

Jeszcze w sprawie konstytucyjności i wykładni art. 626¹ § 4 k.p.c.

W listopadowym numerze „Rejenta” ukazał się niezwykle interesujący artykuł autorstwa Marcina M. Kałduńskiego zatytułowany „*Prawo ubogich w postępowaniu wieczystoksięgowym na tle prawa do sądu w prawie polskim i europejskim*”¹.

Publikacja ta jest kolejną już wypowiedzią oceniającą krytycznie zasadnicze wyłączenie – na mocy art. 626¹ § 4 k.p.c. – możliwości uzyskania zwolnienia od kosztów sądowych w postępowaniu wieczystoksięgowym².

1. Podzielim tezę M. M. Kałduńskiego, że przepis art. 626¹ § 4 k.p.c. narusza konstytucyjne prawo dostępu do sądu, gwarantowane zarówno przez Konstytucję RP (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2), jak i akty prawa międzynarodowego, w szczególności art. 14 ust. 1 zd. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 6 ust. 1 zd. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności³.

W przedmiotowym opracowaniu M. M. Kałduński sygnalizuje również (s. 36, 58), że przepis art. 626¹ § 4 k.p.c. narusza konstytucyjną zasadę równości.

Również to stwierdzenie autora jest trafne, aczkolwiek warto podjąć próbę uzasadnienia tego zarzutu. Przepis art. 32 Konstytucji RP stanowić może bowiem samodzielny wzorzec kontroli konstytucyjnej.

¹ Rejent 2003, nr 11, s. 34 i nast.

² Por. np. A.Redelbach, *Prawo o notariacie. Komentarz*, Toruń-Poznań 2002, s. 60; P. O s o w y i J. K a w a ł e k, *Problematyka kosztów czynności notarialnych i w postępowaniu wieczystoksięgowym (zagadnienia wybrane)*, Rejent 2003, nr 4, s. 107; G. R z ą s a, *Konstytucyjne aspekty regulacji kosztów postępowania wieczystoksięgowego. Wybrane zagadnienia*, Nowy Przegląd Notarialny 2003, nr 3, s. 58 i nast.

³ Szerzej na ten temat zob. G. R z ą s a, *op. cit.*, s. 63-72.

Zasada równości została wyrażona przede wszystkim w art. 32 Konstytucji RP⁴. W myśl tego przepisu, wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1). Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym, z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 ust. 2).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że zasada równości jest zasadą przewodnią determinującą konstytucyjny system praw i wolności, znajdującą powszechne ujęcie we współczesnym konstytucjonalizmie, a na szczeblu międzynarodowym wyraża ją między innymi art. 14 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁵.

Na tle ustalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada równości oznacza nakaz jednakowego traktowania podmiotów i sytuacji podobnych. Wszystkie podmioty prawa (sytuacje) charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Wynika stąd w szczególności, że prawodawca, przyznając jednostkom określone uprawnienia, nie może określać kręgu osób uprawnionych w sposób dowolny. Musi on przyznać dane uprawnienie wszystkim podmiotom charakteryzującym się określoną cechą istotną. Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości⁶.

Kontrola danej normy pod kątem naruszenia zasady równości wymaga w pierwszej kolejności ustalenia, czy zachodzi podobieństwo określonych podmiotów, a więc czy możliwe jest wskazanie wspólnej cechy istotnej lub faktycznej uzasadniającej równe traktowanie tych podmiotów. Usta-

⁴ Nienależnie od ogólnej normy z art. 32, odwołanie do zasady równości znajdujemy w wielu innych przepisach Konstytucji RP; por. L. G a r l i c k i, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2003, t. 3, komentarz do art. 32, teza 5.

⁵ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2002 r. SK 32/01, OTK ZU 2002, nr 3, poz. 31.

⁶ Por. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 20 października 1998 r. K 7/98, OTK ZU 1998, nr 6, poz. 96; 21 czerwca 2001 r. SK 6/01, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 121; 6 stycznia 2003 r. K. 24/01, OTK ZU 2003, nr 1, poz. 1; 7 kwietnia 2003 r. P 7/02, OTK ZU 2003, nr 4, poz. 29; 17 czerwca 2003 r. P 24/02, OTK ZU 2003, nr 6, poz. 55.

lenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna.

Ustalenie, że ustawodawca różnicuje podmioty podobne (charakteryzujące się tą samą cechą relewantną) nie przesądza jeszcze *per se* o niekonstytucyjności danej regulacji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że zasada równości nie ma bezwzględnego charakteru, a więc w pewnych okolicznościach pozwala na różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych. Musi to być jednak uzasadnione (usprawiedliwione). Dopiero gdy takiego uzasadnienia brakuje, to zróżnicowanie nabiera charakteru dyskryminacji (uprzywilejowania) i staje się sprzeczne z art. 32 ust. 2 Konstytucji. Różnicowanie podmiotów podobnych jest dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione łącznie trzy warunki. Po pierwsze, wprowadzone przez prawodawcę zróżnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione. Muszą mieć związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie obranego kryterium. Po drugie, muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku różnego traktowania. Po trzecie, różnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych. Jedną z takich zasad jest zasada sprawiedliwości społecznej⁷.

