

108/6/A/2008

WYROK

z dnia 21 lipca 2008 r.

Sygn. akt P 49/07*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz
Marek Kotlinowski
Andrzej Rzepliński
Mirosław Wyrzykowski – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 21 lipca 2008 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Bochni:

czy art. 40 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398, ze zm.) jest zgodny z art. 32 i art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284),

orzeka:

Art. 40 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398, z 2006 r. Nr 126, poz. 876 oraz z 2007 r. Nr 21, poz. 123, Nr 82, poz. 560, Nr 123, poz. 849, Nr 125, poz. 873 i Nr 191, poz. 1371) jest zgodny z art. 32 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177, z 1998 r. Nr 147, poz. 962 oraz z 2003 r. Nr 42, poz. 364).

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 4 października 2007 r. (sygn. akt I Ns 209/07) Sąd Rejonowy w Bochni przedstawił pytanie prawne, czy art. 40 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398, ze zm.; dalej: ustawa o kosztach sądowych) jest zgodny z art. 32 ust. 1 i 2 oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz

* Sentencja została ogłoszona dnia 31 lipca 2008 r. w Dz. U. Nr 138, poz. 873.

uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja).

Stan faktyczny leżący u podstaw pytania prawnego przedstawiał się następująco: Do sądu wpłynął wniosek osoby fizycznej o stwierdzenie nabycia przez zasiedzenie prawa własności nieruchomości (położonej we wsi działki o powierzchni 0,06 ha), której wartość oceniono na 1,5 tys. zł. Wnioskodawca wskazał, że działka, znajdująca się w obrębie jego siedliska i zabudowana przez poprzedników prawnych stodołą i budynkiem gospodarczym, nie przedstawia dla osób trzecich żadnej wartości. Zarzucił więc art. 40 ustawy o kosztach sądowych niekonstytucyjność, ze względu na ustanowienie „opłaty zaporowej”, uniemożliwiającej uregulowanie stanu prawnego nieruchomości. Naczelnik urzędu skarbowego – na pytanie sądu o wskazanie przeciętnej wartości tego rodzaju nieruchomości – stwierdził, że wartość ta kształtuje się w granicach 60-80 groszy za metr kwadratowy, więc maksymalna przeciętna wartość takiej nieruchomości wynosi 480 zł. Wnioskodawca, reprezentowany przez adwokata, nie wystąpił o zwolnienie od kosztów sądowych, jednak nie uiścił kwestionowanej opłaty, co oznacza, że w razie stwierdzenia konstytucyjności regulacji jego wniosek zostanie zwrócony.

Powołując orzecznictwo Sądu Najwyższego, sąd wyjaśnił, że do wartości przedmiotu sprawy o zasiedzenie nieruchomości nie wlicza się wartości nakładów poczynionych przez jej samoistnego posiadacza, więc wartością przedmiotu rozpatrywanej sprawy jest wartość gruntu bez zabudowań. Sąd szczegółowo opisał instytucję zasiedzenia i jej usytuowanie w systemie prawa cywilnego. Wskazał następnie, że na gruncie ustawy o kosztach sądowych wnioskodawca żądający stwierdzenia nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie ma obowiązek uiścić kwotę 2 tys. zł niezależnie od wartości nieruchomości, której stan prawny chce uregulować (zaniechanie jej uiszczenia skutkuje zwrotem pisma procesowego). Tymczasem postępowania o zasiedzenie nieruchomości albo służebności podlegają opłatom dziesięciokrotnie lub nawet kilkudziesięciokrotnie niższym (wniosek o stwierdzenie nabycia własności rzeczy ruchomej – 40 zł, wniosek o stwierdzenie nabycia służebności gruntowej przez zasiedzenie – 200 zł). Tym samym wprowadzenie tak wysokiej opłaty stałej, niezależnej od wartości prawa majątkowego, jest odstępstwem od idei, na której oparta jest cała ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych i skutkuje rozbiciem wewnętrznej spójności regulacji zawartych w tej ustawie. Generalnie bowiem w wypadku spraw o prawa majątkowe ustawodawca uzależnił wysokość opłat od wartości tych praw (im wyższa wartość prawa, tym wyższa opłata). Nie przeczy temu fakt, że w niektórych sprawach majątkowych przewidział on opłaty stałe (niezależne od wartości przedmiotu sprawy; nie niższe niż 30 zł i nie wyższe niż 5000 zł). Nawet jednak one, w bardzo wielu sprawach – tych rozpatrywanych w postępowaniu uproszczonym, zostały uzależnione od wartości przedmiotu sprawy (art. 28 ustawy o kosztach sądowych). Konsekwencją kwestionowanego przepisu jest, że opłata sądowa w sprawie zasiedzenia nieruchomości jest zawsze taka sama – niezależnie od jej arealu i położenia, a co za tym idzie wartości.

Pytający sąd zwrócił uwagę, że dopiero prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające zasiedzenie jest dokumentem wykazującym przysługiwanie prawa własności i stanowi podstawę ujawnienia tego prawa w księdze wieczystej (mimo że samo nabycie własności następuje z chwilą spełnienia ustawowych przesłanek zasiedzenia). Wynika to z faktu, że – zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego – postępowanie o stwierdzenie zasiedzenia nie może zostać zastąpione postępowaniem w sprawie usunięcia niezgodności między stanem prawnym nieruchomości, ujawnionym w księdze wieczystej, a rzeczywistym stanem prawnym.

Zdaniem pytającego sądu z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa, wyróżnionych wedle identycznej istotnej cechy.

Tymczasem tylko posiadacze samoistni nieruchomości są obowiązani uiścić opłatę stałą w kwocie 2 tys. zł, a obowiązku takiego nie mają posiadacze ruchomości, niezależnie do wartości rzeczy. Dawniej każdy występujący z wnioskiem o stwierdzenie zasiedzenia uiszczal opłatę liczoną według tego samego kryterium, a więc uwzględniającą wartość posiadanej rzeczy – posiadacze obu kategorii (posiadacze nieruchomości i posiadacze ruchomości) uiszczali opłatę stosunkową, wynoszącą połowę wpisu stosunkowego. Obecnie osoby ubiegające się o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości – niezależnie od jej wartości – muszą uiścić opłatę wynoszącą 2 tys. zł, zaś osoby ubiegające się o stwierdzenie nabycia własności ruchomości – również niezależnie od jej wartości – winny uiścić opłatę w wysokości 40 zł. Regulacja różnicuje więc rozstrzyganie o takiej samej instytucji prawa cywilnego wyłącznie ze względu na rodzaj rzeczy (ruchomość – nieruchomość), tymczasem z jednej strony wartość ruchomości bywa znaczna (samochody), z drugiej zaś – wartość nieruchomości bywa niewielka (jak w wypadku rozpatrywanym przez sąd), zaś postępowania w sprawach o zasiedzenia ruchomości i nieruchomości znacząco od siebie nie odbiegają.

