



Sygn. akt P 8/12

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 27 lipca 2012 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar – przewodniczący

Zbigniew Cieślak

Maria Gintowt-Jankowicz

Mirosław Granat

Wojciech Hermeliński – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądów przedstawiających pytania prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 27 lipca 2012 r., pytań prawnych Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie:

czy art. 49¹ zdanie drugie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.) jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 49¹ zdanie drugie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, z 2004 r. Nr 19, poz. 177 i Nr 63, poz. 591, z 2005 r. Nr 72, poz. 643, Nr 122, poz. 1024, Nr 167, poz. 1398 i Nr 260, poz. 2184, z 2006 r. Nr 165, poz. 1180, z 2007 r. Nr 125, poz. 873, z 2008 r. Nr 235, poz. 1617, z 2009 r. Nr 65, poz. 545, Nr 117, poz. 988, Nr 202, poz. 1550 i Nr 223, poz. 1779, z 2010 r. Nr 207, poz. 1373 oraz z 2011 r. Nr 201, poz. 1180)

– w brzmieniu obowiązującym od 31 lipca 2007 r. do 29 grudnia 2009 r., nadanym przez art. 1 pkt 38 ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873, z 2008 r. Nr 235, poz. 1617 oraz z 2009 r. Nr 117, poz. 988 i Nr 223, poz. 1779), oraz

– w brzmieniu obowiązującym od 30 grudnia 2009 r., nadanym przez art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 18 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 223, poz. 1779),

obciążając pozwaną spółdzielnię mieszkaniową kosztami procesu niezależnie od wyniku postępowania, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

U Z A S A D N I E N I E

I

1. Zgodnie z art. 49¹ ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.; dalej: ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych) osoba uprawniona do żądania ustanowienia prawa odrębnej własności lokalu może – w razie beczynności spółdzielni – wystąpić do sądu

z powództwem na podstawie art. 64 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.) w związku z art. 1047 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.). Zdanie drugie tego przepisu w następujący sposób reguluje koszty tego postępowania:

- od 31 lipca 2007 r. do 29 grudnia 2009 r.: „Pozew wolny jest od opłaty sądowej, zaś koszty postępowania sądowego pokrywa spółdzielnia” (dalej: brzmienie pierwotne);
- od 30 grudnia 2009 r. do chwili obecnej: „Koszty sądowe oraz koszty zastępstwa procesowego pokrywa spółdzielnia” (dalej: brzmienie znowelizowane, nadane przez art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 18 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 223, poz. 1779; dalej: ustawa nowelizująca).

2. Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie, II Wydział Cywilny (dalej: sąd pytający) na podstawie postanowień z:

- 14 grudnia 2011 r., w odniesieniu do sprawy o sygn. akt II C 830/08 (data wpływu do Trybunału Konstytucyjnego: 16 stycznia 2012 r.) oraz
- 16 lutego 2012 r., w odniesieniu do sprawy o sygn. akt II C 402/11 (data wpływu do Trybunału Konstytucyjnego: 21 lutego 2012 r.)

zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniami prawnymi, czy art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Braki formalne tego drugiego postanowienia zostały uzupełnione w piśmie z 29 lutego 2012 r. (data wpływu do Trybunału Konstytucyjnego: 5 marca 2012 r.).

Ze względu na tożsamość przedmiotu wskazanych pytań prawnych 12 marca 2012 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził łączne rozpoznanie obydwu spraw pod wspólną sygnaturą akt P 8/12.

2.1. Pytanie prawne w sprawie o sygn. akt II C 830/08 zostało wniesione w związku z następującym stanem faktycznym:

W pozwie z 30 grudnia 2006 r. (data wpływu do sądu pytającego: 3 stycznia 2007 r.) powodowie wniesli o wydanie przez sąd zastępczego oświadczenia woli o ustanowieniu na ich rzecz odrębnej własności lokalu mieszkalnego i miejsca postojowego w związku z beczynnością spółdzielni mieszkaniowej, której byli członkami. W odpowiedzi na pozew z 24 maja 2007 r. syndyk masy upadłościowej

spółdzielni mieszkaniowej wniósł m.in. o oddalenie powództwa z powodu niewpłacenia przez powodów całości wymaganego wkładu budowlanego i zasądzenie od powodów kosztów procesu na rzecz pozwanej. Z dołączonych do pytania prawnego pięciu tomów akt sądowych wynika, że równolegle do sprawy rozpatrywanej przez sąd pytający toczyło się kilka odrębnych postępowań sądowych, mających wpływ na jej wynik, które dotyczyły m.in. ustalenia udziałów w nieruchomości wspólnej i rozliczenia budowy, zapłaty wkładu budowlanego oraz upadłości spółdzielni mieszkaniowej. W toku dalszego postępowania syndyk masy upadłościowej spółdzielni wyraził gotowość przystąpienia do aktu notarialnego pod warunkiem uregulowania przez powodów należności wobec spółdzielni (już nie z tytułu wkładu budowlanego, lecz czynszu i opłat eksploatacyjnych), których zasadność została potwierdzona nakazem zapłaty z 22 lutego 2011 r. Powodowie podtrzymali swoje stanowisko.

Stan faktyczny w sprawie o sygn. akt II C 402/11 przedstawiał się następująco:

Powodowie 3 listopada 2010 r. wnieśli pozew przeciwko spółdzielni mieszkaniowej o ustanowienie odrębnej własności lokalu wraz z miejscem postojowym i udziałem w nieruchomości wspólnej oraz o zasądzenie od pozwanej kosztów postępowania. Podnieśli, że (mimo ich wniosku o zawarcie umowy przeniesienia własności) spółdzielnia nie podejmowała uchwał zmierzających do przystąpienia do podpisania niezbędnych aktów notarialnych. W odpowiedzi na pozew z 22 września 2011 r. spółdzielnia wniosła o oddalenie powództwa w całości i zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania. Wskazała, że procedura ustanawiania odrębnych własności lokalu przedłużała się z przyczyn niezależnych od spółdzielni (z inicjatywy jej członków spółdzielnia podjęła bowiem starania o przypisanie do wyodrębnianych lokali także własności połowy sąsiedniej niezabudowanej działki, tzw. lasku), pozew był więc przedwczesny i jako taki bezzasadny. W piśmie procesowym z 18 grudnia 2011 r. powodowie cofnęli pozew, gdyż pozwana spółdzielnia zawiadomiła ich, że przystępuje do ustanowienia odrębnej własności lokalu, oraz wnieśli o zasądzenie od pozwanej kosztów zastępstwa procesowego zgodnie z art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Umowa o przeniesienie własności nieruchomości między pozwaną i powodami została podpisana 16 stycznia 2012 r. Na rozprawie 2 lutego 2012 r. pozwana wyraziła zgodę na cofnięcie pozwu i wniosła o oddalenie żądania powodów o zasądzenie na ich rzecz kosztów procesu, ponieważ nieuwzględnienie żądania przed wniesieniem pozwu „nie wynikało z okoliczności obciążających pozwaną”.

2.2. Uzasadnienie powyższych pytań prawnych, sporządzone przez sąd pytający w tym samym składzie, jest tożsame, mimo że odnosi się do dwóch różnych wersji art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Zostanie ono przedstawione łącznie.

Sąd pytający podkreślił, że zakwestionowany przepis wprowadza wyjątek od ogólnych zasad ponoszenia kosztów procesu przez stronę przegrywającą postępowanie cywilne. Na mocy art. 54¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przewidziane w nim zasady mają zastosowanie nie tylko do spółdzielni, lecz także do syndyka masy upadłości spółdzielni (potwierdził to Sąd Najwyższy w uchwale z 27 czerwca 2008 r., sygn. akt III CZP 4/08, Lex nr 393799).

W ocenie sądu pytającego, art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych powoduje „zwolnienie strony inicjującej postępowanie sądowe z obowiązku wniesienia opłaty od pozwu z jednoczesnym obciążeniem strony pozwanej obowiązkiem uiszczenia tej opłaty i pozostałych kosztów towarzyszących postępowaniu sądowemu w każdej sprawie, niezależnie od jej wyniku”. Nawet w wypadku oczywistej niezasadności roszczenia, kosztami zostaje obciążona strona, która nie zainicjowała postępowania sądowego, a w dodatku wygrała sprawę.

Sąd pytający, powołując się na dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, stwierdził, że takie zasady rozliczania kosztów procesu nie spełniają wymagań wynikających z art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawa), art. 32 ust. 1 (zasada równości wobec prawa) i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Podkreślił, że cechą relewantną, uzasadniającą rozstrzygnięcie o kosztach postępowania, powinien być wynik sprawy.

2.3. Odnosząc się do przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego, sąd pytający w sprawie o sygn. akt II C 830/08 wskazał, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego będzie miało wpływ na toczące się przed tym sądem postępowanie. Stwierdzenie niekonstytucyjności art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych spowoduje, że nie zaistnieją przesłanki zwrotu przez Skarb Państwa na rzecz powodów uiszczonej przez nich opłaty od pozwu, a „przede wszystkim” umożliwi nałożenie na pozwanego obowiązku zwrotu kosztów procesu na rzecz powodów wyłącznie w przypadku przegrania procesu przez tę stronę. Natomiast wygranie sprawy przez stronę pozwaną stworzy możliwość obciążenia powodów obowiązkiem zwrotu kosztów procesu na rzecz strony przeciwnej.

Podobnie kwestia przesłanki funkcjonalnej została przedstawiona w związku ze sprawą o sygn. akt II C 402/11. Sąd pytający podniósł, że orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z Konstytucją umożliwi, „w pierwszej kolejności, odstąpienie od obciążenia strony pozwanej obowiązkiem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego na rzecz powodów”. W przeciwnym wypadku sąd pytający „będzie obowiązany do wydania odmiennego rozstrzygnięcia co do kosztów procesu” (z zastosowaniem zakwestionowanego przepisu).

2.4. Mając na uwadze, że brzmienie art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych kwestionowane w sprawie o sygn. akt II C 830/08 nie obowiązuje już w momencie wnoszenia pytania prawnego (utraciło moc 29 grudnia 2009 r.), sąd pytający wyjaśnił, że nadal ma ono zastosowanie w zawisłej przed nim sprawie na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy nowelizującej („Do spraw sądowych toczących się i niezakończonych prawomocnym orzeczeniem stosuje się przepisy dotychczasowe”).

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 14 czerwca 2012 r. przedstawił stanowisko Sejmu w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w brzmieniu obowiązującym do 29 grudnia 2009 r., w zakresie, w jakim obciąża spółdzielnię mieszkaniową obowiązkiem ponoszenia kosztów postępowania sądowego bez względu na przyczynienie się do wytoczenia sprawy i wynik procesu, jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Ustalając zakres zaskarżenia, Marszałek Sejmu stwierdził, że przedmiotem obu pytań prawnych jest art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w brzmieniu pierwotnym, m.in. dlatego, że ten właśnie przepis został zacytowany przez sąd pytający w treści postanowień. Ze względu jednak na normę intertemporalną zawartą w art. 5 ust. 4 ustawy nowelizującej, regulacja ta nie może mieć zastosowania w toczącym się przed tym sądem postępowaniu o sygn. akt II C 402/11, zainicjowanym pozwem z 3 listopada 2010 r. – w tym wypadku orzeczenie o kosztach powinno bowiem zostać wydane na podstawie art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w brzmieniu znowelizowanym. Wobec tego pytanie prawne zadane

przez sąd pytający w związku ze sprawą o sygn. akt II C 402/11 nie spełnia przesłanki funkcjonalnej, co powoduje konieczność umorzenia postępowania w tym zakresie ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Jeżeli zaś chodzi o sposób zaskarżenia art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w brzmieniu pierwotnym w pytaniu prawnym wniesionym w związku ze sprawą o sygn. akt II C 830/08, to Marszałek Sejmu uznał, że przepis ten został zaskarżony przez sąd pytający w całości. W jego opinii, zastrzeżenia podniesione wobec normy wynikającej z początkowej części tego przepisu, nakazującej zwolnienie pozwu od opłaty (wpisu), nie zostały jednak przekonująco uzasadnione i nie zasługują na poparcie. Po pierwsze, jest to jedna z wielu znanych w prawie polskim regulacji przewidujących zwolnienie od obowiązku ponoszenia opłat sądowych w sprawach zmierzających do uporządkowania stosunków własnościowych lub niezwiązanych wyłącznie z ochroną interesu indywidualnego. Stworzenie mechanizmu korygującego ogólne zasady pokrywania opłat sądowych w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 49¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ma uzasadnienie w celu i funkcji tego postępowania oraz dysproporcji pozycji ich uczestników, podkreślanej przez Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02 (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38). Po drugie, zwolnienie to ma charakter tymczasowy i nie ma znaczenia dla konieczności zwrotu kosztów procesu przeciwnikowi procesowemu. Źródłem problemów i wątpliwości sądu pytającego jest więc w istocie jedynie art. 49¹ zdanie drugie *in fine* ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Przechodząc do analizy tej regulacji, Marszałek Sejmu stwierdził, że w orzecznictwie sądowym jest ona uważana za źródło bezwarunkowego obowiązku pokrycia wszystkich kosztów sądowych i kosztów zastępstwa procesowego przez pozwaną spółdzielnię mieszkaniową, niezależnie od przyczyn wszczęcia i wyniku postępowania. Materiały dotyczące przebiegu procesu legislacyjnego nie pozwalają na jednoznaczne ustalenie jej *ratio legis*. Jak się wydaje, zmierzała ona do zapewnienia uprawnionym rzeczywistej dostępności sądowej ochrony roszczenia o ustanowienie odrębnej własności lokalu w sytuacji beczynności spółdzielni mieszkaniowej oraz do zachęcenia ich do skorzystania z drogi sądowej (ze względu na to, że powodowie w takich sprawach z reguły działają także w interesie pozostałych osób, którym przysługuje roszczenie o przeniesienie własności lokalu).