Przechodząc do oceny art. 626¹ § 4 k.p.c. pod kątem zgodności z zasadą równości, w pierwszej kolejności należy ustalić cechę relewantną. Postępowanie wieczystoksięgowe jest szczególnego rodzaju postępowaniem nieprocesowym, które z kolei jest jednym z dwóch trybów postępowania cywilnego. Celem postępowania cywilnego jest szeroko rozumiane udzielanie ochrony stosunkom cywilnoprawnym, w tym również poprzez rejestrację określonych zdarzeń prawnych. Cechą relewantną jest więc tożsamość procedury, w ramach której dokonano zróżnicowania. Zauważyć przy tym należy, że owo zróżnicowanie istnieje nie tylko na linii postępowanie wieczystoksięgowe – postępowanie cywilne w ogół-

⁷ Por. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 12 października 2000 r. K. 1/00, OTK ZU 2000, nr 6, poz. 185; 6 września 2001 r. P 3/01, OTK ZU 2001, nr 6, poz. 163; 25 lutego 2002 r. SK 29/01, OTK ZU 2002, nr 1, poz. 5; 27 lutego 2002 r. K 47/01, OTK ZU 2002, nr 1, poz. 6.

ności, ale również wewnątrz samego postępowania wieczystoksięgowego. Ustawodawca, różnicując podmioty podobne, wprowadził więc odstępstwo od zasady równości.

Następnie należy odpowiedzieć na pytanie, czy zróżnicowanie to jest uzasadnione, tj. czy mieści się w omówionych wyżej granicach wyznaczonych przez Konstytucję. Na tak postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi przeczącej z następujących powodów:

Kwestionowana regulacja nie spełnia pierwszego warunku dopuszczalności różnicowania, tj. wymogu racjonalności. Brak jest bowiem związku między wyłączeniem zwolnienia od opłat a charakterem regulacji. Nie jest argumentem przemawiającym za zróżnicowaniem to, że postępowanie wieczystoksięgowe ma na celu rejestrację praw majątkowych, skoro przytłaczająca większość postępowań cywilnych, innych niż to o dokonanie wpisu w księdze wieczystej, zmierza również do realizacji interesów majątkowych. Także obecny system i wysokość opłat sądowych w postępowaniu wieczystoksięgowym nie odbiega od regulacji ogólnych w sposób uzasadniający różnicowanie zasad zwolnień od tych opłat⁸. Trudno również racjonalnie uzasadnić, czym kierował się ustawodawca, pozostawiając pewną możliwość zwolnienia w przypadku wniosku o wpis zawartego w akcie notarialnym, a wyłączając możliwość zwolnienia w pozostałych sytuacjach. Kryterium różnicowania obrane zostało więc w sposób dowolny.

Niewystępowanie pierwszej przesłanki konstytucyjności różnicowania podmiotów podobnych czyni bezprzedmiotowym analizowanie pozostałych dwóch przesłanek.

⁸ System opłat stałych w postępowaniu wieczystoksięgowym proponuje się natomiast w przygotowanym w Ministerstwie Sprawiedliwości projekcie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (art. 40–46 projektu, stan na marzec 2003). Projekt dostępny jest między innymi na stronach internetowych Ministerstwa Sprawiedliwości: www.ms.gov.pl. Zmiany proponowane w projekcie analizuje R. S z t y k, *Wybrane zagadnienia z projektu ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, Rejent 2003, nr 4, s. 140 i nast. R. Sztzyk trafnie zwraca między innymi uwagę na to, że równe dla wszystkich opłaty mogą oznaczać naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej. Moim zadaniem, wysoce wątpliwym jest, czy proponowane w projekcie stawki zapewniają każdemu, przy wyłączeniu możliwości uzyskania zwolnienia, realne prawo dostępu do sądu. Również M.M. Kałduński w przedmiotowym opracowaniu (s. 57) zauważa, że wprowadzenie względnie niskich opłat stałych nie może *per se* uzasadnić wyłączenia możliwości stosowania prawa ubogich.

Z powyższych powodów – moim zdaniem – usprawiedliwiona jest teza, że przepis art. 626¹ § 4 k.p.c., wprowadzając nieuzasadnione w świetle Konstytucji RP różnicowanie, narusza zasadę równości.

