



RPW/12737/2021
Data: 2021-01-12

Warszawa, dn. 10.02.2020 r.



POSŁOWIE SP SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

PETYCJA

W oparciu o ustawę o petycjach w powiązaniu z:

Art. 118 ust. 1 Konstytucji
Art. 63 Konstytucji
Art. 2 Konstytucji
Art. 7 Konstytucji
Art. 21 Konstytucji
Art. 64 Konstytucji
Art. 45 ust. 1 i 2
Art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji
Art. 221 k.p.a.
Art. 6 k.p.a.
Art. 7 k.p.a.

A. Wnoszę PETYCJĘ DO POSŁÓW SP odnośnie:

Nowelizacji art. 13 ust. 2 Ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Dz. U. 2019, poz. 2020, w związku z regulacją zawartą w art. 136 ust. 1 - 3 Ustawy o gospodarce nieruchomościami, w związku z art. 21 ust. 2 Konstytucji, w powiązaniu z:

- 1) art. 64 ust. 1 Konstytucji (każdy ma prawo do innych praw majątkowych);
- 2) art. 64 ust. 2 Konstytucji (własność, inne prawa majątkowe podlegają **równej dla wszystkich ochronie prawnej**);
- 3) art. 77 ust. 2 Konstytucji: „**Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw**”,

albowiem prawodawca dopuścił się naruszenia zasady równej ochrony praw majątkowych oraz naruszenia konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej, a także zaufania obywateli do demokratycznego państwa prawa.

B. Ponadto wnoszę o implementowanie do niniejszego postępowania orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w zakresie w jakim Trybunał w swoim orzecznictwie uznaje, że **dopuszczalne jest wskazywanie art. 2 Konstytucji jako dodatkowego wzorca kontroli**, co służy uzupełnieniu oraz wzmocnieniu argumentacji o naruszeniu przez określone przepisy (np. ustawowe) konkretnych praw i wolności (zob. wyrok z 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01).

Należy podkreślić, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sprawiedliwość społeczna jest wiązana z zasadą równości wyrażoną w rozdz. II Konstytucji. Zatem obie zasady w znacznym stopniu nakładają się na siebie. **Zasada sprawiedliwości społecznej nakazuje w szczególności, aby równo traktować podmioty prawa charakteryzujące się daną istotną cechą.** Sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga bowiem, aby zróżnicowanie poszczególnych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji (zob. wyrok z 22 grudnia 1997 r., sygn. K 2/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 72).

Wprowadzanie różnicowania podmiotów prawa może okazać się dopuszczalne na gruncie zasady równości wówczas, gdy służy realizacji sprawiedliwości społecznej. Konsekwencją tego jest stwierdzenie, że **zróżnicowanie niesprawiedliwe jest zakazane** (por. orzeczenie z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, wyrok z 28 marca 2007 r., sygn. K 40/04, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 33). Ze względu na związek z konstytucyjną zasadą równości można wskazać na analogiczne relacje z art. 64 ust. 2 Konstytucji, a więc **zasada sprawiedliwości społecznej stanowi wzmocnienie równej ochrony praw majątkowych** (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 kwietnia 2012 r. SK 4/10).

Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w przekonujących argumentach. Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych może więc być uznane za zgodne z Konstytucją, jeżeli **pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnianiu tych zasad**. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli narusza zasadę sprawiedliwości społecznej. W tym sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie (por. np. wyroki TK: z 16 grudnia 1997 r., sygn. K. 8/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 70 oraz z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40, s. 243-244).

UZASADNIENIE

Zasady i tryb pobierania kosztów sądowych w sprawach cywilnych, zasady ich zwrotu, wysokość opłat sądowych w sprawach cywilnych, zasady zwolnienia od kosztów sądowych oraz umarzania, rozkładania na raty i odraczania terminu zapłaty należności sądowych określa ustawa z 28 lipca 2005 roku o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. 2019 poz. 2020), (dalej: „uks”).

Wnioskowany o nowelizację przepis uks stanowi, że **„W sprawach o prawa majątkowe przy wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu zaskarżenia ponad 20 000 złotych pobiera się od pisma opłatę stosunkową wynoszącą 5% tej wartości, nie więcej jednak niż 200 000 złotych”**.

