przepisach wieczystoksięgowych było wobec dużych zaległości w sądach w rozpoznawaniu wniosków i dokonywaniu wpisów przyspieszenie, skrócenie i usprawnienie postępowania³⁶, dlatego też m.in. przeniesiono na notariuszy obowiązek pobierania i odprowadzania do właściwego sądu rejonowego opłat sądowych za wpis do księgi wieczystej. Wydawać się zatem może, że zlikwidowano i odrzucono całkowicie możliwość stosowania w postępowaniu w sprawach wieczystoksięgowych prawa ubogich. Należy w tym miejscu zastanowić się, czy ustawodawca polski mógł w taki sposób w tym postępowaniu uregulować kwestię zwolnienia od kosztów sądowych, a co za tym idzie – ustanowienia adwokata lub radcy prawnego z urzędu. Być może świadomie zrezygnowano z możliwości skorzystania z prawa ubogich w postępowaniu wieczystoksięgowym w wypadkach, gdy podstawą wpisu jest dokument inny niż akt notarialny. Z uwagi na to, że wnioski o zwolnienie od kosztów sądowych przedłużają postępowanie, a stopień trudności i złożoności spraw nie stanowi odpowiednio poważnej i znacznej bariery w możliwości skorzystania ze swych uprawnień i udzielenia właściwej ochrony dla praw o charakterze cywilnym, ustawodawca zniósł w postępowaniu wieczystoksięgowym prawo ubogich i instytucję ustanowienia adwokata lub radcy prawnego z urzędu. Gdyby założyć, że rzeczywiście nie ma możliwości uzyskania zwolnienia od kosztów sądowych w postępowaniu wieczystoksięgowym (np. w sprawie, w której podstawą wpisu jest orzeczenie sądowe), to wówczas mielibyśmy do czynienia z wysoce niekorzystną sytuacją prawną (tzn. naruszeniem zasady prawa do sądu), która mogłaby być następnie ważkim argumentem w skargach kierowanych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Dodatkowo sądy, organy administracji rządowej i jednostek

³⁶ O zmianie przepisów wieczystoksięgowych zobacz szerzej S. Rudnicki, *Zmiana ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, Rejent 2001, nr 10, s. 31-39.

samorządu terytorialnego zobligowano do zawiadomienia właściwego sądu do prowadzenia księgi wieczystej o każdej zmianie właściciela nieruchomości, dla której założona jest księga wieczysta. W razie otrzymania zawiadomienia sąd z urzędu dokonuje wpisu ostrzeżenia, że stan prawny nieruchomości ujawniony w księdze wieczystej stał się niezgodny z rzeczywistym stanem prawnym. Sąd wyposażono również w możliwość wymierzenia opieszałemu właścicielowi grzywny w wysokości od 500 do 10.000 zł w celu spowodowania ujawnienia prawa własności (art. 36 u.k.w.h.). W podanym wyżej przykładzie, gdy podstawę wpisu stanowi orzeczenie sądowe, niemożność zastosowania przepisów dotyczących zwolnienia od kosztów sądowych może stworzyć dodatkowe ujemne następstwa prawne. Jeżeli bowiem sąd wymierzy opieszałemu właścicielowi nieruchomości grzywnę w sytuacji, w której osoba ta wносиła jak najbardziej zasadny wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych, Skarb Państwa może zostać narażony na odpowiedzialność odszkodowawczą. Co więcej, może do tego dojść również wtedy, gdy, zgodnie z przepisem § 2 art. 35 u.k.w.h., osoba trzecia doznała szkody na skutek nieujawnienia przez właściciela prawa własności w księdze wieczystej z powodu niewykonania (czy też raczej niemożności wykonania) tego obowiązku bądź opieszałości w jego wykonaniu. Odpowiedzialność właściciela ma tutaj charakter odpowiedzialności deliktowej za własne zachowanie sprzeczne z ustawowym nakazem, opartej na zasadzie winy (art. 415 k.c.), którą uzasadnia nawet jej najłżejszy stopień³⁷. W interesującym nas wypadku można by stwierdzić, że odpowiedzialność powinien ponieść Skarb Państwa, gdyż poprzez pozbawienie właściciela prawa do sądu naraził osobę trzecią na szkodę. Na myśl przychodzi tutaj również taka sytuacja – czy właściciel nieruchomości może być pociągnięty do odpowiedzialności, gdy, starając się dopełnić swych ustawowo nakazanych obowiązków, wyrządził nie ze swojej winy szkodę osobie trzeciej. Tak mogłoby być, w wypadku gdy jego wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych przy wpisie prawa własności do księgi wieczystej zostałby odrzucony jako niedopuszczalny z mocy ustawy. Przy takim rozumowaniu Skarb Państwa ponosiłby jako jedyny odpowiedzialność na zasadzie art. 417 k.c.