Sąd nie dostrzegł istotnych kryteriów pozwalających na tak drastyczne zróżnicowanie posiadaczy ze względu np. na interes publiczny, więc uznał, że ustawodawca naruszył zasadą niedyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji). Wprowadzenie pięćdziesięciokrotnie wyższej opłaty sądowej dla posiadaczy samoistnych nieruchomości, złamało zasadę równego traktowania posiadaczy przez władze publiczne, zaś dużo niższa opłata od wniosku o stwierdzenie zasiedzenia służebności gruntowej (pobierana niezależnie od wartości służebności i skutków utraty wartości przez nieruchomość obciążoną) świadczy o nierównym traktowaniu tej samej kategorii osób.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, pytający sąd wskazał, że dostęp do sądu winien być realny, czemu przeczą zbyt wysokie koszty i brak możliwości udzielenia zwolnienia od nich tych osób, których nie stać na ich uiszczenie. Oczywista jest konieczność obciążania kosztami postępowań – poprzez ustanowienie opłat sądowych – osób korzystających z wymiaru sprawiedliwości. Konieczność ta nie może jednak dotyczyć osób pozbawionych niezbędnych środków (przekreślałoby to bowiem szansę skorzystania z dobrodziejstwa, jakie proces ma zapewniać), a wysokość opłat winna pozostawać w odpowiednim, wyważonym stosunku do wartości prawa majątkowego, stanowiącego przedmiot postępowania (i nie powinna być – co do zasady – wyższa od wartości prawa, wyjątkiem może być ustanowienie opłaty minimalnej). W tym kontekście – odnosząc opłaty sądowe do przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego – sąd wskazał, że opłata minimalna (30 zł) stanowi tylko 1,13% owego wynagrodzenia, natomiast opłata od wniosku o stwierdzenie zasiedzenia odpowiada 75,63% owego wynagrodzenia i jest – w porównaniu do innych opłat stałych – bardzo wysoka.

W opinii sądu, gdy wartość przedmiotu sprawy jest niższa od wysokości opłaty sądowej, a opłata ta stanowi istotną wartość ekonomiczną, powstaje bariera w realizacji prawa do sądu. Strona zostaje bowiem postawiona w sytuacji, w której zmuszona jest ponieść koszty znacząco wyższe od wartości rzeczy, których stan prawny chce uregulować. Sąd zwrócił uwagę, że rozważając kwestię należy mieć na względzie nie tylko opłatę od pisma inicjującego postępowanie, ale i pozostałe koszty postępowania (np. opłatę stałą od apelacji – 2 tys. zł, koszty publikacji w prasie oraz Monitorze Sądowym i Gospodarczym ogłoszeń o toczącym się postępowaniu, sięgające nawet 2 tys. zł), co wyraźnie wykazuje na istnienie poważnej przeszkody w realizacji prawa do sądu. Wynika stąd, że całokształt regulacji skutkuje ekonomiczną nieopłacalnością regulowania stanu prawnego nieruchomości o nikomej lub małej wartości rynkowej.

Sąd stwierdził, że przedstawione argumenty przemawiają również za niezgodnością zaskarżonego przepisu z art. 6 Konwencji, bo analizowane prawo ma charakter prawa

naturalnego, przysługującego każdemu człowiekowi, bez względu na ustrój państwa, poglądy polityczne, ekonomiczne, a także bez względu na obowiązujące systemy prawne oraz organizację wymiaru sprawiedliwości. Pozbawienie człowieka prawa do sądu, narusza więc nie tylko konstytucyjny porządek prawny, ale godzi w normy etyczne stanowiące podstawę funkcjonowania społeczeństwa.

2. Pismem z 11 marca 2008 r., Prokurator Generalny zajął stanowisko, że art. 40 ustawy o kosztach sądowych jest zgodny z art. 32 i art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 Konwencji i nie jest niezgodny z art. 6 ust. 2 i 3 Konwencji. Uzasadniając powyższe, Prokurator Generalny stwierdził, że w sprawie chodzi o dostępność sądu i barierę jej stawianą w związku z ustanowieniem opłaty stałej w określonej wysokości. Podkreślił, że ustawodawcy przysługuje duża swoboda formułowania regulacji prawnych dotyczących kosztów sądowych.

W opinii Prokuratora Generalnego sprawy o stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości nie mają charakteru powszedniego, wysokość opłaty sądowej nie jest wygórowana w aspekcie obecnych realiów rynkowych i trudno ją zakwalifikować jako barierę ekonomiczną uniemożliwiającą zasiedzenie nieruchomości, tym bardziej że obowiązek jej opłacenia nie ma charakteru bezwzględnego z uwagi na możliwość uzyskania zwolnienia od kosztów sądowych. Z tych względów uznał kwestionowany przepis za zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady równości, Prokurator Generalny wskazał na – oczywistą jego zdaniem – odrębność kategorii posiadacza samoistnego nieruchomości od kategorii posiadacza samoistnego ruchomości. Zwrócił uwagę, na przyjętą w prawie cywilnym klasyfikację rzeczy wiążącą się z zasadniczymi odmiennostami reżimu prawnego nieruchomości, uzasadnionego z reguły większą wartością nieruchomości oraz ograniczeniem zasobu gruntów. Podkreślił odmiennost zasad zasiedzenia rzeczy ruchomych i nieruchomości – przede wszystkim terminów zasiedzenia. Mając na względzie te terminy, uznał, że postępowań o stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości oraz o stwierdzenie zasiedzenia ruchomości nie można uznać za identyczne co do nakładu i czasu pracy, zawichości i czasu trwania, bo sprawy o zasiedzenie nieruchomości są z reguły skomplikowane i kosztowne dla sądu, wymagając zebrania materiału dowodowego odzwierciedlającego stan sprzed dwudziestu – trzydziestu lat, a nawet jeszcze wcześniejszy. Dlatego za uzasadnione uznał przyjęte w ustawie o kosztach sądowych zróżnicowanie wysokości opłat sądowych od wniosków o stwierdzenie zasiedzenia w zależności jego przedmiotu (ruchomość – nieruchomość) i stwierdził, że art. 40 ustawy o kosztach sądowych nie koliduje z zasadą równości wobec prawa.