Oceniając art. 49¹ zdanie drugie *in fine* ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z punktu widzenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu uznał, że zarzuty na tle tego

wzorca kontroli dotyczą prawa dostępu do sądu, czyli możliwości uruchomienia określonej procedury, zmierzającej do wydania wiążącego rozstrzygnięcia. W jego opinii, zaskarżona regulacja „niewątpliwie narusza szczegółowe dyrektywy” wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Powoduje, że nie jest realizowana społeczna funkcja kosztów procesu w aspekcie pozytywnym (m.in. ograniczenie pieniactwa i szykanowania przeciwnika, minimalizacja zachęt do ochrony fikcyjnych interesów i chęci niesłusznego wzbogacenia się kosztem pozwanej spółdzielni). Ewidentne są natomiast jej negatywne skutki: sprzyja ona wdawaniu się w spór przedwcześnie i dla ochrony fikcyjnych interesów, a pozwana spółdzielnia może skłaniać do zaniechania obrony nawet w wypadku przekonania o bezzasadności powództwa (ze względu na dążenie do minimalizacji kosztów procesu, które będzie musiała ponieść niezależnie od wyniku sprawy). Zakwestionowany przepis prowadzi więc do sytuacji wielokrotnie piętnowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (m.in. w wyrokach z: 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81; 30 marca 2004 r., sygn. SK 14/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 23; 2 lipca 2003 r., sygn. K 25/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 60; 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42).

W opinii Marszałka Sejmu, przywołane wyżej argumenty uzasadniają także (tym samym) zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji. Zakwestionowany przepis, w kształcie nadanym ostatecznie w orzecznictwie sądowym, niewątpliwie wprowadza zróżnicowanie pozycji prawnej powoda i pozwanego w stosunku do zasad ogólnych. Art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest jedyną w polskiej procedurze regulacją, która z mocy ustawy nakazuje stronie wygrywającej proces zwrot jego kosztów stronie przegrywającej, podczas gdy wszystkie inne wyjątki od zasady odpowiedzialności za wynik postępowania cywilnego są zrelatywizowane do okoliczności konkretnego wypadku i oceniane *ad casu* przez sąd.

Na marginesie Marszałek Sejmu wyraził wątpliwości co do zasadności przywołania art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w sytuacji, gdy możliwe jest uzasadnienie zastrzeżeń sądu pytającego przez odwołanie się do treści bardziej szczegółowych postanowień ustawy zasadniczej. Podkreślił, że nie formułuje jednak w tej mierze odrębnego zarzutu na płaszczyźnie formalnoprawnej, lecz poddaje pod rozagę Trybunału Konstytucyjnego zasadność odrębnej weryfikacji kwestii zgodności zakwestionowanej regulacji z art. 2 Konstytucji.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 6 czerwca 2012 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (w brzmieniu obowiązującym do 29 grudnia 2009 r. oraz w brzmieniu obowiązującym od 30 grudnia 2009 r., nadanym przez art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej) jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, oraz o umorzenie postępowania co do zgodności tego przepisu z art. 2 Konstytucji na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (zarzuty na tle tego przepisu nie zostały bowiem sformułowane w sposób dostatecznie precyzyjny).

Analizując przedmiot zaskarżenia pytań prawnych, Prokurator Generalny zauważył, że w żadnym z nich sąd pytający nie wskazał pełnego adresu publikacyjnego zakwestionowanej ustawy, a równocześnie w obydwu zacytował jedynie pierwotną wersję art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W myśl zasady *falsa demonstratio non nocet* należy jednak uznać, że ma on wątpliwości także do wersji znowelizowanej tej regulacji, która znajdzie zastosowanie w sprawie o sygn. akt II C 402/11, zwłaszcza że wyraża ona „taką samą treść normatywną, jak w brzmieniu poprzednim, czyni to jednak precyzyjniej”. W obydwu wypadkach orzecznictwo sądowe konsekwentnie wywodziło z art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych bezwzględny obowiązek poniesienia kosztów procesu przez pozwaną spółdzielnię – choćby osoba, która wytoczyła powództwo, sprawę przegrała i to bez względu na przyczyny jej przegrania. Takie też utrwalone rozumienie tego przepisu powinno być przedmiotem orzekania Trybunału Konstytucyjnego.

Oceniając zaskarżoną regulację z punktu widzenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny uznał, że zarzuty sądu pytającego dotyczą naruszenia prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności. Niekonstytucyjność wynika przy tym nie z samych preferencji finansowych dla powoda w zakresie kosztów procesu, ale z tego, że są one realizowane zawsze na koszt pozwanej spółdzielni. Analizowane rozwiązanie ma charakter bezwzględny i obowiązuje także w wypadku oczywistej bezzasadności powództwa, powództwa lekkomyślnego albo wytoczonego w sytuacji, gdy beczynność spółdzielni wynika z okoliczności obiektywnych, na które nie ma ona wpływu (np. przedłużania się postępowań koniecznych do wyodrębnienia wymaganych przez ustawę działek czy dokonywania czynności faktycznych w postaci prac geodezyjnych i kartograficznych). W systemie prawa cywilnego nie występują inne tak szerokie odstępstwa od zasady odpowiedzialności za wynik procesu.

Natomiast w kontekście art. 32 ust. 1 Konstytucji Prokurator Generalny zauważył, że zagwarantowanie równości w postępowaniu cywilnym polega nie na identycznym ukształtowaniu praw i obowiązków stron postępowania (rola procesowa powoda i pozwanego jest bowiem odmienna), lecz na zapewnieniu im „równości broni”. Wspólną cechą istotną, uzasadniającą równe traktowanie w zakresie kosztów procesu, powinien być wynik sprawy – do ich poniesienia powinna zostać zobowiązana ta strona postępowania cywilnego, która nie zdoła utrzymać swojego stanowiska. Tymczasem zakwestionowana regulacja wypacza pozycję stron postępowania cywilnego. Dążenie do większej efektywności i szybkości przekształceń w spółdzielniach mieszkaniowych nie może uzasadniać dawania powodom aż tak daleko idącego przywileju. Liczne, nieobarczone żadnym ryzykiem finansowym pozwy mogą stanowić zagrożenie dla kondycji gospodarczej małych spółdzielni (łącznie z zagrożeniem upadłością), co godzi także w interes ich członków. Kwestionowane zróżnicowanie nie pozostaje też w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

5. W Trybunale Konstytucyjnym są zarejestrowane jeszcze dwie sprawy dotyczące konstytucyjności art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych – skarga konstytucyjna Spółdzielni Mieszkaniowej „Osiedle Młodych” w Poznaniu z 13 czerwca 2011 r. (sygn. SK 22/12) oraz wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z 26 marca 2012 r. (sygn. K 18/12).

II

Na rozprawę 27 lipca 2012 r. stawili się umocowani przedstawiciele sądu pytającego, Sejmu oraz Prokuratora Generalnego.

Przedstawiciel sądu pytającego podkreślił, że w każdym z pytań prawnych kwestionowane jest – ze względu na termin wniesienia pozwu w sprawach rozstrzyganych przez ten sąd – inne brzmienie art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. W kontekście art. 2 Konstytucji zaznaczył on, że zaskarżona regulacja narusza zasadę sprawiedliwości społecznej, a przez to, że jest nieracjonalna i niesprawiedliwa – także zasadę prawidłowej legislacji. Odnosząc się do zarzutów na tle art. 32 Konstytucji, przedstawiciel sądu pytającego wskazał, że badany przepis powoduje nadmierne uprzywilejowanie powoda i równocześnie dyskryminację pozwanej spółdzielni

mieszkaniowej. Zarzuty na tle art. 45 ust. 1 Konstytucji dotyczą zaś zarówno prawa dostępu do sądu, jak i prawa do prawidłowego ukształtowania procedury sądowej. Są one zasadne zwłaszcza w sytuacji, gdy spółdzielnia mieszkaniowa decyduje się na etapie przedsądowym uwzględnić roszczenie o wyodrębnienie lokalu, nawet jeżeli ma wątpliwości co do jego zasadności, rezygnując z poddania sporu ocenie sądu w obawie przed kosztami ewentualnego postępowania sądowego.

W odpowiedzi na pytanie sędziego sprawozdawcy, przedstawiciel sądu pytającego wyjaśnił, że istota zaskarżonego przepisu w obu brzmieniach jest taka sama, choć można wersję aktualną uznać za nieco szerszą (obecnie powód jest bowiem zwolniony od wszelkich kosztów sądowych i kosztów zastępstwa procesowego, a do 29 grudnia 2009 r. był zwolniony jedynie od opłaty od pozwu i kosztów postępowania sądowego, obowiązany był więc na przykład wnieść opłatę sądową od środków zaskarżenia). W obu wypadkach – zdaniem przedstawiciela sądu pytającego – powód jest zwolniony od opłaty od pozwu, przy czym obecnie nie jest to wprost wyrażone w art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ale stanowi konsekwencję zawartej w tym przepisie zasady, że wszystkie koszty sądowe ponosi spółdzielnia mieszkaniowa (a opłata od pozwu jest elementem kosztów sądowych). Odpowiadając na pytanie o potencjalne skutki stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonego rozwiązania, przedstawiciel sądu pytającego wskazał, że orzeczenie o kosztach powinno w takim wypadku uwzględniać ogólne reguły rozliczania kosztów sądowych, zgodnie z którymi ponosi je – co do zasady – strona przegrywająca. Nie jest przy tym wykluczona modyfikacja zasady odpowiedzialności za wynik postępowania na przykład ze względu na zasadę słuszności i nieobciążenie kosztami powoda (osoby ubiegającej się o wyodrębnienie lokalu) nawet w wypadku przegrania przez niego sprawy.

Ustosunkowując się do pytań pozostałych członków składu orzekającego, przedstawiciel sądu pytającego stwierdził, że nie każda nierówność jest dyskryminacją, lecz na tle analizowanego przepisu taka właśnie sytuacja ma miejsce. Podkreślił także, że zarzuty wobec zaskarżonej regulacji są na tyle poważne, że nie wyczerpują się w wątpliwościach na tle art. 45 ust. 1 Konstytucji, lecz odnoszą się również do art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Przedstawiciel Sejmu oświadczył, że jest związany stanowiskiem Sejmu złożonym na piśmie i je podtrzymuje. Poinformował również, że Komisja Ustawodawcza Sejmu na potrzeby innego postępowania prowadzonego przed Trybunałem Konstytucyjnym negatywnie oceniła konstytucyjność także art. 49¹ zdanie drugie ustawy

o spółdzielniach mieszkaniowych w brzmieniu aktualnie obowiązującym. Potwierdził, że w Sejmie jest procedowany projekt ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zawierający odpowiednik zaskarżonego przepisu, który – mimo podnoszonych podczas obrad zastrzeżeń – uzyskał pozytywną ocenę Komisji Ustawodawczej i prawdopodobnie będzie przedmiotem dalszych prac legislacyjnych.

Przedstawicielka Prokuratora Generalnego oceniła, że intencja przyświecająca uchwaleniu art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych była słuszna, lecz została wypaczona przez niewłaściwą redakcję zaskarżonego przepisu i jego interpretację w orzecznictwie sądowym. Pod wpływem przebiegu rozprawy, zmodyfikowała ona pisemne stanowisko Prokuratora Generalnego i wniosła o stwierdzenie, że art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalny zakres orzekania merytorycznego.

1.1. Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie, Wydział II Cywilny (dalej: sąd pytający), w dwóch pytaniach prawnych zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie, czy art. 49¹ zdanie drugie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.; dalej: ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych) jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Przed przystąpieniem do oceny zarzutów sądu pytającego, należy przypomnieć, że merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego jest uzależnione od spełnienia wymogów wynikających z art. 193 Konstytucji oraz ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, niniejsze pytania prawne jedynie częściowo odpowiadają tym warunkom.

1.2. Jeżeli chodzi o przedmiot kontroli wskazany w pytaniach prawnych, to rozstrzygnięcia wymagają dwie kwestie.

Po pierwsze, należy zdecydować, czy sąd pytający w każdej z zainicjowanych przez siebie spraw kwestionuje to samo brzmienie art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, czy też ich przedmiotem są inne wersje zaskarżonego przepisu, tzn.:

- „Pozew wolny jest od opłaty sądowej, zaś koszty postępowania sądowego pokrywa spółdzielnia” (brzmienie obowiązujące od 31 lipca 2007 r. do 29 grudnia 2009 r.; dalej: brzmienie pierwotne zakwestionowanego przepisu; zostało ono ukształtowane przez art. 1 pkt 38 ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 125, poz. 873, ze zm.; dalej: ustawa wprowadzająca);
- „Koszty sądowe oraz koszty zastępstwa procesowego pokrywa spółdzielnia” (brzmienie obowiązujące od 30 grudnia 2009 r. do chwili obecnej; dalej: brzmienie znowelizowane art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych; nadane przez art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 18 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 223, poz. 1779; dalej: ustawa nowelizująca).