Należy się zatem zastanowić, jakie jest prawidłowe znaczenie przepisu art. 626¹ § 4 k.p.c. Działając według konstrukcji modelu wykładni ope-

³⁷ *Ibidem*, s. 34.

ratywnej, wychodzimy z pytaniem, czy powyższy przepis budzi wątpliwości interpretacyjne, a zatem, czy jest to przepis jasny (*lex clara*), czy też prowadzi do wniosków zgoła odmiennych³⁸. Interesujący nas przepis stanowi: **[p]rzepisów art. 113 nie stosuje się w postępowaniu wieczystoksięgowym, z wyjątkiem zwolnienia z opłat sądowych od wnoszonych środków zaskarżenia. Jednak wnioskodawca nie ma obowiązku uiszczania opłat sądowych od wniosku o wpis do księgi wieczystej zamieszczonego w akcie notarialnym, jeżeli został w całości zwolniony od ponoszenia wynagrodzenia notariusza.** Przepis ten jest w stosunkowo prosty sposób sformułowany, dlatego oprzeć się można na argumentacji, według której art. 113 stanowi regułę, a art. 626¹ § 4 wyjątek z odstępstwami na rzecz zasady (wyjątek od wyjątku). Uznając ten przepis za zupełnie jasny i nie opowiadając się z tego powodu za potrzebą dokonywania wykładni, możemy się nim posłużyć w bezpośrednim rozumieniu. Mamy zatem do czynienia z „sytuacją izomorfii”, to jest stanem, w którym przepis uznaje się w pełni za jasny i czytelny bez potrzeby dokonywania wykładni³⁹. A więc, odwołując się do najbardziej podstawowej dyrektywy wykładni językowej – *clara non sunt interpretanda* dochodzimy do tego samego wniosku, że normodawca usunął instytucję zwolnienia od kosztów sądowych z postępowania wieczystoksięgowego. Z kolei inną regułą interpretacyjną jest zasada, według której ustalając znaczenie literalne przepisu należy brać pod uwagę inne przepisy prawne, wolę prawodawcy oraz cel regulacji prawnej. Polski ustawodawca, wprowadzając w czerwcu zeszłego roku zmiany w postępowaniu wieczystoksięgowym, realizował postulat uporządkowania i usprawnienia postępowania, m.in. poprzez usunięcie możliwości korzystania z instytucji zwolnienia od kosztów sądowych. Odczytać to możemy w szczególności z uzasadnienia do projektu zmian uchwalonych w czerwcu zeszłego roku, zgodnie z którym prawodawca nie znalazł przesłanek dla dalszego stosowania prawa ubogich w postępowaniu wieczystoksięgowym⁴⁰.

³⁸ Konstrukcja teoretycznego modelu wykładni operatywnej przedstawiona została przez J. Wróblewskiego, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 438 i nast.

³⁹ *Ibidem*, s. 439.

⁴⁰ „Stosowanie prawa ubogich wobec osób rejestrujących swoje prawa majątkowe nie znajduje ekonomicznego uzasadnienia. Jednocześnie poziom opłat musi być obniżony

Pomimo powyższego, zastanawiać się również można, w szczególności ze względu na przytoczone wyżej wywody dotyczące prawa do sądu, czy nie należałoby się odwołać jednak do reguł wykładni przepisów prawa, a dokładnie mówiąc, do dyrektyw interpretacyjnych I stopnia: wykładni językowej (szczególnie wyjątków od stosowania wykładni literalnej), systemowej i funkcjonalnej. Przeprowadzenie głębszej interpretacji przepisu art. 626¹ § 4 k.p.c. może bowiem doprowadzić do sytuacji, w której będziemy jednak zastanawiać się nad innym znaczeniem wykładanego przepisu. Zastosowanie w tym wypadku mogą znaleźć następujące dyrektywy interpretacyjne⁴¹:

1. Wykładnia językowa:

Normie należy przypisać takie znaczenie, jakie ma ona w języku potocznym, chyba że ważne względy przemawiają za odstępniem od tego znaczenia. W interesującym nas wypadku takim ważnym względem może być prawo do sądu zaliczane do zasad polskiego prawa konstytucyjnego i praw człowieka;

- wolno jest odstąpić od znaczenia literalnego danego przepisu, gdy znaczenie to pozostaje w oczywistym konflikcie lub sprzeczności ze znaczeniem innych norm systemu, zwłaszcza gdy normy te mają wyższą moc prawną. Takimi normami byłyby tutaj przepisy Konstytucji RP i prawa międzynarodowego⁴²;

w taki sposób, by nie zniechęcał przed składaniem wniosków w sytuacji, gdy w interesie Państwa leży organizacja jawnego, aktualnego i sprawnego rejestru ksiąg wieczystych. Usunięcie możliwości zwolnień jest konieczne w sytuacji wprowadzenia opłat stałych względnie niskich, co powoduje, iż w żaden sposób nie zostało ograniczone prawo dostępu do sądów”. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy – Prawo o notariacie, strona internetowa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, <http://ks.sejm.gov.pl:8010/proc3/opisy/1680.htm> <listopad 2002>.

⁴¹ Dyrektywy zostały przytoczone za L. Morawskim, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 1996, s. 118-127. Przy stosowaniu tych wykładni kierujemy się zasadą porządku preferencji, wyrażającą się w następującym układzie: jako pierwsza wykładnia językowa, następnie wykładnia systemowa i na końcu wykładnia funkcjonalna; *ibidem*, s. 130-31; *tenże*, *Wykładnia w orzecznictwie sądów*, Toruń 2002, s. 79-227.

⁴² Do tej dyrektywy duże znaczenie przywiązuje Trybunał Konstytucyjny, który zauważył, że organy państwowe stosujące prawo mają powinność poszukiwania takiej interpretacji przepisu, który będzie zgodny z Konstytucją. „Trybunał stosuje powszechnie przyjęte w naszej kulturze prawnej reguły interpretacyjne, a oznacza to przede wszystkim

- wolno odstąpić od znaczenia literalnego wówczas, gdy prowadzi to do absurdalnych z punktu widzenia społecznego lub ekonomicznego konsekwencji. Rozpatrywana pod kątem społecznym i moralnym niemożność stosowania w postępowaniu wieczystoksięgowym prawa ubogich zdaje się być rozwiązaniem niesłusznym, gdyż może pozbawiać prawa do sądu.

2. Wykładnia systemowa:

Interpretacja systemowa ma charakter subsydiarny wobec wykładni językowej, dlatego też w razie istnienia dalej pewnych wątpliwości możemy się posłużyć wykładnią systemową. Zgodnie z jej dyrektywami, wszystkie normy powinny być interpretowane w sposób zgodny z zasadami prawa. Interpretując normy prawne, należy mieć na względzie przede wszystkim zasady konstytucyjne. Interpretacja norm prawa polskiego powinna być zgodna z normami prawa międzynarodowego publicznego. Zasada prawa do sądu jest powszechnie uznawaną zasadą prawa, przynajmniej w kręgu państw cywilizowanych. Wyrażona jest również w Konstytucji RP, a w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odgrywa szczególną rolę w interpretacji. Jest także na stałe wpisana do katalogu międzynarodowych praw człowieka.

3. Wykładnia funkcjonalna:

Jedna z jej dyrektyw mówi, że przy interpretacji przepisów prawnych należy brać pod uwagę powszechnie akceptowane normy moralne, zasady sprawiedliwości i słuszności⁴³. Uniwersalną regułą uznawaną przez społeczność międzynarodową jest zasada prawa do sądu, którą możemy również uważać za odbicie w sferze prawnej społecznego i moralnego zakazu odmowy sprawiedliwości oraz nakazu respektowania prawa do rzetelnego procesu.

Na podstawie wyżej przytoczonych argumentów na rzecz dokonania wykładni interesującego nas przepisu możemy zastanawiać się, jak należałoby prawidłowo odczytywać treść art. 626¹ § 4 k.p.c. W szczegól-

wyбір tego kierunku wykładni spośród rysujących się wzajemnie „konkurujących” znaczeń przepisu, który jest zgodny z konstytucyjnymi normami i wartościami.”; SK 22/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 107.