W dniu 9 stycznia 2019 r. do Sejmu wpłynął rządowy projekt nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego oraz innych ustaw, w tym ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Założeniem projektu było urealnienie opłat sądowych (przeważnie przez ich podwyższenie), a w konsekwencji zniechęcenie stron do wykorzystywania drogi sądowej – co miało wpłynąć na odciążenie sędziów.

Jednak należy uwzględnić, iż niezależnie od intencji ustawodawcy, Trybunał Konstytucyjny (TK) w uzasadnieniu wyroku z dnia 14.07.2015 r. o sygn. SK 26/14 wskazał, że w świetle Konstytucji **„dążenie do zachowania równowagi budżetowej powinno ustąpić przed ochroną praw osób, którym przysługuje prawo do wynagrodzenia szkody, jaka mu została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”**.

Natomiast w sprawach o roszczenia wynikające z czynności bankowych (art. 13a uks) oraz w sprawach odszkodowawczych wskazanych w art. 36 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym („u.p.z.p.”), prawodawca przyjął opłatę stałą w wysokości 1000 złotych (art. 13b uks).

Zgodnie z art. 45 Konstytucji, każdy może zwrócić się do sądu, gdy poszukuje sprawiedliwości lub gdy odczuwa potrzebę ustalenia swojego statusu prawnego. Prawo do sądu oznacza, że o statusie jednostki decyduje ostatecznie sąd. Prawo do sądu jest również gwarancją praw i wolności człowieka i obywatela, jednakże pod warunkiem, że sąd jest niezawisły i niezależny.

Z takiego ukształtowania artykułu 45 wynika także zasada dostępności do sądów. Powinno być to względnie łatwe (także w sprawach rozpoznawanych przez wyższe instancje), a wszelkie ograniczenia w tym zakresie muszą być zgodne z wolą ustrojodawcy wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W kontekście powyższego, składający petycję dostrzega, że wysokość opłaty stosunkowej w sprawach o prawa majątkowe (art. 13 ust. 2 uks), niemal definitywnie zamyka drogę do skorzystania z konstytucyjnej ochrony wolności i praw obywatelskich, albowiem osoby, które zostały wyłączone w latach

sześciodziesiątych i siedemdziesiątych w zdecydowanej większości były rolnikami a **grunty rolne stanowiły ich jedyne źródło utrzymania**. Te osoby niezależnie od tego, że utraciły jedyne źródło przychodu, to ponadto wskutek niezgodnego z prawem działania organów władzy publicznej utraciły prawo do fizycznej restytucji własności. Powstała zatem dodatkowa szkoda związana ze wzrostem wartości nieruchomości w czasie.

Z powodów wskazanych wyżej, podmioty które zostały wywłaszczone na cel publiczny, a wywłaszczyciel nie zrealizował planowanego zamierzenia inwestycyjnego, zasługują na zastosowanie wobec nich zasady sprawiedliwości społecznej i w konsekwencji zastosowanie wobec nich złagodzonego prawa o opłatach sądowych, analogicznie jak w art. 13 a i 13 b uks.

Przy czym zasada sprawiedliwości społecznej powinna być pojmowana „jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i **powstrzymanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli**” (zob. wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87).

KONSTATACJA: W ustawie o kosztach sądowych, **ustawodawca dopuścił się zanegowania zasady równej ochrony wartości konstytucyjnych**, albowiem powstał stan uprzywilejowania podmiotów wskazanych m.in. w art. 36 u.p.z.p. (zob. art. 13 b uks) i tym samym w konsekwencji, **prawodawca wykreował stan odmiennego potraktowania podmiotów podobnych**.