Trybunał Konstytucyjny dostrzegł, że sąd pytający nie podał w żadnym ze swoich pism procesowych pełnego adresu publikacyjnego zaskarżonej ustawy, nie pobrał opłaty od pozwu w sprawie o sygn. akt II C 402/11, a jedynym przepisem cytowanym w całości w uzasadnieniu obydwu pytań prawnych jest wersja pierwotna kwestionowanego rozwiązania. Okoliczności te powinny jednak być oceniane z uwzględnieniem całokształtu przedstawionej argumentacji oraz akt spraw, zawisłych przed sądem pytającym, a także faktu sporządzenia obydwu pytań prawnych przez sąd pytający w tym samym składzie osobowym w odstępie zaledwie kilku tygodni oraz ich daleko idącej zbieżności treściowej. Za uznaniem, że pytanie prawne na tle sprawy o sygn. akt II C 402/11 dotyczy wersji aktualnej art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przemawia w szczególności nieprzypadkowy brak odwołania w uzasadnieniu tego pytania prawnego do zasad intertemporalnych, wyrażonych w art. 5 ust. 4 ustawy nowelizującej (por. niżej). Pozwala to stwierdzić, że sąd pytający w sposób oczywisty miał wiedzę na temat zmiany stanu prawnego w istotnym dla sprawy zakresie i zasad intertemporalnych, regulujących zastosowanie zaskarżonej regulacji. Fakt niezwrócenia się do powodów w sprawie o sygn. akt II C 402/11 w trybie art. 130 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) o opłaceniu pozwu przed nadaniem sprawie biegu (doręczeniu pozwu drugiej stronie, przeprowadzeniu

pierwszej rozprawy) wynika ze stanowiska sądu pytającego, wyrażonego na rozprawie, że także obecna wersja zaskarżonego przepisu zawiera *implicite* zwolnienie od wnoszenia opłaty od pozwu. Nawet zresztą gdyby przyjąć pogląd przeciwny, nie zamykałoby to drogi do wydania wyroku merytorycznego, ponieważ – zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Sądu Najwyższego (dalej: SN) – jeżeli pozew dotknięty brakami uzyskał bieg, nie jest już możliwe dokonanie jego zwrotu, lecz konieczne jest rozpoznanie merytorycznych przesłanek jego żądania (por. uchwała SN z 17 stycznia 2008 r., sygn. akt III CZP 126/07, Legalis oraz postanowienia SN z: 3 listopada 2004 r., sygn. akt III CK 510/03, Lex nr 145116; 22 sierpnia 1974 r., sygn. akt II CZ 133/74, Lex nr 7576; 19 marca 1969 r., sygn. akt I CZ 106/68, Lex nr 947; orzeczenie SN z 6 maja 1955 r., sygn. akt IV CZ 77/55, Lex nr 118207; wyrok SN z 7 października 2011 r., sygn. akt II CSK 51/11, Lex nr 1084550). „Spostrzegłszy już po nadaniu biegu pismu, że pismo podlega opłacie, a opłacone nie zostało, sąd lub przewodniczący powinien wymierzyć z urzędu opłatę i nakazać jej zapłacenie w terminie dwóch tygodni pod rygorem egzekucji (...), ale nie może od uiszczenia opłat uzależniać dalszego biegu sprawy, gdyż takiego rygoru w tym stadium procesu ustawa nie przewiduje. Gdyby wymierzenie opłaty przez cały czas postępowania nie nastąpiło, należy ją wymierzyć i nakazać ściągnąć w wyroku, albo nawet po wydaniu wyroku, w osobnym postanowieniu” (powołane orzeczenie SN z 6 maja 1955 r., sygn. akt IV CZ 77/55). Nie bez znaczenia jest również to, że ustawa nowelizująca weszła w życie dwa lata przed wniesieniem do Trybunału Konstytucyjnego pism inicjujących postępowanie w analizowanych sprawach, w związku z czym była ona prawdopodobnie wielokrotnie stosowana przez sąd pytający ze względu na jego właściwość rzeczową i miejscową. Uzupełniająco można także wskazać, że ponowne kwestionowanie tej samej regulacji na tle zbliżonego stanu faktycznego może być uważane za zbędne z punktu widzenia ekonomiki procesowej, gdyż już jedno orzeczenie na tle pierwszej sprawy oddziaływałoby także na wszystkie kolejne (wynika to ze skutku *erga omnes* wyroków Trybunału Konstytucyjnego – por. art. 190 ust. 1 Konstytucji).

Po drugie, należy także poddać ocenie dopuszczalność orzekania o brzmieniu pierwotnym art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w kontekście zasady umarzania postępowania, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał (z wyjątkiem sytuacji, gdy wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw – por. art. 39 ust. 3 ustawy o TK).

W tym celu konieczne jest uwzględnienie przepisów intertemporalnych zawartych w ustawie nowelizującej. W świetle jej art. 5 ust. 4, „do spraw sądowych toczących się i niezakończonych prawomocnym orzeczeniem [przed wejściem w życie tej ustawy, tj. przed 30 grudnia 2009 r.] stosuje się przepisy dotychczasowe”. Jak jednoznacznie wynika z akt sądowych załączonych do pytania prawnego w sprawie o sygn. akt II C 830/08, postępowanie o zobowiązanie syndyka masy upadłości spółdzielni mieszkaniowej do złożenia oświadczenia woli o ustanowieniu odrębnej własności lokalu mieszkalnego i miejsca postojowego zostało wszczęte pozwem z 3 stycznia 2007 r. Wobec tego nie ulega wątpliwości, że podstawą orzeczenia o kosztach tego postępowania będzie art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w brzmieniu pierwotnym (wyraźnie zresztą zadeklarował to w uzasadnieniu pytania prawnego sąd pytający).

W świetle powyższych okoliczności, nie ma przeszkód formalnych do oceny obu wersji zakwestionowanego przepisu.

1.3. Innego rodzaju wątpliwości budzą wskazane przez sąd pytający wzorce kontroli: art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sąd pytający nie omówił w uzasadnieniach pytań prawnych treści tych przepisów ani nie poddał analizie relacji między nimi. Zarzuty wobec zakwestionowanej regulacji zostały przedstawione w sposób ogólny w kontekście wszystkich wzorców kontroli łącznie. W związku z tym, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zachodzi konieczność rekonstrukcji wzorców kontroli w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*.

Po pierwsze, należy uznać, że wątpliwościom sądu pytającego odpowiadają treści normatywne wynikające z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji (naruszenie zasady równości w postępowaniu sądowym). Podnosi on bowiem, że art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych powoduje obciążenie kosztami sądowymi pozwanej spółdzielni niezależnie od wyniku sprawy, także wtedy, gdy pozew o ustanowienie prawa odrębnej własności lokalu w związku z beczynnością spółdzielni nie został uwzględniony. Cechą relewantną, która powinna być uwzględniana podczas określania zasad ponoszenia kosztów procesu, powinien być – zdaniem sądu pytającego – wynik postępowania. Zarzuty te koncentrują się więc bardzo precyzyjnie wokół kwestii równości stron postępowania sądowego, a konkretnie zasad ponoszenia kosztów tego postępowania.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie odnoszą się one natomiast bezpośrednio do treści wywodzonych z art. 45 ust. 1 Konstytucji jako samodzielnego

wzorca kontroli. W szczególności, sąd pytający w pismach inicjujących postępowanie nie połączył ich *expressis verbis* z żadnym z elementów konstrukcyjnych konstytucyjnego prawa do sądu:

- prawem dostępu do sądu, tj. uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);
- prawem do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;
- prawem do wyroku sądowego, tj. do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd;
- prawem do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę (pierwsze trzy zostały sformułowane – w ślad za doktryną – w wyroku z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50, ostatni dodano w wyroku z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108).

Zarzuty sądu pytającego nawiązują do dwóch pierwszych elementów analizowanego prawa (wyraźnie podkreślił to jego przedstawiciel podczas rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym), choć wydaje się, że są one mocniej związane z prawem do właściwie ukształtowanej procedury sądowej (tak też twierdzi w przedstawionym w niniejszej sprawie stanowisku Prokurator Generalny, podczas gdy Marszałek Sejmu eksponuje raczej wpływ zaskarżonej regulacji na prawo dostępu do sądu). Są one jednak wyraźnie stawiane w kontekście naruszenia przez tę procedurę zasady równości stron postępowania, wobec czego w niniejszej sprawie bardziej precyzyjnym (i trafniej odzwierciedlającym intencje wnioskodawcy) wzorcem kontroli wydaje się jednak art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji (a nie samodzielnie art. 45 ust. 1 Konstytucji).

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, w niniejszej sprawie nie występują też żadne przesłanki przemawiające za koniecznością odrębnego orzekania o zgodności art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego jest to dopuszczalne raczej wyjątkowo – głównie wtedy, gdy podmiot inicjujący postępowanie nie wskazał żadnego przepisu Konstytucji formułującego prawo lub wolność, w odniesieniu do którego następuje naruszenie zasady równości, lub gdy sfera, w której naruszenie to wystąpiło, nie jest regulowana w Konstytucji (por. np. wyrok z 16 grudnia 2009 r., sygn. K 49/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 169, dotyczący odszkodowań za deportacje do pracy przymusowej w okresie II wojny światowej).

Po drugie, wobec nieprzedstawienia w pytaniach prawnych szczegółowego uzasadnienia sprzeczności art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 2 Konstytucji, należy uznać, że orzekanie w tym zakresie jest zbędne (podobny pogląd przedstawili w swoich pismach Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny, jednak przedstawiciel tego ostatniego uczestnika postępowania zmodyfikował swoje stanowisko w analizowanym zakresie podczas rozprawy). Jak wielokrotnie wyjaśniał Trybunał Konstytucyjny, odwoływanie się do wzorców formułujących zasady ogólne jest uzasadnione tylko wówczas, gdy nie istnieją normy konstytucyjne o większym stopniu szczególności, ściślej wiążące się z ocenianą regulacją. Reguła ta ma zastosowanie zwłaszcza wtedy, gdy – jak w niniejszej sprawie – podmiot inicjujący postępowanie nie wywodzi z zasady demokratycznego państwa prawnego żadnych zasad szczegółowych, z czego można wnioskować, że uważa naruszenie tej zasady za dalszą konsekwencję sprzeczności zakwestionowanej regulacji z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji (por. omówienie orzecznictwa dotyczącego relacji między art. 2 i art. 32 Konstytucji jako wzorcami kontroli w wyroku z 18 grudnia 2008 r., sygn. P 16/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 183). Należy więc uznać, że art. 2 Konstytucji został powołany przez sąd pytający jedynie pomocniczo. Oceny tej nie zmienia fakt przedstawienia podczas rozprawy przez przedstawiciela sądu pytającego argumentów świadczących o niezgodności zaskarżonego przepisu z zasadą sprawiedliwości społecznej i zasadą prawidłowej legislacji (a konkretnie – wymogiem racjonalności prawa) – dla Trybunału Konstytucyjnego wiążący jest bowiem zakres zaskarżenia wskazany w pisemnych pytaniach prawnych (por. art. 66 ustawy o TK), w których te zasady szczególne wynikające z art. 2 Konstytucji nie zostały powołane.

1.4. Trybunał Konstytucyjny nie ma zastrzeżeń co do związku funkcjonalnego między orzeczeniem o konstytucyjności zakwestionowanego przepisu (w obu wersjach) a postępowaniami toczącymi się przed sądem pytającym. Jak trafnie stwierdzono w uzasadnieniach pytań prawnych, nie ulega wątpliwości, że rozstrzygnięcie co do kosztów tych postępowań będzie zależało od ewentualnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Sąd pytający twierdzi, że utrzymanie domniemania konstytucyjności art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych spowoduje konieczność obciążenia kosztami postępowania pozwanych bez względu na wynik procesu. Natomiast w wypadku usunięcia tego przepisu z obrotu prawnego na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, rozstrzygnięcie o kosztach będzie – w jego opinii – następowało

na zasadach ogólnych, tj. z uwzględnieniem zasady odpowiedzialności za wynik procesu, skorygowanej w razie potrzeby zasadą słuszności lub kompensaty (por. niżej).

1.5. W świetle powyższych okoliczności, należy uznać, że przedmiotem merytorycznej kontroli w niniejszej sprawie może być wyłącznie zgodność art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (w wersji pierwotnej oraz w wersji znowelizowanej) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Postępowanie co do oceny wskazanego przepisu w kontekście art. 2 Konstytucji podlega natomiast umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność wydania wyroku.

2. Koszty postępowania cywilnego – uwagi ogólne.

2.1. Podstawowe regulacje dotyczące kosztów postępowania cywilnego są zawarte w Kodeksie postępowania cywilnego oraz ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.; dalej: u.k.s.c.). Szczegółowe reguły dotyczące poszczególnych rodzajów kosztów wynikają zaś z licznych rozporządzeń, m.in.: rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1348, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie opłat adwokackich), rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1349, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie opłat radcowskich), rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 1975 r. w sprawie kosztów przeprowadzenia dowodu z opinii biegłych w postępowaniu sądowym (Dz. U. Nr 46, poz. 254, ze zm.) i rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 lipca 1990 r. w sprawie wysokości należności świadków i stron w postępowaniu sądowym (Dz. U. Nr 48, poz. 284, ze zm.).

2.2. Zgodnie z art. 98 § 1 k.p.c. koszty procesu to „koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony”. Do niezbędnych kosztów procesu prowadzonego przez stronę osobiście lub przez pełnomocnika, który nie jest adwokatem, radcą prawnym lub rzecznikiem patentowym, zalicza się poniesione przez nią koszty sądowe, koszty przejazdów do sądu strony lub jej pełnomocnika oraz równowartość zarobku utraconego

wskutek stawiennictwa w sądzie (por. art. 98 § 2 zdanie pierwsze k.p.c.). Natomiast do niezbędnych kosztów procesu strony reprezentowanej przez adwokata zalicza się wynagrodzenie, jednak nie wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach i wydatki jednego adwokata, koszty sądowe oraz koszty nakazanego przez sąd osobistego stawiennictwa strony (por. art. 98 § 3 zdanie pierwsze k.p.c.). Dodatkowo, do niezbędnych kosztów procesu zalicza się koszty mediacji – ale tylko prowadzonej na skutek skierowania przez sąd (por. art. 98¹ § 1 k.p.c.).