⁴³ Na dyrektywę tę wskazuje również SN (wyrok z dnia 8 maja 1998 r. I CKN 664/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 7) oraz TK (uchwała TK z dnia 25 stycznia 1995 r. W 14/94, OTK ZU 1995, nr 1, poz. 19).

ności, czy nie powinniśmy jednak opowiedzieć się za poglądem, według którego właściwa interpretacja przepisu skłaniałaby nas do twierdzenia, że nie wyłącza on możliwości zastosowania przepisów art. 113 k.p.c. w wypadkach, w których podstawą wpisu do księgi wieczystej jest inny niż akt notarialny dokument. Zająć by więc tutaj należało stanowisko, że normodawca powiedział więcej, niż zamierzał (*plus dixit quam voluit*), a więc zastosowanie znalazłaby ostatecznie interpretacja zwiężająca (*interpretatio restrictiva*)⁴⁴. Przeciwno takiemu spojrzeniu może przemawiać reguła interpretacyjna, która mówi, że przepisy prawne należy interpretować zgodnie z wolą historycznego prawodawcy. Ma ona szczególnie znaczenie wobec wprowadzanych niedawno zmian w przepisach. Wprowadzając w czerwcu zeszłego roku nowe reguły w postępowaniu wieczystoksięgowym, ustawodawca zamierzał zmienić zasadę, w myśl której przysługiwało zwolnienie od kosztów sądowych. Świadczy o tym dobitnie cytowane wcześniej uzasadnienie do projektu. Na potrzebę wyjątkowo jednak ostrożnego podejścia do tej dyrektywy zwrócił uwagę Sąd Najwyższy⁴⁵. Gdyby przyjąć taki punkt widzenia (że art. 626¹ § 4 k.p.c. nie wyłącza całkowicie art. 113 k.p.c.), moglibyśmy się wówczas zgodzić ze stanowiskiem, że zasada dostępu do sądu zostanie zachowana, interpretacja polskich przepisów o prawie ubogich będzie zgodna z linią orzecniczą ETPCz, zwolnienie od kosztów sądowych będzie wciąż utrzymane według standardów europejskich na odpowiednim poziomie ochrony praw człowieka, jak również przeciwko Polsce nie będą kierowane skargi do międzynarodowych organów ochrony praw człowieka, a co za tym idzie, Trybunał nie będzie miał podstaw do stwierdzenia naruszenia przepisu art. 6 Konwencji.

⁴⁴ L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, s. 114.

⁴⁵ „...wykładnia subiektywna, opierana wyłącznie na psychicznych intencjach prawodawcy (...) jest przez współczesną teorię prawa kwestionowana i odsuwana na plan dalszy jako metoda zawodna i mało użyteczna. Zdaniem składu Sądu Najwyższego podejmującego uchwałę, należy zaaprobować ten sposób spojrzenia na psychofizyczne aspekty tworzenia oraz interpretowania prawa i stwierdzić, że sięganie do „woli ustawodawcy” może okazać się uzasadnione i pożyteczne tylko w sytuacjach skrajnych, gdy zawiodą inne sposoby wykładni lub doprowadzą do absurdalnych wyników. (...) „Wolę ustawodawcy” należy zatem odczytywać wyłącznie na podstawie tekstu stanowionego prawa, starając się ją racjonalizować i obiektywizować, m.in. przez odniesienie do celów (funkcji) instytucji prawnych w całokształcie materiału normatywnego.”; uchwała SN (7) III CZP 49/00, OSNC 2001, nr 4, poz. 53.