ZASADA RÓWNEJ DLA WSZYSTKICH OCHRONY PRAW MAJĄTKOWYCH

Wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasada równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych stanowi jeden z aspektów ogólnej zasady równości, wysłowionej w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Nasuwa się więc pytanie: z jakich powodów ustawodawca zróżnicował opłaty w sprawach o prawa majątkowe (zob. i por. zapisy w przedmiotowej ustawie w art. 13 ust. 2 oraz 13 a i 13 b).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoich wyrokach wskazywał, że obowiązki ustawodawcy wynikające z postanowienia konstytucyjnego w art. 64, mają dwojaki charakter:

- W wymiarze pozytywnym ustawodawca powinien ustanowić przepisy i procedury udzielające równej ochrony podmiotom praw majątkowych.
- Natomiast w wymiarze negatywnym – **zobligowany jest powstrzymać się od przyjmowania regulacji, które mogłyby pozbawić ochrony prawnej niektóre spośród tych podmiotów albo w stosunku do części z nich ochronę dowolnie osłabiać** (zob. wyrok z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40).
- Ustanawiając przepisy określające kształt praw majątkowych, **ustawodawca musi pamiętać, aby zapewnić równą ochronę wszystkim podmiotom należącym do kategorii podmiotów podobnych**. Wymaganie to odnosi się w szczególności do kwestii ustalenia kręgu osób mogących korzystać z ustawowego prawa majątkowego.

KATEGORIA PODMIOTÓW PODOBNYCH – ANALIZA PORÓWNAWCZA

1. Cywilnoprawne skutki naruszenia art. 136 ust. 1 – 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.).

Art. 136 jest ustawową częścią tzw. instytucji zwrotu nieruchomości wywłaszczonych, a ust. 3 tego artykułu jest przesłanką do uznania (na pewnym etapie postępowania administracyjnego lub sądowego), iż były właściciel lub jego spadkobierca staje się posiadaczem **ekspektawy maksymalnie ukształtowanej**, albowiem toczy się procedura restytucji prawa własności, a w okolicznościach gdy przywrócenie prawa własności staje się niemożliwe, byłemu właścicielowi lub jego spadkobiercy **przysługuje odszkodowanie**.

Z kolei instytucja wywłaszczenia odnosi się do przymusowego pozbawienia (odjęcia) konstytucyjnej kategorii własności prywatnej. Wynika to z samej konstrukcji pojęcia wywłaszczenia stanowiącego synonim

instytucji umożliwiającej państwu – w drodze wyjątku – na ingerencję w konstytucyjne gwarancje własności (zob. wyrok TK o sygn. P 12/11).

Nakłada to obowiązek dopuszczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w tych wszystkich wypadkach, gdy nie zostanie ona wykorzystana na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia. Pogląd ten, wielokrotnie potwierdzany w późniejszych orzeczeniach (zob. wyroki o sygn.: K 6/05, SK 43/07, P 12/11, SK 7/13, SK 26/14 oraz z 13 marca 2014 r., sygn. P 38/11, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 31).

W praktyce legislacyjnej zakres zastosowania ustawowej zasady zwrotu był zresztą sukcesywnie poszerzany. Jednakże niezależnie od tego, na gruncie obecnie obowiązującej Konstytucji, **zasada zwrotu nieruchomości wywłaszczonych uzyskała charakter zasady o mocy konstytucyjnej**. Zasada owa wynika bezpośrednio z art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej.

2. Cywilnoprawne skutki naruszenia art. 36 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018r. poz. 1945 oraz z 2019 r. poz.60, 235, 730 i 1009), (dalej u.p.z.p.).

Powołany wyżej przepis odnosi się do tzw. szkody planistycznej: jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem ust. 2, żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Realizacja roszczeń, o których mowa w ust. 1, może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej.

W uzupełnieniu treści powołanego przepisu należy dodać, że jeżeli po uchwaleniu planu miejscowego, korzystanie z nieruchomości stało się niemożliwe, albo nastąpiła utrata wartości nieruchomości powyżej 75%, to mamy wówczas do czynienia z **wywłaszczeniem planistycznym** (termin ten w przedmiotowej ustawie nie został zdefiniowany).