W kontekście naruszenia art. 32 i 45 ust. 1 Konstytucji RP warto również zasygnalizować, że nieuzasadnione różnicowanie sytuacji jednostek w dostępie do sądu wieczystoksięgowego może być również traktowane jako nieusprawiedliwiona ingerencja w prawo własności i inne prawa majątkowe (art. 64 Konstytucji RP). W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się, że na ustawodawcy zwykłym spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać⁹. Tymczasem w obecnym stanie prawnym dochodzić może do sytuacji, że podmiot spełniający wszystkie przesłanki prawne i faktyczne do nabycia lub ujawnienia prawa własności lub innego prawa majątkowego, praw tych ujawnić lub nabyć nie może tylko z tego powodu, że nie dysponuje kwotą wystarczającą na pokrycie stosownych opłat sądowych.

2. W przedmiotowym artykule M.M. Kałduński stawia tezę, iż na gruncie *legis latae* strona może ubiegać się o zwolnienie od kosztów sądowych w postępowaniu wieczystoksięgowym także w sytuacji, gdy podstawą wpisu ma być inny dokument niż akt notarialny, przy czym nie chodzi o zwolnienie z opłat sądowych od wnoszonych środków za skarżenia. Do wniosku takiego uprawnia, zdaniem autora, wykładnia art. 626¹ § 4 k.p.c., uwzględniająca takie wartości konstytucyjne, jak prawo do sądu i zasada równości.

Z tak postawioną tezę nie mogę się zgodzić. Oczywiście, jestem zwolennikiem wykładni przepisów prawa z uwzględnieniem wartości konstytucyjnych. Rzecz jednak w tym, że tę naczelną dyrektywę interpretacyjną należy rozumieć w ten sposób, że w **sytuacji wątpliwości interpretacyjnych** organy stosujące prawo powinny wybierać taką wykładnię, która w najpełniejszy sposób pozwala uwzględnić wartości

⁹ Zob. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 13 kwietnia 1999 r. K. 36/98, OTK ZU 1999, nr 3, poz. 40; 19 grudnia 2002 r. K 33/02, OTK ZU 2002, nr 7, poz. 97.

i normy konstytucyjne¹⁰. Innymi słowy, w sytuacji **niejednoznacznego brzemienia przepisu**, kiedy wykładnia językowa może prowadzić do rozbieżnych wniosków, konieczne jest poszukiwanie interpretacji, która pozwoli na uzgodnienie treści przepisu z Konstytucją¹¹.

Tymczasem M.M. Kałduński (s. 50) przyznaje, że przepis art. 626¹ § 4 k.p.c. jest jasny i czytelny, zastosowanie znajduje tu więc w pełni zasada *clara non sunt interpretanda*. Takie znaczenie przepisu potwierdza również wykładnia historyczna i celowościowa (postulat przyspieszenia postępowania). Ze swojej strony dodać jeszcze mogą, że również w piśmiennictwie przepis art. 626¹ § 4 k.p.c. jest wykładany powszechnie w ten sposób, iż od zasady, że w postępowaniu wieczystoksięgowym nie stosuje się przepisów k.p.c. o zwolnieniu od kosztów sądowych istnieją tylko dwa wyjątki: po pierwsze, możliwe jest uzyskanie zwolnienia od opłat sądowych od wnoszonych środków zaskarżenia, po drugie, z obowiązku uiszczania opłat sądowych od wniosku o wpis do księgi wieczystej zamieszczonego w akcie notarialnym zwolniona jest osoba, która została w całości zwolniona od ponoszenia wynagrodzenia notariusza¹².

Wobec braku wątpliwości interpretacyjnych co do treści art. 626¹ § 4 k.p.c., propozycję wykładni tego przepisu zaprezentowaną przez

¹⁰ Por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2003 r. P 10/02, OTK ZU 2003, nr 6, poz. 62; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 listopada 2002 r. V CKN 1493/00, LEX nr 57238; uchwałę składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2001 r. OPS 10/01, ONSA 2002, nr 1, poz. 10; M. S a f j a n, *Refleksje wokół konstytucyjnych uwarunkowań rozwoju ochrony dóbr osobistych*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2002, z. 1. s. 225; A. S z p u n a r, *Kilka uwag o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, Rejent 2001, nr 2, s. 133-134, dyrektywę tę streszcza w postulacie przyjmowania Konstytucji jako „gwiazdy przewodniej” przy interpretacji przepisów prawa cywilnego.

¹¹ Por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2000 r. SK 22/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 107.

¹² Por. np. S. R u d n i c k i, *Zmiana ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, Rejent 2001, nr 10, s. 37-38; t e n ż e, *Postępowanie wieczystoksięgowe po zmianach*, Monitor Prawniczy 2002, nr 3, s. 109; J. G u d o w s k i, [w:] *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego*. Część pierwsza. *Postępowanie rozpoznawcze*, t. 2, pod red. T. Erecińskiego, wyd. 4, Warszawa 2002, s. 259; E. J e f i m k o, *Postępowanie wieczystoksięgowe jako szczególnie rodzaj postępowania nieprocesowego (zagadnienia wybrane)*, Przegląd Sądowy 2002, nr 10, s. 76-77; Z. Ś w i e b o d a, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, pod red. K. Piaseckiego, t. II, III wyd. 3, Warszawa 2002, s. 651.