Odnosząc się do wzorca kontroli – art. 6 Konwencji – Prokurator Generalny stwierdził, że tylko jego ust. 1 odnosi się do spraw cywilnych, a pozostałe ustępy traktują o sprawach karnych. Uznał, że zgodność kwestionowanego przepisu z art. 45 ust. 1 Konstytucji uzasadnia stanowisko, że przepis ten nie uchybia art. 6 ust. 1 Konwencji, natomiast art. 6 ust. 2 i 3 nie są dlań adekwatnymi wzorcami kontroli.

3. W imieniu Sejmu, pismem z 14 lipca 2008 r., stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu; stwierdził, że art. 40 ustawy o kosztach sądowych jest zgodny z art. 32 i art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 6 Konwencji.

Uzasadniając powyższe, Marszałek Sejmu podkreślił, że w zakresie formułowania regulacji prawnych dotyczących kosztów sądowych ustawodawcy przysługuje szeroki margines swobody. W jego granicach mieści się wprowadzenie – w miejsce dotychczas obowiązującego wpisu stosunkowego – opłaty stałej w przedmiotowo istotnej wysokości.

W opinii Marszałka Sejmu, uniezależnienie wysokości opłaty od wartości przedmiotu sporu sprzyja zmniejszeniu fiskalizmu systemu kosztów sądowych oraz ułatwia stronom dokonywanie obliczeń kosztów związanych z poszczególnymi postępowaniami. Jednocześnie wprowadzenie opłat o stałej wysokości – uzależnionej od doniosłości społecznej, ciężaru gatunkowego sporu oraz stopnia skomplikowania sprawy – ułatwia realizację interesu wymiaru sprawiedliwości, wyrażającego się w możliwości uzyskania częściowego zwrotu poniesionych nakładów.

Mając powyższe na uwadze, Marszałek Sejmu podkreślił, iż wedle analizy przedłożonej przez Ministerstwo Sprawiedliwości w toku prac ustawodawczych nad kwestionowanym przepisem, sprawy o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie mają charakter „kłopotliwych” i wymagają wnikliwej analizy wielu dokumentów, również historycznych. Tym samym przedmiotowo istotna opłata została ukształtowana na odpowiednio i proporcjonalnie do rodzaju sprawy wysokim poziomie. Przyjęta wysokość opłaty pełni ponadto doniosłą rolę społeczną, ograniczając pieniactwo i minimalizując ryzyko wszczynania oczywiście niezasadnych postępowań.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady równości, Marszałek Sejmu wskazał na odmiennie ukształtowany reżim prawny nieruchomości i rzeczy ruchomych. Różnice w zakresie: terminów zasiedzenia, wyzbycia się czy przeniesienia własności determinują odmienny status samoistnego posiadacza rzeczy ruchomej i samoistnego posiadacza nieruchomości. Postępowania o stwierdzenie nabycia własności rzeczy ruchomej i nieruchomości nie są zatem przedmiotowo i podmiotowo tożsame, a między wnioskodawcami brak jest – na gruncie prawa materialnego – cechy relewantnej. Ponadto, za nieuzasadnione – w opinii Marszałka Sejmu – należy uznać porównanie postępowania w sprawie stwierdzenia nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie do postępowania w sprawie stwierdzenia zasiedzenia służebności gruntowej z uwagi na odmienny charakter ograniczonego prawa rzeczowego i prawa własności.

W konsekwencji zróżnicowany materialnie status wnioskodawców w postępowaniach dotyczących nieruchomości, ruchomości lub służebności gruntowej, przemawia za odmiennym ich potraktowaniem w zakresie wysokości przewidzianych opłat sądowych.

Odnosząc się do wzorca kontroli – art. 6 Konwencji – Marszałek Sejmu stwierdził, że zgodność kwestionowanego przepisu z art. 45 ust. 1 Konstytucji uzasadnia stanowisko, że przepis ten nie uchybia art. 6 Konwencji.

II

Na rozprawie 21 lipca 2008 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

Przedstawiciel pytającego sądu podkreślił, że orzeczenie o zasiedzeniu ma charakter deklaratoryjny, a nabycie własności nieruchomości następuje z mocy prawa po spełnieniu ustawowych przesłanek. Powołując się na własne doświadczenie zawodowe, wskazał, że w sprawach tego rodzaju bardzo często chodzi o porządkowanie spraw majątkowych przez osoby starsze i niebogie, chcące przekazać majątek następcom, a także, że taka sama opłata była wnoszona przez wnioskodawców spraw o zasiedzenie lasu o powierzchni 230 ha i budynku w mieście, z którego czynsz wynosił 20 tys. zł miesięcznie; podniósł, że im wartościowsza nieruchomość, tym bardziej sporna jest sprawa, tym większa aktywność uczestników postępowania, a co za tym idzie – tym dłuższe i bardziej skomplikowane postępowanie. Stwierdził, że ustawodawca powinien mieć świadomość istnienia małych i małowartościowych nieruchomości i stosownie do tego ukształtować kwestię opłat sądowych, bo jego swoboda jest znaczna, ale jednak

ograniczona zasadami konstytucyjnymi. Podkreślił, że instytucja zwolnienia od kosztów sądowych nie jest w tych okolicznościach wystarczająca, bo gdyby była, to ustawodawca mógłby wyznaczyć dowolną stawkę opłaty sądowej, np. w wysokości 1 mln zł. Zwrócił ponadto uwagę, że – w przeciwieństwie do spraw o stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości – to sprawy o zasiedzenie służebności są skomplikowane i czasochłonne, tymczasem opłata sądowa jest w ich wypadku dziesięciokrotnie niższa.

Przedstawiciel Sejmu podniósł, że inna sytuacja faktyczna jest na ziemiach północnych, bo tam wnioski o zasiedzenie dotyczą całych – często dużych – gospodarstw.

Przedstawiciel Prokuratora uznał, że w odniesieniu do konstrukcji ustawowej można mówić o utrudnieniu, ale nie o zamknięciu drogi do sądu, powołał się również na instytucję zwolnienia od kosztów sądowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zaskarżony przepis i istota problemu konstytucyjnego.

Artykuł 40 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398, ze zm.; dalej: ustawa o kosztach sądowych) stanowi, że „Opłatę stałą w kwocie 2 000 złotych pobiera się od wniosku o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie”. Regulacja ta wzbudziła wątpliwości pytającego sądu w kontekście konstytucyjnych zasad równości i niedyskryminacji oraz prawa do sądu (wywodzonego również z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2, Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja).