Ostatnim interesującym nas zagadnieniem w ramach niniejszego artykułu jest zwolnienie od kosztów przysługujące na podstawie przepisu art. 6 ustawy – Prawo o notariacie. Instytucja ta jest dostępna dla strony czynności notarialnej, która nie jest w stanie bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny ponieść żadanego przez notariusza wynagrodzenia. Sąd ma obowiązek ustalić, czy zachodzi potrzeba dokonania czynności notarialnej. Następnie, w razie pozytywnego rozpatrzenia wniosku, wyznacza w tym celu notariusza. Największe wątpliwości budzi tutaj sformułowanie § 3 artykułu, według którego „sąd po ustaleniu, że zachodzi potrzeba dokonania czynności notarialnej, uwzględnia wniosek (...)”. Otóż wydaje się, że nie można chyba zasadniczo uzależniać przyznania zwolnienia od kosztów sądowych od przesłanki konieczności dokonania czynności notarialnej. Głównym i najważniejszym warunkiem skorzystania z prawa ubogich powinien być stan zamożności wnioskodawcy, to znaczy taka sytuacja, w której wnioskodawca nie jest w stanie ponieść kosztów sądowych bez uszczerbku koniecznego dla utrzymania siebie i swojej rodziny. W tym przypadku mamy do czynienia z dodatkową przesłanką, wykraczającą poza ramy instytucji zwolnienia od kosztów sądowych. Aby bliżej uzmysłwić sobie warunki uzyskania zwolnienia od kosztów sądowych w postępowaniu w sprawach wieczystoksięgowych, możemy porównać zasady przyznawania zwolnienia od kosztów sądowych i przydzielania adwokata lub radcy prawnego z urzędu na podstawie art. 111-124 k.p.c. oraz zasady przyznawania prawa ubogich i wyznaczania notariusza do dokonania czynności notarialnej na podstawie art. 6 pr. o not. W pierwszym wypadku przyznanie zwolnienia od kosztów jest uwarunkowane trudną sytuacją bytową osoby, która w wypadku pozytywnego rozpatrzenia jej wniosku ma prawo zgłosić następnie wniosek o ustanowienie dla niej adwokata lub radcy prawnego. Sąd uwzględnia taki wniosek, jeżeli udział adwokata lub radcy prawnego w sprawie uzna za potrzebny. Mówiąc krócej, możemy uzyskać bezpłatną pomoc prawnika, o ile sąd zwolnił nas wcześniej (lub też jednocześnie) chociażby w części z kosztów sądowych. W drugim natomiast wypadku, sąd, oprócz tego, że bada sytuację bytową wnioskodawcy, zajmuje się jednocześnie potrzebą dokonania czynności prawnej przez stronę. Pomimo tego, że orzeczenie uwzględniające wniosek zwalnia stronę czynności notarialnej tylko od ponoszenia wynagrodzenia notariusza, pozwala *de facto* na

nieponoszenie kosztów sądowych w postępowaniu wieczysto-księgowym. Wnioskodawca nie ma bowiem, zgodnie z przepisem art. 626¹ § 4 k.p.c., obowiązku uiszczania opłat sądowych od wniosku o wpis do księgi wieczystej zamieszczonego w akcie notarialnym, jeżeli został w całości zwolniony od ponoszenia wynagrodzenia notariusza. A zatem w jednym postanowieniu ujmuje się sprawę wynagrodzenia notariusza i sprawę kosztów sądowych. W obydwu przypadkach koszty sądowe i wynagrodzenie ponosi Skarb Państwa. Uwzględniając oczywiście różnice zachodzące pomiędzy notariuszem a profesjonalnymi zastępcami procesowymi należy negatywnie ocenić rozwiązanie przyjęte przez polskiego ustawodawcę. Nie czyni się bowiem z proceduralnego punktu widzenia rozróżnienia pomiędzy zwolnieniem od kosztów sądowych a wynagrodzeniem notariusza. Wrzucenie „do jednego kotła” zasadniczo podobnych do siebie w celach dwóch instytucji prawnych powoduje, że otrzymujemy w praktyce jedną instytucję o wspólnych dla obu podstawach. Powoduje to niekorzystne skutki prawne. W interesującym nas wypadku skorzystanie bowiem z prawa ubogich obwarowane jest dodatkową przesłanką, mianowicie zasadnością potrzeby dokonania czynności notarialnej, która daje zresztą niezwykle dużą swobodę w interpretacji. Jak bowiem należy rozumieć potrzebę dokonania czynności? Jest rzeczą oczywistą, że pewne czynności prawne (jak chociażby umowa sprzedaży nieruchomości) wymagają pod rygorem nieważności formy aktu notarialnego i nie ma praktycznie możliwości „obejścia” tej formy⁴⁶. W tych zatem wypadkach niewątpliwą wydaje się konieczność podjęcia czynności prawnej w formie aktu notarialnego. Czy zatem należy doszukiwać się jeszcze innych „potrzeb” dokonania aktu notarialnego dla uwzględnienia wniosku o zwolnienie od ponoszenia wynagrodzenia notariusza i tym samym wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych? W wypadku przyznawania na podstawie przepisu art. 117 k.p.c. adwokata bądź radcy prawnego z urzędu, sąd kieruje się przede wszystkim stopniem zawłości sprawy pod względem faktycznym lub prawnym, który przekracza umiejętności i możliwości obrony swych praw przez stronę. Trudno taki warunek odnosić do wniosku o zwolnienie od ponoszenia wynagrodzenia notariusza. Wydaje