Pojęcie kosztów sądowych, o których mowa w powyższych przepisach, zostało doprecyzowane w art. 2 u.k.s.c. jako suma opłat i wydatków. Opłaty są pobierane przede wszystkim od pism procesowych inicjujących postępowanie w danej instancji (pozwów, apelacji i skarg kasacyjnych, por. art. 3 ust. 2 u.k.s.c.), a także w innych wypadkach przewidzianych w ustawie. Wydatki mogą obejmować m.in.:

- koszty podróży strony zwolnionej od kosztów sądowych związane z nakazaniem przez sąd jej osobistym stawiennictwem;
- koszty podróży i noclegu oraz utracone zarobki lub dochody świadków;
- wynagrodzenie i zwrot kosztów poniesionych przez biegłych, tłumaczy oraz kuratorów ustanowionych dla strony w danej sprawie;
- wynagrodzenie należne innym osobom lub instytucjom oraz zwrot poniesionych przez nie kosztów;
- koszty przeprowadzenia innych dowodów;
- koszty przewozu zwierząt i rzeczy, utrzymywania ich lub przechowywania;
- koszty ogłoszeń;
- koszty osadzenia i pobytu w areszcie;
- ryczałty należne kuratorom sądowym za przeprowadzenie wywiadu środowiskowego w niektórych sprawach;
- koszty wystawienia zaświadczenia przez lekarza sądowego (por. art. 5 u.k.s.c.).

2.3. Ponoszenie kosztów postępowania cywilnego jest regulowane przez dwie podstawowe zasady: zasadę odpłatności wymiaru sprawiedliwości oraz zasadę odpowiedzialności za wynik procesu. Pierwsza z nich jest wyrażona w art. 520 § 1 k.p.c. („Każdy uczestnik ponosi koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie”) oraz art. 2 ust. 2 u.k.s.c. („Do uiszczenia kosztów sądowych obowiązana jest strona, która wnosi do sądu pismo podlegające opłacie (...”). Druga zaś wynika z art. 98 § 1 k.p.c. („Strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie

koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (koszty procesu”) i jest doprecyzowana w kilku kolejnych przepisach kodeksu postępowania cywilnego. Wśród nich można wymienić: art. 100 k.p.c. („W razie częściowego tylko uwzględnienia żądań koszty będą wzajemnie zniesione lub stosunkowo rozdzielone. Sąd może jednak włożyć na jedną ze stron obowiązek zwrotu wszystkich kosztów, jeżeli jej przeciwnik uległ tylko co do nieznaczącej części swego żądania albo gdy określenie należnej mu sumy zależało od wzajemnego obrachunku lub oceny sądu”) i art. 104 k.p.c. („Koszty procesu, w którym zawarto ugodę, znosi się wzajemnie, jeżeli strony nie postanowiły inaczej”).

Wskazane zasady nie mają charakteru absolutnego i są korygowane przez liczne zwolnienia przedmiotowe (ze względu na szczególny cel danego postępowania) i podmiotowe (ze względu na sytuację podmiotów zobowiązanych do ich uiszczenia lub ich zachowanie w toku procesu). Alternatywnie przepisy przewidują możliwość stosowania przez sąd zasady zawinienia (por. art. 101, art. 103 i art. 110 k.p.c.), zasady słuszności (por. art. 102 k.p.c.) oraz zasady kompensaty (por. art. 100 i art. 104 k.p.c., powołane wyżej).

Część z wyjątków od zasady odpłatności postępowania cywilnego i odpowiedzialności za jego wynik została sztywno uregulowana na poziomie ustawowym (por. np. zwolnienia podmiotowe wymienione w art. 94 i art. 96 ust. 1 pkt 2-3 i 5-12 u.k.s.c. oraz zwolnienia przedmiotowe wskazane w art. 95 u.k.s.c.). Większość pozostawia jednak ostateczną decyzję co do obciążenia stron kosztami postępowania sądowi rozpatrującemu daną sprawę, który po zbadaniu jej okoliczności ocenia zasadność zastosowania wyjątków od zasad ogólnych i wydaje postanowienie *ad casum*. Dotyczy to w szczególności najbardziej uniwersalnych tego typu przepisów (stosowanych we wszystkich sprawach cywilnych) – możliwości zasądzenia od strony przegrywającej tylko części kosztów albo nieobciążania jej w ogóle kosztami ze względu na „szczególnie uzasadniony” wypadek (por. art. 102 k.p.c.) oraz możliwości uzyskania zwolnienia od kosztów sądowych przez osoby fizyczne ze względu na groźbę „uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny” (por. art. 102 ust. 1 u.k.s.c.). Pod rozwagę sądu poddane są także korekty zasady odpowiedzialności za wynik postępowania ze względu na zasadę zawinienia, wyrażone w art. 101 k.p.c. („Zwrot kosztów należy się pozwanemu pomimo uwzględnienia powództwa, jeżeli nie dał powodu do wytoczenia sprawy i uznał przy pierwszej czynności procesowej żądanie pozwu”), art. 103 § 1 k.p.c. („Niezależnie od wyniku sprawy sąd może włożyć na stronę lub interwenienta obowiązek zwrotu kosztów, wywołanych ich niesumiennym lub oczywiście niewłaściwym postępowaniem”)

i art. 110 zdanie pierwsze k.p.c. („Sąd może zasądzić od świadka, biegłego, pełnomocnika lub przedstawiciela ustawowego – po ich wysłuchaniu – zwrot kosztów wywołanych ich rażącą winą”).

3. Dotychczasowe orzecznictwo TK w zakresie ponoszenia kosztów postępowania sądowego – analiza wzorców kontroli.

3.1. Kwestia rozliczania kosztów postępowania sądowego była kilka razy przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego na tle spraw:

- cywilnych (por. zwłaszcza postanowienie z 17 października 2007 r., sygn. P 29/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 116 oraz wyroki z: 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42; 2 lipca 2003 r., sygn. K 25/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 60; 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81; 12 grudnia 2006 r., sygn. P 15/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 171; 16 czerwca 2008 r., sygn. P 37/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 80; 21 lipca 2008 r., sygn. P 49/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 108; 17 listopada 2008 r., sygn. SK 33/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154; 16 grudnia 2008 r., sygn. P 17/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 179);
- administracyjnych (por. np. wyroki z: 6 września 2001 r., sygn. P 3/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 163 i 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103);
- karnych (por. np. wyroki z: 30 marca 2004 r., sygn. SK 14/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 23; 23 maja 2005 r., sygn. SK 44/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 52; 26 lipca 2006 r., sygn. SK 21/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 88 i 18 października 2011 r., sygn. SK 39/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 84).

3.2. Ze względu na to, że przedmiotem niniejszej sprawy są koszty cywilnoprawnego postępowania przeciwko spółdzielni mieszkaniowej, szczególne znaczenie dla niniejszej sprawy mają wyroki należące do pierwszej z powyższych grup. Dotyczy to w szczególności tych orzeczeń, których przedmiotem były:

- wyjątki od zasady odpłatności za wynik postępowania (np. powołane wyroki o sygn. P 4/04 i P 37/07, dotyczące – odpowiednio – zwolnienia od kosztów sądowych w postępowaniu wieczystoksięgowym i zwolnienia od kosztów sądowych w sytuacji oczywistej bezzasadności dochodzonego roszczenia lub obrony praw);

- wyjątki od zasady odpowiedzialności za wynik procesu (np. powołane postanowienie o sygn. P 29/07, dotyczące art. 102 k.p.c., oraz wyrok o sygn. K 25/01, dotyczący zwolnienia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty oraz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego od obowiązku zwrotu kosztów postępowania w postępowaniu przed sądem antymonopolowym);
- możliwość zwolnienia strony przegrywającej od kosztów postępowania, bez równoczesnego zagwarantowania stronie wygrywającej źródła pokrycia jej kosztów (por. powołany wyrok o sygn. P 13/01, dotyczący postępowania z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów).

Podstawowym wzorcem kontroli regulacji badanych w tych sprawach był najczęściej art. 45 ust. 1 Konstytucji – samoistnie (sprawa o sygn. K 25/01), łącznie z art. 32 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji (np. sprawa o sygn. P 37/07) lub w związku z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji (np. sprawa o sygn. P 4/04). Niekiedy problem kosztów procesu w ogóle nie był jednak stawiany przez podmiot inicjujący postępowanie w kontekście prawa do sądu, a ocena zaskarżonych regulacji następowała wyłącznie przez pryzmat art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji (np. sprawy o sygn. P 13/01 i P 15/05).

3.3. Najważniejsze dla aktualnej sprawy tezy tych orzeczeń brzmią następująco:

Koszty sądowe są immanentnym elementem systemu wymiaru sprawiedliwości, „tradycyjnie uznanym instrumentem polityki państwa służącym do regulowania relacji stron stosunków procesowych oraz – w szerszym ujęciu – stymulowania decyzji jednostek co do sposobu prowadzenia swoich interesów i doboru środków ich ochrony. Koszty postępowania służą osiągnięciu należytej sprawności organizacyjnej i orzeczniczej sądów oraz selekcji roszczeń szyskanujących i oczywiście niezasadnych od roszczeń uzasadnionych, służących ochronie praw i wolności jednostki. Koszty sądowe spełniają liczne funkcje: społeczne, fiskalne, a także służebne wobec wymiaru sprawiedliwości” (powołany wyrok o sygn. P 4/04; tezy te zostały powtórzone w licznych orzeczeniach późniejszych, por. np. powołane wyroki o sygn. P 15/05, P 17/07, P 37/07, P 49/07, SK 21/05 i SK 33/07 i przytoczona tam literatura; niekiedy dodatkowo wyróżnia się – obok lub zamiast funkcji służebnej – funkcję procesowo-wychowawczą kosztów sądowych – por. J. Stasiak, *Zwolnienie od kosztów sądowych*, Warszawa 2010, s. 13-21 oraz wskazane tam poglądy doktryny). Powyższe tezy należy uzupełnić stwierdzeniem, że w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego funkcja fiskalna kosztów sądowych nie ma

dominującego znaczenia (por. uchwała SN z 26 listopada 1992 r., sygn. akt III CZP 143/92, Lex nr 3849; przeciwnie – że cel fiskalny jest „dominujący, ale nie wyłączny”: K. Gonera, *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 38).

W kontekście art. 45 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny zauważał, że zasada odpłatności wymiaru sprawiedliwości (a więc także wyjątki od niej w postaci zwolnienia od kosztów sądowych) ma „istotne znaczenie dla zapewnienia stronom (podmiotom prawnym) dostępu do sądu dla realizacji ochrony ich praw” (powołane wyroki o sygn. P 4/04, SK 33/07 i P 37/07; podobnie np. wyroki z: 23 marca 2010 r., sygn. SK 47/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 25; 16 grudnia 2003 r., sygn. SK 34/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 102 i 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU nr 3/2002, poz. 36; zbliżone tezy można odnaleźć także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – por. np. wyroki z: 9 października 1979 r. Airey przeciwko Irlandii, skarga nr 6289/73 czy 19 czerwca 2001 r. Kreuz przeciwko Polsce, skarga nr 28249/95). Zasada odpowiedzialności za wynik procesu (a tym samym obowiązek zwrotu kosztów postępowania na rzecz strony wygrywającej) „jest elementem sprawiedliwego postępowania sądowego” (postanowienia z: 15 grudnia 2003 r., sygn. Ts 147/03, Ts 151/07, Ts 152/07, Ts 154/07 i Ts 155/07, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 78, 81, 82, 84 i 85; 16 lutego 2004 r., sygn. Ts 173/03, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 90; 5 stycznia 2004 r., sygn. Ts 153/03, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 83; 16 lutego 2004 r., sygn. Ts 175/03, Ts 176/03, Ts 177/03, Ts 181/03, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 93-96).

Natomiast na tle art. 32 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że „zasada równości jest fundamentalną zasadą przenikającą całe postępowanie cywilne, nie wyłączając regulacji związanej z kosztami procesu i pomocą prawną świadczoną z urzędu” (powołany wyrok o sygn. P 37/07). Równorzędność stron postępowania cywilnego nie oznacza nakazu ich jednakowego potraktowania w sferze kosztów postępowania – odmienne są bowiem ich role procesowe, lecz obowiązek „odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości”, to znaczy tak, aby zachowana została zasada „równości broni” (wyrok o sygn. P 15/05). Zasada ta obliguje do zrównoważenia pozycji procesowej stron, z uwzględnieniem rodzaju i zakresu dostępnych proceduralnie środków obrony praw i interesów na drodze sądowej. „W sprawach cywilnych, gdzie interesy stron pozostają często w konflikcie, zagwarantowanie faktycznej realizacji prawa do sądu musi być ukształtowane tak, aby obie strony (także pozwany) korzystały z równych gwarancji rzetelnej procedury. Wyważenie

tego kompromisu ma kardynalne znaczenie dla oceny konstytucyjności badanego przepisu. Prawidłowe ukształtowanie praw i obowiązków obu stron w procesie i wyważenie kompromisu między ich sprzecznymi interesami należy do ustawodawcy, którego decyzje korzystają z domniemania konstytucyjności. Obalenie tego domniemania wymaga wykazania, że ustawodawca naruszył rozkład praw stron procesu w znaczący i pozbawiony racjonalnego uzasadnienia sposób” (powołany wyrok o sygn. P 15/05).