Zdaniem Sądu Rejonowego w Bochni istota przedstawionego Trybunałowi Konstytucyjnemu problemu sprowadzać się ma do bezzasadnego i arbitralnego zróżnicowania sytuacji posiadaczy, dążących do uregulowania – w drodze sądowego stwierdzenia zasiedzenia – statusu rzeczy, którymi faktycznie władają, według nerelevantnego kryterium, jakim jest rodzaj rzeczy (ruchomość, nieruchomość), a ponadto do pozbawienia prawa do sądu przez ustanowienie bariery ekonomicznej – nadmiernie wysokiej opłaty stałej od wniosku o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie (dalej: wniosek o zasiedzenie nieruchomości).

W tym miejscu Trybunał Konstytucyjny – na marginesie – zwraca uwagę na niespójność terminologiczną w systemie prawnym. Art. 609 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) stanowi bowiem o „wniosku o stwierdzenie zasiedzenia własności”, tymczasem ustawa o kosztach sądowych – w art. 39 ust. 1 pkt 3 i w art. 40 – o „wniosku o stwierdzenie nabycia [odpowiednio: służebności gruntowej i własności nieruchomości] przez zasiedzenie”.

2. Opłaty sądowe w ogólności. Opłata sądowa od wniosku o zasiedzenie nieruchomości.

2.1. Ustawa o kosztach sądowych normuje ogół zagadnień związanych z wysokością, zasadami i trybem pobierania oraz zwrotu tych kosztów w sprawach cywilnych, a także z zasadami zwalniania od kosztów sądowych oraz ich umarzania, rozkładania na raty i odraczania terminu zapłaty należności sądowych (art. 1). Co do zasady koszty sądowe obowiązana jest uiścić strona wnosząca do sądu pismo podlegające opłacie (art. 2), a możliwe jest to w formie bezgotówkowej (przelew na rachunek) albo gotówkowej (wpłata w kasie sądu lub w formie znaków opłaty sądowej – § 2

rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 stycznia 2006 r. w sprawie sposobu uiszczania opłat sądowych w sprawach cywilnych, Dz. U. Nr 27, poz. 199).

Opłaty sądowe dzielą się na stałe, stosunkowe i podstawowe. Opłatę stałą pobiera się w sprawach o prawa niemajątkowe oraz w niektórych (wskazanych w ustawie) sprawach o prawa majątkowe, w wysokości niezależnej od wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu zaskarżenia; nie może ona być niższa niż 30 zł, ani wyższa niż 5 tys. zł (art. 12). Opłatę stosunkową pobiera się w sprawach o prawa majątkowe, a wynosi ona 5% wartości przedmiotu sporu lub przedmiotu zaskarżenia (jednak nie mniej niż 30 zł i nie więcej niż 100 tys. zł – art. 13). Z kolei opłatę podstawową pobiera się w sprawach, w których przepisy nie przewidują opłaty stałej, stosunkowej ani tymczasowej; wynosi ona 30 zł (art. 14).

Jak wynika z tytułu II, działu 3 ustawy o kosztach sądowych opłaty stałe w procesie wynoszą 30, 100, 200, 500 i 600 zł (art. 26-27a, art. 30, art. 35) i są niezależne od wartości przedmiotu sporu albo umowy. Niemniej już w sprawach rozpatrywanych w postępowaniu uproszczonym wynoszą one 30, 100, 250 i 300 zł i zależą od wartości przedmiotu sporu albo umowy (art. 28). Wyższe opłaty stałe przewidziane są w sprawach gospodarczych (np. 2 tys. zł od pozwu o rozwiązanie spółki – art. 29; 1,5 tys. zł od pozwu w sprawie z umowy o przekazanie mienia w ramach prywatyzacji – art. 31; 3 tys. zł od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych – art. 34). W postępowaniu nieprocesowym (tytuł II, dział 4) opłaty stałe wynoszą 40, 50, 60, 100, 150, 200, 250, 300, 400 i 500 zł (art. 37, art. 39, art. 42-44, art. 49-50, art. 51 ust. 1, art. 53-56 i art. 58-72), a wyższe opłaty – 1 tys. zł – pobiera się od wniosków: o podział majątku wspólnego po ustaniu małżeńskiej wspólności majątkowej (art. 38), o zniesienie współwłasności (art. 41), o dział spadku połączony ze zniesieniem współwłasności (art. 51 ust. 2), o wszczęcie egzekucji przez zarząd przymusowy albo przez sprzedaż przedsiębiorstwa (art. 73), a także w niektórych sprawach z zakresu działania Krajowego Rejestru Sądowego (np. art. 52 ust. 1) i w postępowaniu upadłościowym – art. 74).

Ustawa o kosztach sądowych zwalnia niektóre podmioty (np. Skarb Państwa – art. 94 czy stronę dochodzącą ustalenia ojcostwa – art. 96 ust. 1 pkt 1) z obowiązku uiszczania opłat i przesądza, że nie pobiera się opłat od niektórych wniosków (np. o przesłuchanie świadka testamentu ustnego – art. 95 ust. 1 pkt 3). Ponadto – na określonych ustawą zasadach – sąd może zwolnić stronę od kosztów sądowych w całości (art. 100 ust. 2) albo w części, jeżeli strona jest w stanie ponieść tylko część tych kosztów (art. 101 ust. 1). Zwolnienia takiego może domagać się osoba fizyczna, która oświadczyła, że nie jest w stanie ponieść owych kosztów bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny (art. 102 ust. 1), a także osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, która wykazała, że nie ma dostatecznych środków na ich uiszczenie (art. 103). W celu ustalenia rzeczywistego stanu majątkowego strony domagającej się zwolnienia od kosztów sądowych lub z niego korzystającej sąd może przeprowadzić stosowne dochodzenie (art. 109), a jeśli okaże się, że okoliczności, na podstawie których przyznano zwolnienie, nie istniały lub przestały istnieć – sąd cofa zwolnienie od kosztów (art. 110).

W związku z powyższym można przyjąć, że ustawodawca ustalił wysokość opłat stałych na poziomie poniżej 1 tys. zł, przewidując tylko nieliczne wyjątki, do których należą wynosząca 2 tys. zł opłata przewidziana w zaskarżonym przepisie.

2.2. Problematyka wysokości opłat sądowych jest nierozzerwalnie związana z zapewnieniem właściwej równowagi między interesem państwa w uzyskaniu częściowego zwrotu wydatków na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, a interesem podmiotów dochodzących swych praw na drodze sądowej.