Zważywszy, że ogólna zasada równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), ściśle związana z prawem do równej ochrony praw majątkowych, wymaga, aby podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną, tj. cechą istotną, której występowanie przesądzi o spełnieniu warunku podobieństwa) były traktowane według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi zatem zostać poprzedzona zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów oraz analizą dotyczącą ich cech wspólnych i odmiennych. W tym celu konieczne jest właściwe określenie kryterium, na podstawie którego jest ustalana owa cecha relewantna, jednakże z uwzględnieniem zasady sprawiedliwości społecznej (zob. pkt B niniejszej petycji).

3. Skoro ogólna zasada równości wymaga aby podmioty prawa charakteryzowały się w równym stopniu cechami wspólnymi, zachodzi potrzeba ich określenia.

Treść przepisów zawartych w art. 13 ust. 2 oraz art. 13 b odnosi się do:

a) praw majątkowych związanych z prawem własności nieruchomości;

b) ograniczenia prawa własności nieruchomości:

- poprzez przymusowe przejęcie nieruchomości (wywłaszczenie), lub zbycie / wykupienie (umowa cywilno-prawna) w trybie wywłaszczeniowym na cel publiczny;

- wywłaszczenie planistyczne na cel publiczny, wprowadzie bez odjęcia prawa własności, jednakże właściciel może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części;

- wywłaszczenie części nieruchomości;

- objęcie planem miejscowym części nieruchomości na cel publiczny;

- ekwiwalent pieniężny za nieruchomość (część) wywłaszczoną;

- ekwiwalent pieniężny za nieruchomości (część) przeznaczoną w planie miejscowym na cel publiczny;
- prawo do żądania nieruchomości zamiennej, zarówno w oparciu o przepisy regulujące wywłaszczenia, jak również na podstawie art. 36 u.p.z.p.

Obie kategorie podmiotów wskazanych w art. 13 ust. 2 uks oraz w art. 13b uks, powinny być przez ustawę o kosztach sądowych traktowane jednolicie, albowiem jest spełniony warunek podobieństwa oparty na ograniczaniu lub pozbawianiu praw do nieruchomości.

W świetle określonych powyżej podobieństw, należy mieć na uwadze, że konstrukcja zwrotu wywłaszczonych nieruchomości jest gwarancją, iż instytucja wywłaszczania nieruchomości nie będzie nadużywana oraz wykorzystywana dla celów różnych od tych ujętych w decyzji wywłaszczeniowej, a które mieszczą się w zakresie określonym w art. 6 u.g.n. (także ustaw poprzednich) oraz art. 21 Konstytucji RP. Instytucja ta jest więc gwarancją konstytucyjnej zasady ochrony własności, a jej celem eliminacja skutków, jakie spowodowała decyzja wywłaszczeniowa, z powodu nie zaistnienia przesłanek, ze względu na jakie została wydana.

Powołane przepisy ustawy o kosztach sądowych:

Art.13b. W sprawach o roszczenia wynikające z art. 36 ustawy z dnia 27marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018r. poz.1945 oraz z 2019r. poz. 60, 235, 730 i 1009) przy wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu zaskarżenia wynoszącej ponad 20000 złotych pobiera się **opłatę stałą w kwocie 1000 złotych.**

Art.13a. W sprawach o roszczenia wynikające z czynności bankowych od strony będącej konsumentem lub osobą fizyczną prowadzącą gospodarstwo rodzinne przy wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu zaskarżenia wynoszącej ponad 20 000 złotych pobiera się **opłatę stałą w kwocie 1000 złotych.**

Zważywszy na powyższe, należy podnieść, iż art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. 2019, poz. 2020) w zakresie, w jakim stanowi, że „***W sprawach o prawa majątkowe przy wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu zaskarżenia ponad 20 000 złotych pobiera się od pisma opłatę stosunkową wynoszącą 5% tej wartości, nie więcej jednak niż 200 000 złotych***”, jest w szczególności niezgodny z:

- art. 45 ust. 1 i art. 78, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
- Art. 31 ust. 3 Konstytucji.
- art. 32 ust. 1 Konstytucji.
- art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadą sprawiedliwości społecznej.
- Art. 21 ust. 2 Konstytucji
- art. 64 ust. 2 Konstytucji i udzielaną w nim ochroną praw majątkowych.
- Art. 77 ust. 1 i 2 Konstytucji.