M. M. Kałduńskiego uznać należy za przedstawiony w zawołowanej postaci postulat skierowany do sądów, aby w procesie orzekania, powołując się na normy Konstytucji RP i przepisy prawa międzynarodowego, nie stosowały art. 626¹ § 4 k.p.c., ograniczającego możliwość zwolnienia od kosztów sądowych.

W takiej sytuacji, z uwagi na charakter i cel niniejszej wypowiedzi, ograniczyć można się do następujących uwag¹³:

Po pierwsze, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego prezentowany jest jednolicie pogląd, najdobitniej wyrażony w wyroku pełnego składu Trybunału z dnia 31 stycznia 2001 r. P 4/99, że: „[b]ezpośredniość stosowania konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez sądy i inne organy powołane do stosowania prawa. Tryb tej kontroli został bardzo wyraźnie i jednoznacznie ukształtowany przez samą konstytucję. Art. 188 konstytucji zastrzega do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego orzekanie w wymienionych w nim sprawach bez względu na to, czy rozstrzygnięcie ma mieć charakter powszechnie obowiązujący, czy też ma ograniczać się tylko do indywidualnej sprawy. Domniemanie zgodności ustawy z konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóty, dopóki ustawa tej przysługuje moc obowiązująca”¹⁴.

Po drugie, orzecznictwo Izby Cywilnej Sądu Najwyższego w przedmiocie możliwości odmowy zastosowania przez sędziego przepisu ustawy uznanego przez niego za niekonstytucyjny jest niejednolite. Spotkać można zarówno orzeczenia przyznające sądowi powszechnemu takie prawo¹⁵, jaki i zdecydowanie się temu sprzeciwiające¹⁶.

Po trzecie, również w doktrynie prawa cywilnego wyrażane są na ten temat rozbieżne poglądy¹⁷.

¹³ Problematykę stosowania Konstytucji przez sądy omawia szeroko P. Tułaja, *Stosowanie konstytucji w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, s. 282-363.

¹⁴ OTK ZU 2001, nr 1, poz. 5.

¹⁵ Zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 września 2000 r. III CKN 1089/00, OSNC 2001, z. 3, poz. 37.

¹⁶ Zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 października 2002 r. V CKN 1456/00, LEX nr 57237.

¹⁷ Do zwolenników możliwości odmowy zastosowania przez sąd powszechny przepisu

W mojej ocenie względy pewności prawa, a więc wartości chronionej na gruncie art. 2 Konstytucji RP, nie pozwalają sądowi powszechnemu na samodzielną ocenę zgodności danego przepisu z Konstytucją i odmowę zastosowania go w konkretnej sprawie¹⁸. W takiej sytuacji sąd dysponuje właściwymi środkami prawnymi służącym do eliminacji niezgodnej z Konstytucją normy z porządku prawnego (zob. art. 193 Konstytucji). Również obywatel nie pozostaje bezbronny w takiej sytuacji. Może on bowiem wnieść skargę konstytucyjną (art. 79 Konstytucji) lub zwrócić się o pomoc do Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 80 i art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji).

Reasumując, w mojej ocenie art. 626¹ § 4 k.p.c. jest przepisem niekonstytucyjnym, a nie przepisem niewłaściwie interpretowanym. Niezgodność ta może być usunięta z porządku prawnego w drodze decyzji ustawodawcy, lub na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Grzegorz Rząsa

ocenionego przez ten sąd jako naruszający Konstytucję należą m.in. K. Pietrzykowski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. K. Pietrzykowskiego, t. I, wyd. 3, Warszawa 2002, s. 50-51; E. Łętowska, K. Gónera, *Artykuł 190 Konstytucji i jego konsekwencje w praktyce sądowej*, Państwo i Prawo 2003, nr 9, s. 11-12. Poglądu takiego nie podzielają natomiast m.in.: A. Mączynski, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy*, Państwo i Prawo 2000, nr 5, s. 3 i nast.; S. Rudnicki, *Glosa do wyroku SN z dnia 7 kwietnia 1998 r. I PKN 90/98*, Monitor Prawniczy 2001, nr 19, s. 987-988; A. Szpunar, *Glosa do wyroku SN z dnia 26 września 2000 r. III CKN 1089/00*, Przegląd Sądowy 2001, nr 6, s. 136; G. Bieniek, [w:] *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, t. I, pod red. G. Bienka, wyd. 4, Warszawa 2002, s. 253.

¹⁸ Tak trafnie m. in. A. Szpunar, *op. cit.*, s. 130.