Wysokość opłat sądowych – pozostając w ścisłym związku z przedmiotem postępowania i nie utrudniając ochrony praw obywateli – może być uzasadniona nakładami na konkretne postępowanie. W zależności bowiem od stopnia jego zawichości różny jest stopień zaangażowania aparatu państwowego. Niewątpliwie postępowanie o stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości może być skomplikowane i czasochłonne z uwagi na obowiązek wykazania przez wnioskodawcę spełnienia przesłanek zasiedzenia, określonych w art. 172 k.c., oraz w związku z możliwością uczestnictwa w postępowaniu innych podmiotów niż wnioskodawca (np. posiadaczy gruntów sąsiednich, wierzycieli dotychczasowego właściciela lub zasiadającego oraz osób, którym przysługuje ograniczone prawo rzeczowe). Z uwagi na oblig przeprowadzenia rozprawy (art. 608 k.p.c.) oraz przebieg postępowania dowodowego, postępowanie to przedstawia się podobnie do postępowań procesowych, więc nie sposób uznać trafności argumentu, że przedmiotowe postępowanie nieprocesowe tylko w niewielkim stopniu angażuje sąd oraz uczestników.

System kosztów sądowych nie może pozostawać oderwany od określonej polityki państwa. W konsekwencji regulacja kosztów może prowadzić do ułatwień w procesach o alimenty czy renty oraz utrudnień w procesach prowadzących np. do zmiany sytuacji rodziny (w sprawach o rozwód). Regulacja kosztów sądowych jest elementem relacji między państwem a obywatelami, którzy dochodzą swoich roszczeń na drodze sądowej.

Warto zauważyć, iż – zgodnie z stanowiskiem Sądu Najwyższego – w postępowaniu o stwierdzenie zasiedzenia dopuszczalne jest przeprowadzenie dowodów obalających prawdziwość domniemania wynikającego z wpisu w księdze wieczystej, bez potrzeby inicjowania odrębnego postępowania o uzgodnienie treści księgi wieczystej ze stanem faktycznym (zob. uchwała SN z 26 marca 1993 r., sygn. akt III CZP 14/93, OSN nr 11/1993, poz. 196). Równocześnie – zgodnie z poglądami doktryny prawnej – spoczywający na wnioskodawcy ciężar dowodu i obowiązek przedkładania stosownych dokumentów i wprowadzenie elementów tzw. prawdy formalnej w procesie nie oznacza rezygnacji z zasady prawdy materialnej, obowiązującej zarówno w postępowaniu procesowym jak i nieprocesowym. Dotarcie przez sąd do prawdy jest nadal jednym z celów procesu cywilnego (zob. uchwała SN z 17 lutego 2004 r., sygn. akt III CZP 115/03, OSNC nr 5/2005, poz. 77). W konsekwencji nie można wykluczyć aktywnego zaangażowania sądu w proces dowodowy, co może być związane z odpowiednio wyższymi nakładami czasu, pracy i środków w ramach toczącego się postępowania.

3. Uwagi ogólne o instytucji zasiedzenia.

Jak wynika z księgi drugiej, tytułu I, działu III ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.), zasiedzenie jest jednym ze sposobów nabycia własności. Następuje ono w wyniku samoistnego posiadania rzeczy (czyli faktycznego władania nią jak właściciel – *cum animo rem sibi habendi*) przez czas określony w ustawie, wynoszący dla nieruchomości 20 lat (30 lat w razie uzyskania posiadania w złej wierze, art. 172 k.c.), a dla ruchomości – 3 lata (art. 174 k.c.). Przedmiotem zasiedzenia może być rzecz, jej część fizyczna (część nieruchomości gruntowej) albo ułamkowa (udział we współwłasności), a także służebność. Celem instytucji zasiedzenia – motywowanym niewątpliwie interesem publicznym – jest zniesienie długotrwale istniejącej rozbieżności pomiędzy faktycznym wykonywaniem uprawnień właścicielskich, a formalnoprawnym stanem własności. Chodzi więc o stabilizację i uporządkowanie statusu prawnego rzeczy, którymi długotrwale władają posiadacze samoistni.

Skutek prawny zasiedzenia – nabycie własności – następuje z chwilą spełnienia się ustawowych przesłanek (nie ma znaczenia sposób objęcia rzeczy w posiadanie samoistne,

choć zła wiara wyklucza zasiedzenie rzeczy ruchomej i wydłuża okres zasiedzenia nieruchomości), jednak niezbędnym warunkiem korzystania z przysługującego prawa jest uzyskanie orzeczenia sądu. Innymi słowy określony podmiot staje się właścicielem po spełnieniu przesłanki upływu określonego czasu, ale dopóki nie uzyska deklaratoryjnego orzeczenia sądu, jego prawo jest w istocie iluzoryczne.

Zgodnie z art. 609 k.p.c. zasiedzenie stwierdza sąd powszechny w postępowaniu nieprocesowym, inicjowanym wnioskiem zainteresowanej osoby. Po przeprowadzeniu postępowania sąd wydaje postanowienie, stanowiące – po uprawomocnieniu – dokument wykazujący przysługiwanie prawa własności (służebności), czyli – w odniesieniu do nieruchomości – podstawę ujawnienia prawa w księdze wieczystej. Prawomocne stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie wywołuje również skutek w sferze podatkowej (obowiązek podatkowy w podatku od spadków i darowizn – art. 1 ust. 1 pkt 3 i art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, Dz. U. z 2004 r. Nr 142, poz. 1514, ze zm.).

4. Unormowanie dawniejsze i proces legislacyjny nowelizacji.

Trybunał Konstytucyjny za przydatne uznaje przypomnienie wcześniej obowiązującej regulacji oraz przedstawienie pewnych uwag, dotyczących przebiegu procesu legislacyjnego zaskarżonego przepisu.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 17 grudnia 1996 r. w sprawie określenia wysokości wpisów w sprawach cywilnych (Dz. U. z 1996 r. Nr 154, poz. 753, ze zm.; dalej: rozporządzenie wpisowe) – stanowiło (w § 25), że od wniosku w sprawie o stwierdzenie nabycia własności przez zasiedzenie pobierana jest połowa wpisu stosunkowego, wynoszącego w sprawie cywilnej (zgodnie z § 1) 8%, a więc uzyskanie stwierdzenia zasiedzenia nieruchomości wiązało się z koniecznością uiszczenia tytułem wpisu 4% wartości przedmiotu zasiedzenia.