Ustawodawca, regulując koszty postępowania sądowego, „musi starannie wyważyć rozmaite dobra jednostkowe i ogólnospołeczne. Urzeczywistnienie przez państwo konstytucyjnego prawa do sądu wymaga znacznych środków finansowych. Ustawa nie może ustanawiać nadmiernych ograniczeń dostępu, a jednocześnie musi uwzględnić usprawiedliwione interesy ogólnospołeczne (...), stworzyć odpowiedni system pokrywania kosztów sprawnego funkcjonowania sądów i wprowadzić niezbędne mechanizmy zabezpieczające przed nadużywaniem prawa do sądu poprzez podejmowanie prób dochodzenia na drodze sądowej roszczeń oczywiście bezzasadnych” (powołane wyroki o sygn. SK 21/05, P 37/07 i wyrok z 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29).

Ewentualne odstępstwa od zasady odpłatności postępowania sądowego oraz zasady odpowiedzialności za wynik postępowania powinny mieć charakter wyjątkowy i muszą być interpretowane w sposób ścisły. „Prawo do zwolnienia [od kosztów] nie jest nieograniczone i nie jest jego celem zapewnienie idealnej (wedle oceny zainteresowanego) dostępności wymiaru sprawiedliwości zawsze i w każdej sprawie” (powołany wyrok o sygn. P 4/04, podobnie: wyroki o sygn. P 37/07 i SK 33/07). Wobec tego, „zwolnienie z kosztów nawet osoby najuboższej w sytuacji oczywistej bezzasadności powództwa lub obrony nie jest (...) uzasadnione żadnymi racjami ani społecznymi, ani procesowymi” (powołany wyrok o sygn. P 4/04, podobnie: wyrok o sygn. P 37/07). Dodatkowo, „zwolnienie od kosztów postępowania, w szczególności innych niż koszty sądowe, nie może mieć charakteru bezwzględne, tzn. nie może powodować sytuacji, w której druga strona wygrywając sprawę nie może domagać się uwzględnienia zwrotu poniesionych przez nią wydatków, wskazanych w przepisach ogólnych o postępowaniu cywilnym. (...) Jeżeli ustawodawca, mając na uwadze pewne okoliczności przemawiające za takim ukształtowaniem sytuacji prawnej strony postępowania, przyjmuje bezwzględne zwolnienie od kosztów strony przegrywającej, muszą przez niego zostać jednocześnie stworzone takie mechanizmy prawne, które umożliwią drugiej z nich – w wypadku, gdy wygrywa sprawę – uzyskanie zwrotu poniesionych kosztów z innego źródła. Jedną

z teoretycznych i czasem w ustawodawstwie stosowanych możliwości jest tutaj stworzenie możliwości zwrotu takich kosztów przez Skarb Państwa” (powołany wyrok o sygn. P 13/01).

3.4. Trybunał Konstytucyjny w aktualnym składzie dostrzega trafność powyższych argumentów i potrzebę ich odpowiedniego zastosowania w niniejszej sprawie.

4. Geneza i treść normatywna art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych – analiza przedmiotu kontroli.

4.1. Ze względu na to, że przedmiotem kontroli wskazanym w pytaniach prawnych są dwa brzmienia zakwestionowanego przepisu, rozważania na ten temat należy rozpocząć od krótkiego omówienia ich historii legislacyjnej.

Możliwość wystąpienia do sądu o wydanie zastępczego oświadczenia woli przez osoby uprawnione do żądania prawa odrębnej własności lokalu w razie bezczynności spółdzielni, przewidziana w art. 49¹ zdanie pierwsze ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, została wprowadzona do zaskarżonej ustawy 31 lipca 2007 r. przez art. 1 pkt 38 ustawy wprowadzającej ze względu na narastające problemy z wyodrębnianiem lokali spółdzielczych. Aby ułatwić osobom uprawnionym dochodzenie ich roszczeń, przewidziano, że pozew wolny jest od opłaty sądowej, zaś koszty postępowania sądowego pokrywa spółdzielnia (zaskarżony przepis w wersji pierwotnej).

Rozwiązanie to było wzorowane na art. 49 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (dodanym 28 kwietnia 2005 r. przez art. 1 pkt 40 ustawy z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 240, poz. 2058, ze zm.), który umożliwiał wstąpienie na drogę sądową, jeżeli spółdzielnia mieszkaniowa nie podjęła czynności zmierzających do wyodrębnienia lokali w ciągu 24 miesięcy od wejścia w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (tj. od 24 kwietnia 2001 r.). Przepis ten przewidywał, że koszty postępowania sądowego ponosi spółdzielnia (por. art. 49 ust. 2 zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz wyrok z 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38).

W toku prac legislacyjnych zmierzających do dodania do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych art. 49¹ kwestia kosztów postępowania pojawiła się dosyć późno. Propozycja uregulowania tego zagadnienia została zgłoszona dopiero w drugim czytaniu

i bez większej dyskusji przyjęta przez obie izby (por. cztery alternatywne propozycje ustawy nowelizującej, zawarte w drukach sejmowych nr 339, 766, 767 i 768/V kadencja Sejmu oraz poprawki nr 67 i 68, o których mowa w dodatkowym sprawozdaniu Komisji Infrastruktury o projektach ustawy, druk sejmowy nr 1420-A/V kadencja Sejmu). Zdecydowano, że pozew ma być wolny od opłaty sądowej, zaś koszty postępowania sądowego pokrywa spółdzielnia (art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w wersji pierwotnej).

Zasady te zostały następnie zmodyfikowane przez art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej, która weszła w życie 30 grudnia 2009 r. Począwszy od tej daty aż do wydania niniejszego wyroku przez Trybunał Konstytucyjny treść art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest następująca: „Koszty sądowe oraz koszty zastępstwa procesowego pokrywa spółdzielnia” (wersja znowelizowana).

W pierwotnym projekcie rządowym tej nowelizacji proponowano jedynie, aby pozew był wolny od opłat (art. 1 pkt 5 rządowego projektu ustawy, druk sejmowy nr 2348/VI kadencja Sejmu). Jak wyjaśniono w jego uzasadnieniu, zmiana ta była postulowana przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Miała prowadzić do odejścia od zasady pokrywania przez spółdzielnię kosztów sądowych niezależnie od wyniku postępowania sądowego i orzekanie w tym zakresie na zasadach ogólnych (por. s. 6 uzasadnienia projektu ustawy, druk sejmowy nr 2348/VI kadencja Sejmu).

W toku prac sejmowych zaproponowano znacznie szersze obciążenie spółdzielni kosztami postępowania (por. poprawka nr 8, druk sejmowy nr 2518-A/VI kadencja Sejmu: „pozew wolny jest od opłaty sądowej, zaś koszty postępowania sądowego oraz zastępstwa procesowego za pierwszą i drugą instancję pokrywa spółdzielnia”). Postulat ten wywołał jednak duże kontrowersje. Z jednej strony podnoszono, że zmusi on „spółdzielnię, a więc pozostałych członków, do tego, żeby ponosili wszystkie opłaty za procesowanie się z jednym czy z kilkoma członkami”. Z drugiej zaś wskazywano, że „spółdzielcy (...) partycypują w utrzymaniu prawników, którzy są w spółdzielniach. I nie może być takich sytuacji, że spółdzielnia walczy jakby za pieniądze tego spółdzielcy, z nim samym, przeciwko niemu” (Biuletyn z posiedzenia sejmowej Komisji Infrastruktury 15 grudnia 2009 r. nr 3123/VI kadencja Sejmu, s. 23-24). W rezultacie w trzecim czytaniu Sejm zdecydował się nadać zaskarżonemu przepisowi brzmienie: „koszty sądowe pokrywa spółdzielnia” (por. druk senacki nr 734/VII kadencja Senatu).

W Senacie rozważane były cztery diametralnie odmienne możliwości uregulowania tej kwestii: od przyjęcia zasad ogólnych rozliczania kosztów postępowania

cywilnego po powrót do wspomnianej wyżej poprawki sejmowej (por. Sprawozdanie Komisji Gospodarki Narodowej Senatu z 17 grudnia 2009 r., druk senacki 734-Z/VII kadencja Senatu, poprawki nr 7-10). Ostatecznie Senat uzupełnił jedynie projektowane brzmienie art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych o wskazanie, że spółdzielnia ma pokrywać nie tylko koszty sądowe, ale i „koszty zastępstwa procesowego” (poprawka nr 5, druk sejmowy nr 2608/VI kadencja Sejmu). Zmiana ta została wprowadzona „w celu ułatwienia uprawnionym osobom dochodzenia roszczeń w przypadku bezczynności spółdzielni” (s. 1 uzasadnienia uchwały Senatu, druk sejmowy nr 2608/VI kadencja Sejmu).

Warto wspomnieć, że podczas prac w senackiej Komisji Gospodarki Narodowej pracownik Biura Legislacyjnego Senatu zwrócił uwagę, że „podmioty mogą się czuć nierówno traktowane ze względu na fakt, iż w przypadku wystąpienia przez daną osobę z powództwem, niezależnie od wyroku sądu, od tego, czy to powództwo będzie uzasadnione, czy nie, koszty postępowania pokrywać będą wszyscy członkowie spółdzielni” (Zapis stenograficzny z 203. Posiedzenia senackiej Komisji Gospodarki Narodowej 17 grudnia 2009 r., s. 8).

Podczas rozpatrywania poprawek senackich w Sejmie przedstawiciel Ministra Infrastruktury stwierdził, że proponowana przez Senat modyfikacja art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych uwzględnia to, że strona skarżąca spółdzielnię jest „teoretycznie słabsza” (por. Biuletyn z posiedzenia sejmowej Komisji Infrastruktury 18 grudnia 2009 r., nr 3180/VI kadencja Sejmu, s. 7). Natomiast legislator z Kancelarii Sejmu ostrzegł, że poprawka ta „budzi wątpliwości konstytucyjne, ponieważ naraża spółdzielnię – osobę prawną – na pokrywanie kosztów zastępstwa procesowego, co będzie się działo kosztem wszystkich członków spółdzielni. Nie tylko tych członków, którzy mają spór ze spółdzielnią o przekształcenia własnościowe, ale wszystkich członków spółdzielni, więc narusza to prawa każdego członka spółdzielni”. Rozważone było w związku z tym uzupełnienie tego przepisu o sformułowanie „w przypadku, gdy winę ponosi spółdzielnia” (*ibidem*, s. 7-8). Z pomysłu tego jednak zrezygnowano, ponieważ – jak stwierdził legislator sejmowy – w takim brzmieniu regulacja dotycząca kosztów w art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych byłaby zbędna („na zasadach ogólnych ten, kto przegrywa proces jest obciążany kosztami postępowania, w tym zastępstwa procesowego. Więc gdyby wina polegała na zaniechaniu spółdzielni, to i tak bez istnienia tego przepisu spółdzielnia poniesie koszty, ale są to koszty ryzyka procesowego i wtedy nie ma żadnych wątpliwości” (*ibidem*, s. 8). W rezultacie, Komisja rekomendowała Sejmowi odrzucenie tej

poprawki (por. Sprawozdanie Sejmowej Komisji Infrastruktury o stanowisku Senatu, druk sejmowy nr 2611/VI kadencja Sejmu, s. 2). Nowelizacja art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych została więc ostatecznie przyjęta w brzmieniu „Koszty sądowe oraz koszty zastępstwa procesowego pokrywa spółdzielnia”.

4.2. Porównanie dwóch wersji zakwestionowanego przepisu prowadzi do wniosku, że – mimo odmiennego sposobu sformułowania – stanowiły one wyraz tego samego przekonania ustawodawcy, że w postępowaniu o ustanowienie prawa odrębnej własności lokalu w razie beczynności spółdzielni, zainicjowanego na podstawie art. 49¹ zdanie pierwsze ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, koszty postępowania bez względu na jego wynik powinna ponosić pozwana spółdzielnia.

Różnice między wersją pierwotną i wersją znowelizowaną art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych mają – wbrew pozorom – znaczenie drugorzędne.

Pierwsza z nich polegała na rezygnacji z ujęcia w tym przepisie zasady zwolnienia pozwu składanego w trybie art. 49¹ zdanie pierwsze zaskarżonej ustawy od opłat sądowych.

Zwolnienie to było przewidziane *explicite* jedynie w pierwotnym brzmieniu zaskarżonego przepisu i dotyczyło wyłącznie pozwu, nie obejmowało natomiast na przykład opłat od środków zaskarżenia wnoszonych przez powodów od wyroku sądu pierwszej instancji (taka interpretacja omawianego przepisu została przyjęta m.in. w postanowieniu SN z 8 grudnia 2010 r., sygn. akt V CZ 85/10, Lex nr 784220 oraz postanowieniu Sądu Apelacyjnego – dalej: SA – we Wrocławiu z 26 lutego 2010 r., sygn. akt I ACa 98/10, Lex nr 603932). Należy jednak zwrócić uwagę, że zwolnienie „nie przechodziło” na stronę pozwaną (por. postanowienie SN z 3 lutego 2010 r., sygn. akt II CZ 90/09, Lex nr 575802). Argumentowano, że skoro pozwana spółdzielnia w takim postępowaniu miała obowiązek poniesienia wszystkich kosztów postępowania, po jego zakończeniu powinna zapłacić opłatę sądową za pozew (mimo że nie została ona wniesiona przez stronę powodową). Wyjątek od zasady odpłatności postępowania w postaci zwolnienia od opłaty za pozew nie może bowiem być interpretowany rozszerzająco (zwłaszcza pod względem podmiotowym).