⁴⁶ Obszerne wyliczenie czynności prawnych, dla których jest wymagana pod rygorem nieważności forma aktu notarialnego, przedstawia S. Rudnicki, *Komentarz do ustawy...*, s. 140-145.

się, że przesłankę potrzeby dokonania czynności notarialnej należy interpretować niezwykle szeroko; w zasadzie każda uprawdopodobniona przez wnioskodawcę konieczność dokonania czynności notarialnej z jego punktu widzenia będzie wypełniać dyspozycję przepisu art. 6 pr. o not. Odmowna decyzja może mieć podstawę np. w lekkomyślności, bezmyślności czy niedbalstwie wnioskodawcy, oczywistej bezzasadności dokonania czynności notarialnej, czy też możliwości dokonania czynności prawnej z pominięciem formy aktu notarialnego bez uszczerbku dla jej ważności, dlatego też należy stwierdzić, że podstawową przesłanką uzyskania zwolnienia od ponoszenia wynagrodzenia notariusza, a co za tym idzie zwolnienia od kosztów sądowych, będzie sytuacja bytowa osoby składającej stosowny wniosek.

Warto również odnotować, że ustawodawca przewidział brak obowiązku uiszczania kosztów sądowych od wniosku o wpis do księgi wieczystej jedynie dla tych osób, które zostały zwolnione od ponoszenia wynagrodzenia notariusza „w całości”. Inaczej mówiąc, wnioskodawca może zostać zwolniony w części od ponoszenia wynagrodzenia notarialnego i nie jest tym samym zwolniony w tej samej mierze od ponoszenia kosztów. *De lege ferenda* należy postulować zmianę przepisów w tym zakresie. Powinna ona przybrać dwojaki rodzaj postać. Przede wszystkim należałoby oddzielić prawo ubogich od zwolnienia od ponoszenia wynagrodzenia notariusza w postępowaniu w sprawach wieczystoksięgowych; po drugie, zmiana ta powinna umożliwić orzeczenie o zwolnieniu od kosztów sądowych w części. W dzisiejszym stanie prawnym sąd może jedynie zwolnić wnioskodawcę od kosztów sądowych, w wypadku gdy zwolnił go w całości od ponoszenia wynagrodzenia notariusza. Uwarunkowanie zwolnienia od kosztów sądowych jest tutaj zbyt mocne i nie powinno przybierać takiej formy. Obydwie instytucje należy oddzielić od siebie w sposób, w jaki funkcjonowały przed zmianami z czerwca 2001 r. i wtedy zapewni się efektywny i skuteczny dostęp do sądu, dorównujący europejskim standardom ochrony praw człowieka wypracowanym przez Radę Europy i ETPCz.

Kończąc rozważania zwarte w niniejszym artykule, należy jeszcze raz podkreślić negatywną stronę zeszlórocznych zmian w przepisach wieczystoksięgowych. Z punktu widzenia zasady prawa do sądu jako prawa zabezpieczonego na poziomie regulacji międzynarodowej, umniejszenie