Rządowy projekt ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2582/IV) zawierał – w art. 39 – regulację tożsamą z przepisem zakwestionowanym w sprawie niniejszej, nieopatrzoną jednak pisemnym uzasadnieniem. W toku prac parlamentarnych padły propozycje zmniejszenia stawki opłaty sądowej z tytułu stwierdzenia zasiedzenia nieruchomości z 2 000 zł do 500 zł, spotkały się one jednak ze sprzeciwem przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości, którzy wskazywali, że sprawy takie „są naprawdę kłopotliwe i wymagają często wielu dokumentów, również historycznych, bo trzeba przecież udowadniać stan sprzed dwudziestu lat, a nawet i sprzed okresu znacznie odleglejszego”. Argumentowali też, że „może to być zasiedzenie w złej wierze. Dlaczego więc taka osoba ma być jeszcze premiowana w postaci obniżonych opłat, tym bardziej że koszty sądowe są tu naprawdę znaczące”. Sugerowali także: „Może więc rozgraniczmy sprawy zasiedzenia w dobrej wierze i w złej wierze i obniżmy opłatę tym, u których zasiedzenie nastąpiło w dobrej wierze”. Wskazując, że projekt prowadzi ogólnie do obniżenia opłat sądowych, podawali przykłady dawniejsze, brali jednak pod uwagę wyłącznie nieruchomości o wartości powyżej 100 tys. zł (biuletyn nr 4806/IV ze wspólnego posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka i Komisji Ustawodawczej 29 czerwca 2005 r.).

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że istotnie – jak to wykazano w toku prac parlamentarnych – opłaty sądowe generalnie zostały obniżone. Dotyczy to również opłat z tytułu stwierdzenia zasiedzenia nieruchomości, jednak z wyłączeniem nieruchomości o wartości poniżej 50 tys. zł. W wypadku takich nieruchomości, opłaty wzrosły, a wzrosły tym bardziej, im mniejsza jest wartość nieruchomości.

6. Analiza zarzutów pytania prawnego w kontekście zasady równości, wynikającej z art. 32 Konstytucji.

Ogólna zasada równego traktowania wymaga, aby podmioty znajdujące się w sytuacjach porównywalnych – wykazujące się wspólną cechą relewantną (prawnie istotną) – były traktowane tak samo, tj. według jednakowej miary bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących (por. orzeczenie z 28 listopada 1995 r., sygn. K. 17/95, OTK ZU nr 3/1995, poz. 18 i wyrok z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K. 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89). Nieuzasadnione obiektywnie różnicowanie lub odmienne traktowanie jest zakazaną z jakiegokolwiek powodu dyskryminacją (art. 32 ust. 2 Konstytucji). Istotne jest zatem wskazanie cechy relewantnej porównywanych podmiotów.

W uzasadnieniu pytania prawnego przyjęto, iż zróżnicowanie wysokości opłaty sądowej od wniosków o stwierdzenie nabycia własności przez zasiedzenie w zależności od przedmiotu zasiedzenia, stanowi dyskryminację. Cechą relewantną wnioskodawców – w opinii sądu – jest tożsamość trybu rozpatrywania ich wniosków oraz fakt bycia samoistnym posiadaczem rzeczy.

Odnosząc się do pierwszej okoliczności, należy zauważyć, że sam fakt tożsamości w zakresie właściwości miejscowej sądu oraz nieprocesowego charakteru postępowania nie ma bezpośredniego związku z nakładem czasu, zawilocią postępowania ani z wysokością opłaty sądowej. Mając na uwadze cel postępowania cywilnego (zarówno procesowego jak i nieprocesowego), którym w ogólności jest urzeczywistnianie obowiązujących w zakresie stosunków cywilnoprawnych norm prawnych zgodnie z ich treścią społeczną oraz zaprowadzenie stanu pewności prawa w zakresie tych stosunków, istotne znaczenie dla rekonstrukcji cechy prawnie relewantnej podmiotów w określonej sytuacji ma norma prawnomaterialna. Sam fakt zakwalifikowania danej materii spraw do rozpatrywania w postępowaniu nieprocesowym nie może *in abstracto* przesądzać o stopniu zawiloci tych spraw. Podobnie nie oznacza jednakowego stopnia zawiloci to, że sprawy rozpoznawane są na tym samym szczeblu sądowym. Z uwagi na różnorodny charakter spraw rozpatrywanych w trybie nieprocesowym nie można uznać, iż zachodzi podobieństwo co do nakładu pracy, zaangażowania stron oraz sądu.

W sprawach dotyczących nabycia własności rzeczy przez zasiedzenie, odmienne ukształtowane przesłanki zasiedzenia rzeczy ruchomej i nieruchomości w sposób istotny różnicują stopień zawiloci procesu dowodowego. Po pierwsze, niewątpliwie łatwiejsze dowodowo jest wykazanie posiadania w ustawowo przyjętym dla ruchomości czasie (3 lata) niż w wypadku nieruchomości, dla których przesłanką zasiedzenia jest upływ lat 20 lub 30 (przy złej wierze zasiadającego). Po drugie, mając na uwadze domniemanie zgodności posiadania ze stanem prawnym (art. 341 k.c.), trzeba uznać, że władztwo nad ruchomością jest wystarczającym znakiem legitymacyjnym widocznym dla osób trzecich i ułatwia (przy domniemaniu z art. 339 k.c.) stwierdzenie samoistnego posiadania. Tymczasem wykazanie faktycznego władztwa nad nieruchomością nie jest równie jednoznaczne. Po trzecie, w sprawie o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości krąg podmiotów zainteresowanych, w rozumieniu art. 510 k.p.c., jest szerszy niż w wypadku ruchomości z uwagi na szczególny reżim prawny przewidziany dla tych pierwszych. Wobec powyższego za nietrafny uznać należy argument o tożsamości nakładu i czasu pracy oraz zawiloci w postępowaniu o stwierdzenie zasiedzenia ruchomości i postępowaniu o stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości.