Znowelizowany art. 49¹ zdanie drugie zaskarżonej ustawy zlikwidował *explicite* omawiane zwolnienie, co stanowi podstawę do jego dwóch interpretacji. Po pierwsze, można argumentować (jak uczynił to przedstawiciel sądu pytającego podczas rozprawy

przed Trybunałem Konstytucyjnym), że w praktyce nic się nie zmieniło, gdyż zwolnienie od opłaty od pozwu stanowi konsekwencję zasady wyrażonej w zaskarżonym przepisie, że wszystkie koszty sądowe ponosi pozwana spółdzielnia (opłaty od pozwu są wszak elementem kosztów sądowych – por. art. 2 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 2 pkt 1 u.k.s.c.). W tym ujęciu, art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w brzmieniu aktualnym wyrażałby – jeżeli chodzi o opłatę od pozwu – tę samą treść normatywną, co w brzmieniu pierwotnym, tylko w bardziej precyzyjny sposób (taką ocenę wyraził SN m.in. w wyroku z 23 czerwca 2010 r., sygn. akt II CSK 51/10, Lex nr 654030 i postanowieniu z 28 października 2011 r., sygn. akt I CZ 101/11, Lex nr 1096034 – w żadnej z tych spraw przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego były ogólne założenia kwestionowanej regulacji, a nie konkretnie ewentualny obowiązek wnoszenia opłaty od pozwu), dodatkowo pozwalałby natomiast na zwolnienie powoda od opłat od innych pism (np. apelacji czy skargi kasacyjnej). Po drugie, można także twierdzić, że na skutek nowelizacji strona powodowa zostałaby objęta ogólnymi zasadami kosztów cywilnych (por. art. 3 ust. 2 pkt 1 u.k.s.c.), tj. zostałaby zobowiązana do tymczasowego wniesienia opłaty stosunkowej w wysokości 5% wartości przedmiotu sporu (czyli wartości lokalu), jednak nie mniej niż 30 złotych i nie więcej niż 100 000 złotych (por. art. 13 ust. 1 u.k.s.c.). Przy ostatecznym rozliczeniu kosztów postępowania opłata ta byłaby zaliczana do kosztów sądowych, które są ponoszone przez pozwaną spółdzielnię mieszkaniową, i zwracana powodowi.

Z punktu widzenia pozwanej spółdzielni skutek zakwestionowanego przepisu w obu brzmieniach (bez względu na interpretację jego nowej wersji), jeżeli chodzi o obciążenie opłatą sądową od pozwu, jest więc identyczny. Przemawia to – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – za koniecznością oceny merytorycznej także tego elementu zaskarżonej ustawy (por. odmienne stanowisko Marszałka Sejmu).

Druga różnica między omawianymi wersjami zakwestionowanej regulacji polegała na zastąpieniu „kosztów postępowania sądowego”, występujących w jej pierwotnym brzmieniu, „kosztami sądowymi oraz kosztami zastępstwa procesowego”. Także tę zmianę należy ocenić jako w istocie kosmetyczną: miała ona na celu dostosowanie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych do siatki pojęciowej stosowanej przez kodeks postępowania cywilnego i ustawę o kosztach sądowych. Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w powołanej wyżej uchwale o sygn. akt II CZ 90/09, pojęcie kosztów postępowania sądowego w rozumieniu pierwotnego brzmienia art. 49¹ zdanie drugie

ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych było tożsame z pojęciem „kosztów procesu” w rozumieniu k.p.c., a więc obejmowało koszty sądowe i koszty zastępstwa procesowego.

W rezultacie należy więc uznać, że obie wersje zakwestionowanego przepisu miały identyczne skutki z punktu widzenia pozwanej spółdzielni, polegające na przerzuceniu na nią kosztów procesu niezależnie od jego wyniku.

4.3. Sądząc po opublikowanym orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, stosowanie art. 49¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie było przedmiotem większych kontrowersji (por. np. postanowienia SN z: 9 listopada 2011 r., sygn. akt II CZ 87/11, Lex nr 1102857; 28 października 2011 r., sygn. akt I CZ 101/11, Lex nr 1096034; 3 lutego 2010 r., sygn. akt II CZ 90/09, Lex nr 575802 oraz wyroki: SA w Poznaniu z 17 lutego 2011 r., sygn. akt I ACa 53/11, Lex nr 898649 i 14 stycznia 2009 r., sygn. akt I ACa 916/08, Lex nr 518056 oraz SA w Warszawie z 28 stycznia 2011 r., sygn. akt VI ACa 791/10, Lex nr 795201).

Przepis ten umożliwia osobom, które są uprawnione do ustanowienia prawa odrębnej własności lokalu, wystąpienie „w razie bezczynności spółdzielni” do sądu z powództwem o wydanie zastępczego oświadczenia woli na podstawie art. 64 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.) w związku z art. 1047 § 1 k.p.c. Jak podkreślał Sąd Najwyższy, użyte w art. 49¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych „określenie «w razie bezczynności spółdzielni» jest na tyle pojemne, że obejmuje każdą postać bezczynności, czyli zamierzenia podjęcia przez organ wykonawczy spółdzielni czynności niezbędnych do wyodrębnienia lokalu i przeniesienia jego własności na uprawnionego” (wyrok SN z 20 maja 2009 r., sygn. akt I CSK 379/08, Lex nr 518177; teza powtórzona m.in. w wyrokach SN z 13 stycznia 2011 r., sygn. akt III CSK 94/10, Lex nr 738402 i 26 października 2011 r., sygn. akt I CSK 712/10, Lex nr 1110927 oraz postanowieniu SN z 28 października 2011 r., sygn. akt I CZ 101/11, Lex nr 1096034). Bezczynność spółdzielni występuje w szczególności wtedy, kiedy zaniecha ona wystąpienia z niezbędnymi dla wyodrębnienia lokalu wnioskami w sprawie połączenia lub podziału nieruchomości albo podjęcia czynności związanych z rozgraniczeniem czy połączeniem nieruchomości, a także ewidencją gruntów i budynków (por. art. 41 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz wyrok SN z 10 grudnia 2009 r., sygn. akt III CSK 110/09, Lex nr 558668). Ma ona miejsce również, jeżeli zarząd spółdzielni będzie zwlekał z wydaniem uchwał w sprawie określenia przedmiotu odrębnej własności wszystkich lokali w danej nieruchomości, co powinien

uczynić w ciągu 24 miesięcy od dnia złożenia pierwszego wniosku o wyodrębnienie własności lokalu (por. art. 42 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz powołany wyrok SN o sygn. akt III CSK 110/09).

W postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 49¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych „osoba występująca z powództwem o ustanowienie odrębnej własności lokalu powinna przytoczyć, a następnie udowodnić fakty wskazujące na zaistnienie beczynności spółdzielni w wypełnieniu obowiązku zawarcia umowy przeniesienia własności lokalu. W razie zgłoszenia przez spółdzielnię zarzutu mogącego niweczyć twierdzenia strony powodowej o beczynności spółdzielni, ciężar dowodu faktów argumentujących taki zarzut obciąża pozwaną spółdzielnię” (wyrok SA w Warszawie z 28 stycznia 2011 r., sygn. akt VI ACa 791/10, Lex nr 795201).

Wynik tego postępowania może być trojaki.

Po pierwsze, sąd może stwierdzić beczynność spółdzielni i uwzględnić żądanie pozwu, wydając zastępcze oświadczenie woli o wyodrębnieniu lokalu. Następuje to tylko wtedy, gdy „stan prawny nieruchomości na to pozwala, to jest kiedy możliwe jest ustanowienie odrębnej własności lokalu z ustaleniem wielkości udziałów we współwłasności nieruchomości wspólnej związanych z odrębną własnością każdego lokalu” (poważany wyrok SA w Warszawie o sygn. akt VI ACa 791/10).

Po drugie, sąd może nie znaleźć podstaw do uwzględnienia powództwa i je oddalić, jeżeli:

- wyodrębnienie lokalu nie jest dopuszczalne z przyczyn leżących po stronie powodowej
 - na przykład powództwo wniosła osoba nieuprawniona do wystąpienia z takim roszczeniem albo zalegająca z opłatami eksploatacyjnymi lub wniesieniem wkładu budowlanego; w ramach tej kategorii mieszczą się także sytuacje, w których roszczenia powoda są oczywiście bezzasadne, a wystąpienie przez niego na drogę sądową przeciwko spółdzielni mieszkaniowej wynika z dążenia do wyrządzenia spółdzielni szkody lub wywarcia nacisku na jej zarząd, a nawet czynników zupełnie nieracjonalnych (np. choroby psychicznej czy pieniactwa);
- opóźnienia w procesie wyodrębniania lokali nie noszą znamion beczynności, lecz powstały z powodów zewnętrznych, niezależnych od spółdzielni – na przykład przedłużających się postępowań związanych z uregulowaniem tytułu do gruntu, podziału lub połączenia nieruchomości, wykonania niezbędnych prac geodezyjnych, uzgodnienia księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym albo legalnością uchwał zarządu spółdzielni (tę ostatnią okoliczność Sąd Najwyższy potraktował jako

wylęczającą beczynność spółdzielni np. w powołanym wyroku SN o sygn. akt III CSK 110/09); należy przy tym zwrócić uwagę, że część opóźnień może być spowodowanych przez osoby żądające wyodrębnienia lokali – na przykład wtedy, gdy niedokładnie określiły one cechy wyodrębnianej nieruchomości albo rozszerzyły zakres swojego żądania po uruchomieniu niezbędnych procedur (tak było m.in. w sprawie o sygn. akt II C 402/11, na tle której sąd pytający wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego), a także zwlekały z przeprowadzeniem procedur niezbędnych do ustalenia kręgu osób uprawnionych (np. spadkowych czy dotyczących podziału majątku).

Po trzecie, postępowanie w sprawie może jeszcze zostać umorzone. Dzieje się tak na przykład w wypadku zawarcia ugody sądowej albo cofnięcia pozwu w związku z zaspokojeniem roszczenia o wyodrębnienie lokalu po jego wniesieniu, lecz przed wydaniem wyroku w sprawie przez sąd (taki stan faktyczny wystąpił m.in. w sprawie o sygn. akt II C 402/11, na tle której wystąpiono z jednym z analizowanych pytań prawnych).

Działanie zaskarżonej regulacji we wszystkich trzech wypadkach jest identyczne: bez względu na wynik postępowania, jego koszty ponosi pozwana spółdzielnia mieszkaniowa. W taki też sposób była ona interpretowana w orzecznictwie sądowym – przykładowo w powołanym postanowieniu SN o sygn. akt II CZ 90/09 podkreślono, że art. 49¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wprowadza „trzy istotne wyjątki od zasad rządzących problematyką kosztów procesu” cywilnego. Po pierwsze, przepis ten (w brzmieniu pierwotnym) posługuje się sformułowaniem „koszty postępowania sądowego”, podczas gdy zarówno kodeks postępowania sądowego, jak i ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych stosują określenie „koszty procesu”. Zdaniem Sądu Najwyższego, wykładnia tych przepisów wskazuje na tożsamość tych pojęć. Po drugie, art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wprowadza odstępstwo od zasady odpłatności wymiaru sprawiedliwości, wynikającej z art. 520 § 1 k.p.c. oraz art. 2 ust. 2 u.k.s.c. Po trzecie, zakwestionowana regulacja stanowi także wyjątek od zasady odpowiedzialności za wynik procesu, wyrażonej w art. 98 § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy zauważył, że wyjątek ten ma charakter dosyć szeroki, ponieważ „spółdzielnia pokrywa również koszty sądowe, których strona powodowa nie miała obowiązku uiścić ze względu na zwolnienie jej od tego obowiązku z mocy ustawy” (przepis ten jest więc *lex specialis* wobec art. 113 ust. 1 u.k.s.c.: „Kosztami sądowymi, których strona nie miała obowiązku uiścić lub których nie miał obowiązku uiścić kurator albo prokurator, sąd w orzeczeniu kończącym sprawę w instancji obciąża przeciwnika,

jeżeli istnieją do tego podstawy, przy odpowiednim zastosowaniu zasad obowiązujących przy zwrocie kosztów procesu”).

5. Ocena konstytucyjności art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

5.1. Zdaniem sądu pytającego, zakwestionowana regulacja (w obydwu wersjach) narusza zasadę równości w dostępie do sądu przez obciążenie pozwanej spółdzielni (a więc strony, która nie była inicjatorem postępowania) kosztami postępowania wszczętego na podstawie art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Zasada ta ma zastosowanie nawet w wypadku, gdy spółdzielnia sprawę wygrała (w tym również wtedy, gdy zarzut beczynności spółdzielni lub roszczenie o wyodrębnienie lokalu były oczywiście bezzasadne). Sąd pytający wyraźnie podkreślał przy tym, że cechą relewantną, uzasadniającą rozstrzygnięcie o kosztach postępowania sądowego, powinien być wynik sprawy.

5.2. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje stanowisko wyrażone w swoim dotychczasowym orzecznictwie, że zastosowanie zasady równości w sferze postępowania cywilnego nie oznacza nakazu jednakowego potraktowania stron (uczestników) postępowania w sferze kosztów (por. zwłaszcza cytowany wyrok o sygn. P 15/05). Pozycja powoda i pozwanej ze swej istoty jest bowiem odmienna, bo tylko pierwszy z nich inicjuje postępowanie przed sądem. Brak prostej równości stron postępowania w postępowaniu będącym przedmiotem niniejszej sprawy jest jeszcze dodatkowo wzmacniany przez sztywne określenie, że powodem może być wyłącznie osoba fizyczna uprawniona do żądania wyodrębnienia własności lokalu, a rolę pozwanej może pełnić wyłącznie osoba prawna – spółdzielnia mieszkaniowa, w zasobie której sporny lokal się znajduje. Ponadto w większości wypadków (lecz nie wszystkich – por. niżej) na stosunek prawnoprocesowy między stronami postępowania nakłada się więź wynikająca z członkostwa powoda w pozwanej spółdzielni, co dodatkowo komplikuje łączące je relacje.