możliwości stosowania prawa ubogich kłóci się z jednym z aspektów tej reguły, mianowicie z dostępem do sądu, co daje asumpt do twierdzenia, że prawo do sądu jest przy niewłaściwej interpretacji przepisów kodeksowych naruszane przez Polskę. Wprowadzenie nowych reguł mających na celu przyspieszenie postępowania i odciążenie sądów wieczystoksięgowych nie może być celem samym w sobie, lekceważącym i niezważającym na istotne gwarancje rzetelnego postępowania. Polski ustawodawca przy wprowadzaniu zmian do przepisów postępowania cywilnego musi zważać na obowiązujące powszechnie zasady, które jako normy wyższego rzędu mają pierwszeństwo przed normami krajowymi. Z powodu nieposzanowania prawa do sądu mogą być składane przeciwko Polsce skargi do instytucji międzynarodowych, przede wszystkim do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Dotychczasowe orzeczenia zapadłe przed ETPCz w podobnych sprawach skłaniają ku pogładowi, że w razie złożenia skargi, której treścią będzie naruszenie art. 6 Konwencji poprzez ograniczenie dostępu do sądu w postępowaniu wieczystoksięgowym, Trybunał orzeknie na niekorzyść Polski. Co prawda normodawca zauważa (w uzasadnieniu do projektu zmian), że nie można ograniczać prawa dostępu do sądu, dlatego łączy usunięcie prawa ubogich z wprowadzeniem niskich, stałych opłat, które nie powodują ujemnych konsekwencji bytowych dla wnioskodawcy. Należy jednak zauważyć, że nadal podstawową rolę w ustalaniu kosztów w postępowaniu wieczystoksięgowym odgrywają wpisy stosunkowe, które często stanowią poważne sumy pieniężne, stąd też wydaje się, że ustawodawca nie realizuje jednocześnie postulatu znacznego zmniejszenia kosztów sądowych i sprowadzenia ich do stałego poziomu, by tym samym mieć zupełną swobodę w podejmowaniu decyzji co do likwidacji instytucji zwolnienia od kosztów sądowych. Jednocześnie należy wskazać, że wprowadzenie opłat względnie niskich nie może raczej wyłączać w zupełności możliwości stosowania prawa ubogich. Jak bowiem się wydaje, nie można arbitralnie na poziomie regulacji ustawowej decydować, jaka wysokość opłat nie powoduje już u każdej osoby uszczerbku utrzymania koniecznego. Wprowadzenie i utrzymywanie nawet na niskim poziomie kosztów sądowych nie doprowadzi do sytuacji, w której jakakolwiek osoba będzie zawsze w każdym stanie faktycznym uiścić je bez poważnych strat finansowych dla siebie i swej rodziny. Z tego też względu instytucja zwolnienia od kosztów sądowych

powinna zostać utrzymana w każdym postępowaniu cywilnym, w którym strona (uczestnik) postępowania będzie narażona na ponoszenie kosztów i dlatego też tak istotna może być przedstawiona wyżej interpretacja przepisów wieczystoksięgowych na polu zwolnienia od kosztów sądowych.

Należy również w tym miejscu zaakcentować możliwość zwrócenia się przez sądy wieczystoksięgowe na podstawie przepisów art. 193 Konstytucji RP i art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z pytaniem prawnym co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją oraz ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi. Tym samym Trybunał mógłby wiążąco stwierdzić, czy przepis art. 626¹ § 4 k.p.c. jest zgodny lub niezgodny z Konstytucją bądź też, czy jego interpretacja może być jak prezentuje autor niniejszego artykułu⁴⁷. Jednocześnie należy wnosić o jak najszybsze przeprowadzenie zmian w tym zakresie. Prawo do rozpatrzenia sprawy przez sąd przy rozstrzyganiu o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym jest uprawnieniem każdego człowieka, niezależnym od jego warunków bytowych. Obowiązkiem państwa jest zapewnienie jak najszerszej możliwości skorzystania z niego, czyniąc zadość tym samym zasadzie równości wobec prawa. Dla tych osób, które nie są w stanie bez uszczerbku dla utrzymania koniecznego ponieść kosztów sądowych lub też nając profesjonalnego pełnomocnika, powinny zostać przewidziane odpowiednie instytucje prawne gwarantujące dostęp do sądu na warunkach pełnej równości likwidując tym samym barierę nierówności ekonomicznej. Prawo ubogich jako wyraz prawa do sądu jest również wyrazem równości szansy (tu: szansy dostępu do sądu), której zwolennikiem był John Rawls, twierdząc, że każda osoba ma równe prawo do najbardziej pojemnej podstawowej wolności odpowiadającej wolności innych, a społeczne i ekonomiczne nierówności mogą istnieć jedynie wtedy, gdy są w sposób rozsądny oczekiwane i przypisane do stanowisk i urzędów dostępnych dla każdego⁴⁸.

⁴⁷ Tzw. orzeczenie interpretacyjne TK; szerzej A. Jó z e f o w i c z, *Orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego*, Państwo i Prawo 1999, nr 11, s. 28-34.

⁴⁸ J. R a w l s, *A Theory of Justice*, Massachusetts 1972, s. 60.