Odnosząc się do drugiej okoliczności – faktu samoistnego posiadania – zważyć trzeba, że wysokość opłaty uzależniona jest od przedmiotu sprawy, a przyjęta przez ustawodawcę klasyfikacja rzeczy na nieruchomości i ruchomości wiąże się z odmiennym reżimem prawnym. Istotne jest zatem rozróżnienie sytuacji samoistnego posiadacza nieruchomości i samoistnego posiadacza nieruchomości. Choć oba podmioty zaliczają się

do nadrzędnej kategorii posiadaczy samoistnych to charakteryzują się szeregiem odrębności, które mogą uzasadniać różne traktowanie. Odrębności te wynikają z przedmiotu objętego w posiadanie. Nieruchomości – z uwagi na swoje społeczno-gospodarcze znaczenie – poddane zostały szczególnemu reżimowi prawnemu, odmiennie kształtującemu kwestie przeniesienia własności, zasiedzenia czy zrzeczenia się własności. Jeśli chodzi o zasiedzenie, należy wskazać odmiennie ukształtowanie przesłanek uprawniających samoistnego posiadacza rzeczy do nabycia własności nieruchomości (art. 172 k.c.) oraz różnice w zakresie dozwolonej samopomocy w razie naruszenia posiadania (art. 343 § 2 k.c.). Prawo cywilne dopuszcza tym samym w szerokim zakresie odmiennie traktowanie posiadacza samoistnego w zależności od tego, czy przedmiotem jego posiadania jest ruchomość, czy nieruchomość. Szeroki zakres przysługującej ustawodawcy swobody kreowania systemu opłat sądowych i szczególny status nieruchomości będącej przedmiotem postępowania w sprawie wniosku o stwierdzenie nabycia własności przez zasiedzenie, mogą uzasadniać również odmiennie ukształtowanie wysokości opłaty.

Okoliczności powyższe przemawiają za uznaniem, że art. 40 ustawy o kosztach sądowych jest zgodny z art. 32 Konstytucji.

6. Analiza zarzutów pytania prawnego w kontekście prawa do sądu, wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji.

6.1. Na wstępie Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że prawo do sądu zostało w obowiązującej Konstytucji i wiążącej Rzeczpospolitą Polską Konwencji ujęte w sposób niemal tożsamy. Dlatego też oddzielne analizowanie zagadnienia uznać trzeba za zbędne. Stwierdza też, że choć pytający sąd, w sentencji swego postanowienia, wzorcem kontroli uczynił cały art. 6 Konwencji, to jednak z uzasadnienia pytania prawnego jasno wynika, że dopatruje się niezgodności kwestionowanego przepisu wyłącznie z art. 6 ust. 1 Konwencji, nie ma zatem potrzeby formalnego orzekania, że art. 40 ustawy o kosztach sądowych nie jest niezgodny z pozostałymi ustępami jej przepisu.

6.2. Odnosząc się do wpływu kwestionowanego przepisu na dostęp do wymiaru sprawiedliwości, należy na wstępie stwierdzić, że teza o ograniczeniu tej dostępności ma charakter względny i może wynikać jedynie z porównania pewnych wartości. Za nietrafny należy uznać pogląd, jakoby jedyną właściwą metodą regulacji kosztów sądowych w sprawach o zasiedzenie było wprowadzenie opłaty stosunkowej, bo przywołana w uzasadnieniu pytania prawnego zasada bezpośredniego związku wysokości opłaty i wartości dochodzonego prawa majątkowego nie stanowi przeszkody we wprowadzeniu opłaty stałej. Przyjęcie przez ustawodawcę tej metody regulacji, jako podstawowego rozwiązania (art. 12 ustawy o kosztach), przesunęła ciężar oceny wartości dochodzonego prawa majątkowego z poziomu jednostki i sądu na poziom ustawodawcy. Innymi słowy, wprowadzenie opłat stałych wiąże się w takim systemie z dokonaną przez ustawodawcę abstrakcyjną oceną wartości praw majątkowych, od których opłaty mają być pobierane. W konsekwencji ograniczona została możliwość miarkowania opłat w konkretnych postępowaniach. Sam wybór charakteru opłaty sądowej (stosunkowa czy stała) czy jej ustanowienie na określonym poziomie nie oznacza jeszcze *per se* naruszenia gwarantowanego konstytucyjnie prawa do sądu. Można bowiem bronić zapatrywania, że wprowadzenie opłaty stałej stanowi najlepszą gwarancję równego dla wszystkich dostępu do sądu (tak wyrok z 16 grudnia 2003 r., sygn. SK 34/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 102). Powyższe, oprócz względów funkcjonalnych (takich jak np. przyspieszenie procesu), może zatem uzasadniać rozszerzenie katalogu opłat stałych (tak: A. Górski, L. Walentynowicz *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Ustawa i orzekanie. Komentarz praktyczny*,

Warszawa 2007, s. 31), o ile nie ma charakteru arbitralnego rozstrzygnięcia. Innymi słowy cele wprowadzenia nowej regulacji opłat sądowych powinny znajdować obiektywne i racjonalne uzasadnienie. Jak w powołanym wyżej wyroku w sprawie SK 34/03 wskazał Trybunał Konstytucyjny, „wybór metody ustalania wpisu w sprawach cywilnych należy do ustawodawcy. W tym zakresie ustawodawca niewątpliwie korzysta ze znacznej swobody, rzecz jasna – w granicach porządku konstytucyjnego (...) zróżnicowanie opinii na temat przyjętej przez ustawodawcę metody ustalania wpisu ostatecznego w określonej kategorii spraw, a nawet przekonanie o poprawności innej, odrzuconej przez ustawodawcę regulacji, nie oznacza niezgodności z Konstytucją obowiązujących przepisów”. Ustanowienie obowiązku formalnego (niezależnie od metody regulacji) wniesienia określonej opłaty nie jest niekonstytucyjne, o ile nie narusza istoty prawa do sądu.

Udzielenie odpowiedzi na pytanie o konstytucyjność konkretnego uregulowania wymaga łącznego rozpatrzenia: po pierwsze – wysokości opłaty w świetle jej funkcji systemowej, po wtóre – uwzględnienia potrzeb zarówno wymiaru sprawiedliwości jak i potrzeb społecznych, po trzecie – stadium procesu, na którym wymóg jej uiszczenia jest stosowany, a po czwarte – możliwości i zakresu uzyskania ewentualnego zwolnienia z obowiązku jej wniesienia (por. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 10 stycznia 2006 r., *Teltronic-CATV przeciwko Polsce*, skarga nr 48140/99).