Równocześnie Trybunał Konstytucyjny podziela wypracowany w orzecznictwie pogląd, że równość w zakresie kosztów postępowania wymaga „odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości” (por. powołany wyrok o sygn. P 15/05). Wyrazem stosowania tej zasady w sferze kosztów postępowania

jest zasada odpowiedzialności za wynik sprawy sądowej (por. zwłaszcza powołane postanowienia o sygn. Ts 147/03, Ts 151/07, Ts 152/07, Ts 153/03, Ts 154/07, Ts 155/07, Ts 173/03, Ts 175/03, Ts 176/03, Ts 177/03 i Ts 181/03), będąca nie tylko podstawową zasadą konstrukcyjną polskiego systemu kosztów sądowych w sprawach cywilnych (por. art. 98 § 1 k.p.c., powołane wyżej orzecznictwo TK oraz: A. Daczyński, *Koszty postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 226-232; A. Zieliński, uwagi do art. 98 k.p.c., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. A. Zieliński, Warszawa 2012, s. 203-206; J. Gudowski, uwagi do art. 98 k.p.c., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. T. Ereciński, Warszawa 2009, t. 1, s. 350-351), lecz także uznanym standardem międzynarodowym prawa do sądu. Zgodnie z zaleceniem nr R (81) 7 dotyczącym środków ułatwiających dostęp do wymiaru sprawiedliwości, przyjętym przez Komitet Ministrów Rady Europy 14 maja 1981 r., powinno być zasadą, że – z wyjątkiem szczególnych okoliczności – strona wygrywająca otrzymuje od strony przegrywającej zwrot sum rozsądnie wydatkowanych na koszty postępowania i honoraria adwokackie (cyt. za *Standardy prawne Rady Europy. Zalecenia*, t. IV, *Sądownictwo*, Warszawa 1998, s. 215).

Zastosowanie powyższej zasady do postępowania prowadzonego na podstawie art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych prowadzi do wniosku, że jest ona prawidłowo realizowana tylko w jednej z trzech możliwych konfiguracji wyniku postępowania: jeżeli zarzut bezczynności spółdzielni mieszkaniowej zostanie potwierdzony i przegra ona postępowanie. W dwóch pozostałych sytuacjach – jeżeli powództwo zostanie oddalone (nawet w wypadkach kwalifikowanych – gdy jest oczywiście bezzasadne) albo postępowanie zostanie umorzone, zasada odpowiedzialności za wynik procesu zostaje odwrócona – koszty postępowania będzie musiała ponieść strona, której stanowisko w toku postępowania nie zostało podważone.

W rezultacie należy uznać, że na gruncie art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych podmioty podobne (których dotyczą te same zasady ponoszenia kosztów postępowania – zwolnienie lub obciążenie) nie są wyznaczone przez wynik postępowania (strona przegrywająca *versus* strona wygrywająca) ani też ich indywidualną sytuację (np. możliwości finansowe) czy zachowanie w toku procesu (np. niedanie powodu do wytoczenia powództwa, lekkomyślne składanie zbędnych wniosków dowodowych, niesumienne przedstawianie stanu faktycznego, dążenie do sztucznego przewlekania postępowania). Ich wyłącznym determinantem jest początkowy status stron postępowania: powód ubiegający się o wyodrębnienie lokalu jest

zawsze stroną nieponoszącą ryzyka finansowego, a postępowanie zawsze finansuje pozwana spółdzielnia.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, tak ukształtowanego systemu ponoszenia kosztów procesu nie można uznać za zgodny z zasadą „równości broni” stron postępowania sądowego, wynikającą z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jest to widoczne co najmniej na następujących płaszczyznach:

Po pierwsze, spółdzielnia jako strona pozwana nie podejmuje decyzji o wszczęciu postępowania, lecz jest do niego „wciągana” jednostronną decyzją powodów o złożeniu pozwu. Mechanizm ten jest typowy dla spraw cywilnoprawnych i sam w sobie nie budzi zastrzeżeń (nie zawsze przecież do sądu chcą wystąpić obie strony sporu). Na tle art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przestaje on jednak być „neutralnym” wyrazem prawa do sądu, ponieważ nie towarzyszą mu żadne mechanizmy zapobiegające nadużyciom, nawet w najbardziej drastycznych wypadkach, kiedy składanie pozwów jest traktowane jako rozrywka czy instrument zemsty na przeciwniku procesowym.

Po drugie, określone w obu badanych wersjach zaskarżonego przepisu skutki ekonomiczne postępowania dla pozwanej spółdzielni zostały ukształtowane na zasadzie odpowiedzialności obiektywnej, w całkowitym oderwaniu od wyniku sprawy. Spółdzielnia mieszkaniowa pokrywa koszty postępowania także wtedy, gdy w żaden sposób go nie wywołała (np. nie była bezczynna) i postępowanie wygrała (np. powód nie był uprawniony do żądania wyodrębnienia lokalu lub pozew był przedwczesny, gdyż powód nie uregulował należności wobec spółdzielni). Wynik postępowania ma zatem diametralnie odmienne skutki dla każdej ze stron, o czym świadczy porównanie możliwych scenariuszy jego zakończenia. Powód w najgorszym wypadku nie uzyska zastępczego oświadczenia woli niezbędnego do ustanowienia odrębnej własności lokalu. Jeżeli zaś postępowanie zakończy się dla niego pomyślnie, otworzy się przed nim szansa na wyodrębnienie lokalu. W obydwu wypadkach zwrot kosztów postępowania ma gwarantowany – stanowi to pewnego rodzaju „premię” dla powoda za kierowanie powództw przeciwko spółdzielni mieszkaniowej, wypłacaną zarówno wtedy, gdy zarzut bezczynności zostanie potwierdzony wyrokiem sądowym, jak i wtedy, gdy spółdzielnia nie ponosi żadnej winy i bez zbędnej zwłoki realizuje obowiązki ustawowe w zakresie wyodrębniania lokali. Natomiast spółdzielnia mieszkaniowa, nawet jeśli sprawę wygra, będzie musiała sfinansować całe postępowanie – paradoksalnie zakwestionowana regulacja wymusza bowiem w takiej sytuacji, aby to strona wygrywająca zwróciła koszty postępowania stronie

przegrywającej. W istocie więc powód w zainicjowanym przez siebie postępowaniu nigdy nie traci, podczas gdy spółdzielnia traci zawsze – nie tylko nigdy nie ma prawa do otrzymania zwrotu poniesionych kosztów, ale także zawsze jest zobowiązana do ich zwrotu stronie przeciwnej.

Po trzecie, zaskarżony przepis, ułatwiając dostęp do sądu powodowi, równocześnie w pewnym stopniu utrudnia go pozwanej spółdzielni. Jak trafnie wskazał podczas rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym przedstawiciel sądu pytającego, spółdzielnie mieszkaniowe mogą być zmuszane do uwzględniania wątpliwych roszczeń o wyodrębnienie lokali w obawie przed poważnymi skutkami finansowymi ewentualnego postępowania sądowego (nawet wygranego). W skrajnych sytuacjach mogłoby to oznaczać, że spółdzielnie mieszkaniowe z powodów ekonomicznych rezygnowałyby z poddania spornej kwestii pod rozstrzygnięcie sądowe.

Po czwarte, wskazany w zaskarżonym przepisie sposób obliczania kosztów może negatywnie wpływać na prawo pozwanej spółdzielni do przedstawienia jej stanowiska w toku postępowania, stanowiące element prawa do prawidłowo ukształtowanej procedury sądowej. Skuteczne odparcie zarzutów bezczynności może wymagać podejmowania przez spółdzielnię działań procesowych wiążących się z powstawaniem znacznych kosztów, które niekiedy mogą przewyższać korzyści wynikające z wygrania sprawy. Na przykład dużych nakładów wymaga skorzystanie przez spółdzielnię z pomocy profesjonalnego pełnomocnika, ponieważ w sprawach z art. 49¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jako wartość przedmiotu sporu (zaskarżenia) wskazuje się co do zasady wartość rynkową lokalu mającego stanowić odrębną własność (np. w postępowaniu pierwszoinstancyjnym będzie to co najmniej 3 600 zł, a najczęściej – co najmniej 7 200 zł; por. § 6 pkt 7 rozporządzeń w sprawie opłat adwokackich i radcowskich). W tego typu sprawach konieczne jest często także powoływanie biegłych. Znacznym obciążeniem mogą być także opłaty od środków zaskarżenia – sama wysokość opłaty od apelacji (5% wartości przedmiotu zaskarżenia), zażalenia od postanowień wpadkowych (piąta część opłaty stałej lub stosunkowej pobieranej od innych pism procesowych) czy skargi kasacyjnej (5% wartości przedmiotu zaskarżenia) mogą stanowić czynnik hamujący w zakresie realizacji prawa do obrony, zwłaszcza dla spółdzielni mieszkaniowych będących w trudnej sytuacji finansowej.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, kumulacja powyższych czynników prowadzi do jednoznacznego wniosku, że art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych narusza równowagę stron postępowania sądowego na niekorzyść

spółdzielni mieszkaniowej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że całe ryzyko ekonomiczne postępowania w sprawie wyodrębniania lokali w sytuacji bezczynności spółdzielni jest zawsze przerzucone na stronę pozwaną. W ostatecznym rozrachunku strona powodowa nigdy nie ponosi żadnej odpowiedzialności finansowej za nadużycie prawa do złożenia powództwa w tej sprawie – jest całkowicie zwolniona od jakichkolwiek kosztów postępowania, niezależnie od swojej sytuacji osobistej i majątkowej oraz wyniku postępowania.

5.3. Konstatacja o ingerencji badanej regulacji w pozycję stron postępowania nie wystarcza jednak do stwierdzenia, że w analizowanym wypadku doszło do naruszenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zasada równości nie ma bowiem charakteru bezwzględnego, a odstępstwa od niej są niekiedy konieczne. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że wyjątki od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych mogą być wyjątkowo uznane za zgodne z ustawą zasadniczą, jeżeli:

- mają charakter relewantny, tzn. pozostają w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służą realizacji tego celu i treści;
- są proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;
- są związane z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. np. orzeczenie z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95, OTK w 1995 r., nr 2, poz. 31).

Jak wynika z analizy przebiegu prac legislacyjnych, które doprowadziły do uchwalenia (a następnie powierzchownej modyfikacji) zaskarżonego przepisu, został on wprowadzony w celu ochrony osób ubiegających się o wyodrębnienie swoich lokali ze spółdzielni oraz przyspieszenia procesu przekształceń. Przyjęto więc założenie, że przyszli właściciele spółdzielczych własnościowych praw do lokalu (osoby fizyczne) są z zasady stroną ekonomicznie i procesowo słabszą niż pozwane spółdzielnie (osoby prawne). Ze względu na to, że proces przekształcania lokali spółdzielczych uznano za systemowo pożądany, należało więc wprowadzić „zachęty” dla składania pozwów w sytuacji bezczynności spółdzielni w postaci zniesienia jakiegokolwiek ryzyka finansowego związanego ze złożeniem powództwa (por. omówiony wyżej przebieg

procesu legislacyjnego, który doprowadził do uchwalenia art. 49¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i jego zmiany).

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, zaskarżone rozwiązanie niewątpliwie cel ten realizuje (spełnia więc kryterium przydatności), lecz w sposób niedający się zaakceptować z punktu widzenia Konstytucji. Niezależnie od tego, że potrzeba wprowadzenia ułatwień dla osób szukających ochrony sądowej przed bezczynnością spółdzielni może być przekonującym powodem wprowadzenia odstępstw od ogólnych zasad określania kosztów sądowych, tego typu rozwiązania muszą jednak spełniać standardy konstytucyjne.

Po pierwsze, art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie wytrzymuje konfrontacji z art. 64 Konstytucji. Należy zwrócić uwagę, że roszczenie o zwrot kosztów postępowania ma charakter majątkowy (jest to świadczenie pieniężne, wyrażone ściśle określoną kwotą). Jest oczywiste, że postępowanie prowadzone przeciwko spółdzielni zawsze wywołuje negatywne skutki dla jej majątku, nawet wtedy, gdy to ona sprawę wygrała. Majątek ten nie jest jednak jakimś odrębnym bytem, lecz prywatną własnością członków spółdzielni (por. art. 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze, Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848, ze zm., w związku z art. 1 ust. 7 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Możliwość bezkosztowego prowadzenia postępowania przeciwko spółdzielni mieszkaniowej powoduje więc, że jego kosztami są obciążani wszyscy członkowie spółdzielni – nawet wtedy, gdy powództwo jest całkowicie bezzasadne. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że powodem w postępowaniu na podstawie art. 49¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych może być nie tylko członek spółdzielni, lecz także osoba niezwiązana węzłem członkostwa ze spółdzielnią (np. najemcy – por. art. 17¹⁴, art. 39 i art. 48 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Nie zawsze postępowanie to ma więc rozstrzygnąć konflikt interesów między członkiem organizacji (spółdzielni mieszkaniowej) i tą organizacją. W takich wypadkach preferencja dla powoda (będącego osobą trzecią w stosunku do spółdzielni), wynikająca z zaskarżonego przepisu, stanowi szczególnie istotną ingerencję w prawa majątkowe członków spółdzielni.