6.3. Problematyka kosztów sądowych – w aspekcie prawa do sądu – była kilkakrotnie przedmiotem szczegółowej analizy Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 7 września 2004 r., sygn. P 4/04 (OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81) stwierdził, że koszty sądowe są tradycyjnie uznanym instrumentem polityki państwa służącym do regulowania relacji stron stosunków procesowych oraz do stymulowania decyzji jednostek co do sposobu prowadzenia swych interesów i doboru środków ich ochrony. Uznał, że koszty postępowania służą osiągnięciu należytej sprawności organizacyjnej i orzeczniczej sądów oraz wyodrębnieniu roszczeń szykanujących i oczywiście niezasadnych spośród roszczeń uzasadnionych, służących ochronie praw i wolności jednostki, oraz zwrócił uwagę, że koszty te spełniają liczne funkcje: społeczne, fiskalne, a także służebne wobec wymiaru sprawiedliwości. Zdefiniował, że funkcja społeczna oznacza wpływ wywierany przez koszty postępowania na życie społeczne w sensie zarówno pozytywnym (ograniczenie pieniąctwa, szykanowania przeciwnika, minimalizacja zachęt do ochrony fikcyjnych interesów i chęci niesłusznego wzbogacenia się kosztem przeciwnika etc.), jak i negatywnym (np. utrudnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zaburzenia funkcjonowania zasady faktycznej równości uczestników postępowania), funkcja fiskalna polega na uzyskaniu częściowego przynajmniej zwrotu kosztów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (choć w skrajnych wypadkach realizacja tej funkcji może przerodzić się w nadmierny fiskalizm, stanowiący zagrożenie prawa do sądu), a funkcja służebna wobec wymiaru sprawiedliwości przejawia się we wpływie kosztów na zachowania stron w trakcie procesu.

6.4. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd, że wysokość opłaty powinna pozostawać w ścisłym związku z przedmiotem postępowania, a – mając na uwadze szczególny status nieruchomości w obrocie gospodarczym oraz delikatną materię „sporów gruntowych” – wskazuje, że nadmierne obniżenie opłaty od wniosku o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie pozbawiłoby opłatę pozytywnej funkcji społecznej. Odpowiednia wysokość opłaty powstrzymuje przed rozpoczynaniem niezasadnych sporów gruntowych oraz chroni interesy właścicieli nieruchomości przed niezasadnymi postępowaniami o stwierdzenie nabycia własności, które mogłyby w sposób istotny wpływać na wartość oraz atrakcyjność rynkową nieruchomości. Na marginesie

podkreślić należy, iż z uwagi na specyfikę postępowania nieprocesowego wysokość opłaty sądowej sama w sobie nie prowadzi do negatywnych skutków społecznych w postaci zaburzenia faktycznej równości uczestników postępowania. Odpowiednio wysoka opłata od wniosku o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości spełnia istotną dla rynku obrotu nieruchomościami funkcję stabilizującą.

Niewątpliwie wskazana w kwestionowanym przepisie wysokość opłaty sądowej jest jedną z wyższych przewidzianych w ustawie, niemniej jednak należy podkreślić, iż jest to opłata dotycząca stwierdzenia zasiedzenia nieruchomości (zarówno miejskich jak i wiejskich), których ceny rynkowe zasadniczo przekraczają wartość 2000 zł. Stan faktyczny leżący u podstaw pytania prawnego, gdy wartość majątkowa nieruchomości jest niższa od opłaty sądowej, ma charakter wyjątkowy, ale nie znaczy to, że automatycznie złamana została zasada bezpośredniego związku pomiędzy wysokością opłaty a wartością dochodzonego roszczenia w sprawach majątkowych. Co istotne, sam fakt takiej różnicy pomiędzy wartością nieruchomości a opłatą sądową nie oznacza automatycznie straty wnioskodawcy, bo prawno-ekonomiczny sens dochodzonego prawa majątkowego wyraża się dopiero w świetle jego znaczenia i związków z całym jego majątkiem. Innymi słowy, dochodzony w postępowaniu nieprocesowym interes wnioskodawcy może mieć wyższą wartość majątkową niż opłata sądowa, nawet gdy wartość nieruchomości jest od niej niższa. Wynika to – w sprawie leżącej u podstaw pytania prawnego – z tego, że wartość całego gospodarstwa (czy też siedliska) o uporządkowanym stanie własnościowym będzie znacząco wyższa od wartości owego gospodarstwa (siedliska), w którego skład wchodzi działki należące formalnie do różnych właścicieli.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z uwagi na to, że opłata stała od wniosku o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie dotyczy wszelkich nieruchomości (miejskich i wiejskich), rozstrzygającego znaczenia nie może mieć argument oparty na wyjątkowym stanie faktycznym.

6.5. Zgodnie z art. 126² k.p.c. sąd nie podejmie żadnej czynności na skutek pisma, od którego nie została uiszczona opłata. Należy jednak podkreślić, że nieuiszczenie opłaty – co do zasady – nie powoduje pozostawienia pisma bez dalszego biegu, lecz rozpoczyna procedurę zmierzającą do usunięcia wadliwości pisma procesowego. Zgodnie z art. 130 § 1 k.p.c. przewodniczący wzywa stronę, pod rygorem zwrotu pisma, do opłacenia go w terminie tygodniowym. Bezskuteczny upływ tego terminu powoduje zwrot pisma bez jakichkolwiek skutków (art. 130 § 2 k.p.c.). Tym samym niewniesienie opłaty nie skutkuje automatycznym i definitywnym zamknięciem drogi sądowej, bo wniosek może być rozpoznany co do istoty ponownie.

Słusznie podkreśla Prokurator Generalny, iż obowiązek wniesienia opłaty w kwestionowanej wysokości nie ma charakteru bezwzględnej, bo ustawodawca przewiduje możliwość zwolnienia od kosztów sądowych osób, dla których jej uiszczenie jest nadmiernym ciężarem (art. 94-118 ustawy o kosztach sądowych). Na podstawie art. 102 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych osoba fizyczna, która nie może ponieść kosztów sądowych bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny, może wystąpić z wnioskiem o zwolnienie z obowiązku ich uiszczenia. Do wniosku tego powinno być dołączone oświadczenie obejmujące szczegółowe dane o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania osoby ubiegającej się o zwolnienie od kosztów (art. 102 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych). Instytucja ta ma na celu ułatwienie stosowania systemowych rozwiązań w zakresie wysokości opłat sądowych w odniesieniu do spraw indywidualnych. Właśnie orzeczenie o zwolnieniu od kosztów sądowych spełnia istotną funkcję społeczną, łagodząc negatywne skutki zaporowej funkcji opłat sądowych i

umożliwia prowadzenie procesów osobom, których nie stać na dochodzenie ich praw. Instrument ten stanowi więc istotną gwarancję prawa dostępu do sądu.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że art. 40 ustawy o kosztach sądowych nie ogranicza dostępu do sądu, a zatem nie narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji ani art. 6 ust 1 Konwencji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.