Po drugie, wprowadzone zróżnicowanie w pozycji stron procesu toczącego się na podstawie art. 49¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie znajduje także podstawy w zasadzie sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Opiera się ono na fikcji prawnej, że wszystkie osoby ubiegające się o wyodrębnienie lokali spółdzielczych są osobami „ubogimi”, które nie są w stanie ponieść kosztów postępowania

„bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny” (por. art. 102 i n. u.k.s.c., regulujące przesłanki i procedurę indywidualnego zwalniania od kosztów sądowych), podczas gdy wszystkie spółdzielnie ze swojej natury muszą być w pełni wypłacalne. Założenie to jest nieracjonalne chociażby dlatego, że przed przekształceniem co do zasady konieczne jest poniesienie pewnych kosztów (m.in. spłata ewentualnego zadłużenia z tytułu świadczeń wynikających z umowy najmu lokalu, wpłata wkładu budowlanego, jeżeli spółdzielnia nabyła budynek odpłatnie, uiszczenie kosztów aktu notarialnego i kosztów postępowania wieczystoksięgowego – por. art. 48 ust. 1 i 6 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych), w związku z czym procedura ta jest dostępna dla osób, które są w stosunkowo dobrej sytuacji finansowej. Wpływ do spółdzielni środków z sukcesywnie dokonywanych wyodrębnień rzeczywiście korzystnie oddziałuje na jej krótkoterminowy bilans budżetowy, lecz jest to tylko jeden z determinantów jej płynności finansowej (świadczy o tym chociażby jedno z postępowań toczących się przed sądem pytającym, które dotyczy spółdzielni mieszkaniowej w upadłości). Wobec tego brak jest racjonalnych przesłanek uznania osoby dysponującej roszczeniem z art. 49¹ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych za podmiot, który nie jest w stanie realizować swoich praw majątkowych bez pozyskania szczególnego wsparcia procesowego w postaci generalnego zwolnienia z obowiązku ponoszenia kosztów postępowania. Równocześnie zaś należy zauważyć, że liczne pozwy (zwłaszcza przeciwko małym spółdzielniom) mogą generować znaczne, nieprzewidziane w budżetach spółdzielni mieszkaniowych wydatki. W celu pokrycia kosztów postępowań mogą one być zmuszone do podejmowania działań nieopłacalnych z punktu widzenia ekonomicznego (np. wyzbywania się majątku za część jego wartości), co w dalszej perspektywie może powodować trwałe pogorszenie kondycji finansowej spółdzielni (np. zmniejszenie nakładów na remonty i modernizacje, nie mówiąc już o nowych inwestycjach), a nawet ich upadłość.

Reasumując, należy stwierdzić, że art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w obu badanych wersjach nie spełnia warunku konieczności i proporcjonalności *sensu stricto* i w związku z tym jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5.4. Na marginesie można wskazać, że zakwestionowany przepis musi być negatywnie oceniony także na tle innych wyjątków od zasady odpowiedzialności za wynik procesu (por. art. 84 § 1, art. 100-104 i art. 110 k.p.c.; J. Gudowski, *op. cit.*, s. 350 oraz

lista odstępstw od tej zasady zawarta w: A. Daczyński, *op. cit.*, s. 240-246). Punktem odniesienia mogą być na przykład regulacje, na podstawie których:

- wydatki obciążające pracownika w toku postępowania w sprawach z zakresu prawa pracy o roszczenia pracownika ponosi tymczasowo Skarb Państwa; sąd pracy w orzeczeniu kończącym postępowanie w instancji rozstrzyga o tych wydatkach, stosując odpowiednio zasady ogólne zawarte w art. 113 tej ustawy, „z tym że obciążenie pracownika tymi wydatkami może nastąpić w wypadkach szczególnie uzasadnionych” (art. 97 u.k.s.c.; do 1 marca 2006 r. odpowiednikiem tej regulacji był art. 263 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.);
- strona dochodząca ustalenia ojcostwa nie ma obowiązku uiszczenia kosztów sądowych, jednak gdy „powództwo o ustalenie ojcostwa okaże się oczywiście bezzasadne, sąd w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie może obciążyć powoda nieuiszczonymi kosztami sądowymi, biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy” (art. 96 ust. 1 i 4 u.k.s.c.);
- powód w sprawach o dochodzenie roszczeń o naprawienie szkód wyrządzonych ruchem zakładu górniczego nie miał obowiązku uiszczenia kosztów sądowych, w związku z czym postępowanie toczyło się na koszt przedsiębiorcy, chyba że roszczenie okazało się oczywiście bezzasadne (jednak pozostałe koszty procesu – inne niż koszty sądowe – były zawsze rozliczane na zasadach ogólnych; art. 97 ust. 3 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947, ze zm.; przepis ten został uchylony 2 marca 2006 r. przez art. 134 u.k.s.c.).

Powyższe rozwiązania znacznie jednak różnią się od mechanizmu przewidzianego w art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ponieważ nie mają charakteru bezwzględnego: zawsze przewidziana jest możliwość, aby w wypadkach drastycznego nadużycia przez stronę zwolnioną z ponoszenia kosztów sądowych jej praw, nałożyć na nią ten obowiązek. Na przykład we wspomnianych sprawach pracowniczych może to nastąpić w wypadku oczywistej bezzasadności roszczeń, niesumiennego czy oczywiście niewłaściwego postępowania strony zwolnionej w procesie (por. art. 103 § 1 k.p.c.) oraz wydatków zbędnych albo powstałych wskutek uchylenia się od wyjaśnień lub złożenia wyjaśnień niezgodnych z prawdą, ewentualnie zatajania lub opóźnionego powołania dowodów (por. art. 103 § 1 k.p.c.; por. A. Zieliński, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 371-2; K. Gonera, *op. cit.*, s. 486).

Analizowane rozwiązanie jest zaś znacznie dalej idące, gdyż nie dopuszcza żadnych wyjątków od zasady obciążenia strony pozwanej kosztami postępowania. Nie uwzględnia więc ani wyniku postępowania, ani też indywidualnej sytuacji stron postępowania czy ich zachowania podczas procesu. Stanowi to dodatkowy argument przemawiający za koniecznością jego zmiany.

6. Konkluzja i skutki orzeczenia.

6.1. Powyższe argumenty powodują konieczność orzeczenia, że art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w brzmieniu pierwotnym i znowelizowanym, obciążając pozwaną spółdzielnię mieszkaniową kosztami procesu niezależnie od wyniku postępowania, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Bezpośrednim skutkiem niniejszego orzeczenia jest utrata mocy obowiązującej przez aktualnie obowiązującą wersję zakwestionowanego przepisu z dniem wejścia w życie niniejszego orzeczenia (por. art. 190 ust. 3 Konstytucji). W rezultacie może ono być podstawą wznowienia postępowań, w których podstawą orzeczenia o kosztach postępowania był art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w brzmieniu pierwotnym i znowelizowanym – jednak tylko takich (prawdopodobnie nielicznych), w których zarzut bezczynności spółdzielni mieszkaniowych się nie potwierdził i które nie zakończyły się uwzględnieniem powództwa. W szczególności, spółdzielnie mieszkaniowe, wobec których wysunięto zarzuty oczywiście bezzasadne, mają prawo domagania się zwrotu poniesionych kosztów procesu i zastępstwa procesowego. Wyraźnie przy tym trzeba podkreślić, że podmiotem zobowiązanym do zaspokojenia tego typu roszczeń może być wyłącznie Skarb Państwa. W żadnym wypadku nie można natomiast obciążać skutkami usunięcia stanu niezgodności z Konstytucją osób, które występowały przeciwko spółdzielniom mieszkaniowym, korzystając – w dobrej wierze – z ułatwień w zakresie ponoszenia kosztów sądowych przewidzianych w zakwestionowanym przepisie.

6.2. Konkluzja o niezgodności art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji nie oznacza oczywiście, że Trybunał Konstytucyjny neguje samo założenie ustawodawcy, iż – z uwagi na przykład na społeczną czy gospodarczą celowość dokonania przemian w spółdzielniach

mieszkaniowych – ogólne zasady zwalniania od ponoszenia kosztów sądowych konkretnych osób nie są wystarczające dla ochrony praw podmiotów ubiegających się o wyodrębnienie lokali ze spółdzielni mieszkaniowych. Stanowi jedynie wyraz przekonania, że dążenie do zniesienia barier finansowych i zwiększenia dostępności postępowania sądowego, a także dyscyplinowania spółdzielni mieszkaniowych w realizacji ich ustawowych obowiązków, nie może być osiągnięte za wszelką cenę i z naruszeniem przepisów Konstytucji.

Jeżeli ustawodawca zdecyduje się na jakąś formę „grupowego” zwolnienia powodów w sprawach na podstawie art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z ponoszenia kosztów sądowych, nie powinien odpowiedzialnością za ich uiszczenie automatycznie obciążać strony pozwanej (zwłaszcza w sprawach zakończonych oddaleniem powództwa). Sytuację pozwanej spółdzielni powinna kształtować ogólna zasada odpowiedzialności za wynik procesu: należy ją obciążyć kosztami postępowania tylko wtedy, gdy go przegrała. Jeżeli zaś pozwana spółdzielnia sprawę wygrała, zasady sprawiedliwości nakazują nie tylko nie obciążać jej kosztami postępowania, ale dodatkowo zapewnić jej źródło pokrycia jej wydatków związanych z uczestnictwem w sprawie (por. podobna konkluzja w powołanym wyroku o sygn. P 13/01). Gdyby ustawodawca uznał za konieczne ograniczenie odpowiedzialności strony powodowej za wynik postępowania, optymalnym rozwiązaniem w sytuacji, gdy przegrała ona postępowanie, wydaje się wprowadzenie zasady refundacji kosztów poniesionych przez stronę przeciwną przez Skarb Państwa, uzupełniony zasadą, że w wypadku oczywistej bezzasadności powództwa koszty w drodze wyjątku pokrywa powód, a więc mechanizm zbliżony do powołanego wyżej art. 97 u.k.s.c. (w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego należy uznać, że całkowite zwolnienie od kosztów postępowania w wypadku powództwa oczywiście bezzasadnego naruszałoby Konstytucję – por. wspomniany wyrok o sygn. P 37/07). Inaczej może się bowiem okazać, że poniesione przez spółdzielnię koszty będą niewspółmiernie wysokie w stosunku do korzyści uzyskanych w związku z wygraniem postępowania. Takie rozwiązanie rażąco podważałoby samą istotę postępowania sądowego jako procedury bezstronnej i prowadzącej do sprawiedliwego rozstrzygnięcia.

6.3. O znaczeniu wyroku dla spraw zawisłych przed sądem pytającym orzeknie ten sąd we właściwym postępowaniu w ramach przysługującej mu kompetencji w zakresie stosowania prawa.

Trybunał Konstytucyjny zwraca jednak uwagę, że utrata mocy obowiązującej przez aktualnie obowiązujący art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie oznacza powstania próżni prawnej, jeżeli chodzi o regulację kosztów postępowania o wyodrębnienie lokalu w przypadku bezczynności spółdzielni, zainicjowanego na podstawie art. 49¹ zdanie pierwsze zaskarżonej ustawy. Teoretycznie po usunięciu z systemu prawnego zaskarżonego przepisu możliwe są bowiem dwie metody orzekania o tych kosztach:

- zastosowanie rozwiązań przewidzianych w art. 49 ust. 2 zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych („Koszty sądowe postępowania ponosi spółdzielnia”), także regulującym koszty postępowania w razie bezczynności spółdzielni w realizacji obowiązku wyodrębniania lokali, ale ograniczonym czasowo do 24 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy (tj. od 24 kwietnia 2001 r.) – analogia *legis*;
- zastosowanie zasad ogólnych, przewidzianych w kodeksie postępowania cywilnego oraz w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, zgodnie z którymi koszty – co do zasady – ponosi strona przegrywająca proces, możliwe jest jednak ich miarkowanie lub nawet zniesienie (przez zwolnienie od ponoszenia kosztów; por. omówienie wyżej) – analogia *iuris*.

Oceniając te możliwości, należy zwrócić uwagę na podobieństwo art. 49 ust. 2 zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych do niekonstytucyjnego art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Wobec tego jedyną dopuszczalną metodą wypełnienia luki prawnej wydaje się drugie ze wskazanych wyżej rozwiązań. Taki sposób ukształtowania skutków niniejszego orzeczenia dla postępowań przed sądem pytającym (zastosowanie zasad ogólnych) jest zresztą sugerowany w uzasadnieniach pytań prawnych.

Jak wspomniano wyżej, nie stoi to na przeszkodzie wydaniu przez ustawodawcę przepisów modyfikujących ogólne zasady rozstrzygnięcia o kosztach i nadaniu art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nowej, zgodnej z Konstytucją treści. Ostateczna decyzja w tym względzie należy jednak do ustawodawcy.

6.4. Na marginesie Trybunał Konstytucyjny sygnalizuje, że analogiczne rozwiązanie do zakwestionowanego w niniejszym postępowaniu zostało zawarte w projekcie nowej ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, złożonym przez grupę posłów do Marszałka Sejmu 5 kwietnia 2012 r. (druk nr 517/VII kadencja Sejmu). Zgodnie z proponowanym art. 47 ust. 4, „Jeżeli rada nadzorcza nie podejmie uchwały, o której

mowa w ust. 1 [dotyczącej wyodrębnienia lokalu], członek spółdzielni może wystąpić do sądu (...) z powództwem o wydanie orzeczenia zastępującego uchwałę rady nadzorczej spółdzielni. Koszty sądowe oraz koszty zastępstwa procesowego pokrywa spółdzielnia". Przepis ten powtarza więc sformułowanie zawarte w art. 49¹ zdanie drugie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w wersji aktualnie obowiązującej i zmierza do utrzymania zasady, że spółdzielnia mieszkaniowa ponosi finansową odpowiedzialność za prowadzone przeciwko niej postępowanie, nawet jeżeli w żaden sposób nie przyczyniła się do jego wszczęcia i je wygrała.

Z powyższych powodów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.

Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Sekretarz Trybunału

Dorota Hajduk

