



KANCELARIA PREZYDENTA
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Biuro Prawa i Ustroju

BPU.074-4-11

Warszawa, dnia 19 maja 2011 r.

**Zrzeszenie Osób Objętych
Dekretem Warszawskim
„Dekretowiec”
Stowarzyszenie Zwycię
ul. Dąbrowiecka 19
03 – 932 Warszawa.**

Stanisław Pasikowski

W odpowiedzi na skierowane do Prezydenta RP wystąpienie dotyczące podjęcia inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do wprowadzenia rozwiązań ułatwiających dochodzenie roszczeń osobom poszkodowanym przez wskazane akty prawne o charakterze nacjonalizacyjnym w tym dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, uprzejmie informuję.

Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej znana jest sytuacja gruntów warszawskich i traktuje ją za nadal aktualną, nie tylko z uwagi, że dzięki zmianom ustrojowym zmienił się stosunek do nacjonalizacji, ale i dlatego, że w tej właśnie dziedzinie państwo ponosi odpowiedzialność za niezrealizowanie do dziś obietnicy odszkodowania i braku reprivatyzacji. Nie mniej jednak, z punktu widzenia nie może schodzić fakt, iż zarówno przepisy dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej oraz dekretu z dnia 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa, nie zostały zakwestionowane, co do zgodności z Konstytucją. Ponadto w oparciu, o niektóre przepisy powołanych aktów wciąż są wydawane rozstrzygnięcia w indywidualnych sprawach obywateli.

Rozpatrując przedmiotowy wniosek w kontekście stawianych w nim zarzutów o niekonstytucyjności rozwiązań przyjętych w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych zauważyć należy, iż przepisy przedmiotowej ustawy były wielokrotnie przedmiotem oceny dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny.

Analizując instytucję kosztów sądowych, Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie wskazywał, że koszty sądowe są 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 szykanujących 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 (wyrok z 7 września 2004 r., P 4/04, OTK-A nr 8, poz. 81).

Trybunał przypominał ponadto, że opłaty sądowe nie są „bezzwrotnym świadczeniem pieniężnym, gdyż w zamian wnoszący opłatę otrzymuje swoistą usługę publiczną świadczoną przez wyspecjalizowaną jednostkę organizacyjną aparatu państwowego, jaką jest sąd, w postaci rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy sądowej” (wyrok z 6 maja 2003 r., sygn. P 21/01, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 37). Stąd nie można traktować tych opłat jako swoistego rodzaju kary.

W warunkach odpłatności postępowania sądowego, z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji wynika obowiązek ustanowienia regulacji, które zapewnią dostęp do sądu tym podmiotom, które nie są w stanie ponieść kosztów postępowania sądowego. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę na szczególne znaczenie instytucji zwolnienia od kosztów sądowych jako gwarancji dostępu do sądu. Zwolnienie z kosztów gwarantuje uzyskanie ochrony sądowej podmiotom gorzej sytuowanym, dla których poniesienie kosztów w całości, a nawet w części, nie jest możliwe bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania (H. Ciepła [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, pod. red. K. Piaseckiego, t. I, Warszawa 2001, s. 515). W polskim systemie prawnym zasadą jest ponoszenie przez strony postępowania kosztów sądowych w sprawach cywilnych. Ze względu na znaczne wydatki ponoszone na wymiar sprawiedliwości państwo nie może uczynić postępowania sądowego w sprawach cywilnych bezpłatnym. Obowiązek ponoszenia kosztów sądowych oznacza udział stron postępowania w wydatkach związanych z funkcjonowaniem i utrzymaniem aparatu wymiaru sprawiedliwości (zob. np. K. Gonera, Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Warszawa 2006, s. 33).

Jako że wysokość kosztów sądowych może w określonych sytuacjach stanowić barierę dla skutecznej realizacji prawa do sądu gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, ustawodawca przewidział możliwość zwolnienia strony postępowania z obowiązku ponoszenia kosztów. Zwolnienie od kosztów sądowych może być więc przyznane na wniosek samej strony (art. 102 powołanej ustawy) mocą postanowienia sądu (art. 100-112, art. 118 powołanej ustawy). Decyzję o zwolnieniu od kosztów sądowych w sprawach cywilnych ze względu na stan majątkowy strony ustawodawca powierzył sądom, które mogą indywidualnie

ocenić możliwość poniesienia kosztów sądowych przez konkretną osobę (podmiot) - biorąc pod uwagę czynniki takie jak stan rodzinny, majątkowy, źródła utrzymania, stan zdrowia.

Instytucję sądowego zwolnienia strony od kosztów sądowych należy zatem postrzegać jako jedną z gwarancji realizacji prawa do sądu, mającą umożliwić dostęp do sądu podmiotom, które nie są w stanie samodzielnie pokryć całości kosztów związanych z prowadzeniem postępowania sądowego ze względów finansowych. Nie można zatem mówić o niekonstytucyjności przyjętych rozwiązań w tym zakresie.

Odnosząc się do sformułowanego we wniosku zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji przez zróżnicowanie w zakresie obowiązku wnoszenia opłat sądowych osób dochodzących odszkodowania na podstawie ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela z podmiotami objętymi wskazanymi wyżej dekretami, zważyć należy, co następuje:

Art. 32 ust. 1 Konstytucji statuuje fundamentalną w demokratycznym państwie prawnym zasadę równości. Zgodnie z jego brzmieniem „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Zasada ta odnosi się przy tym zarówno do stosowania prawa (wszyscy są równi wobec prawa), jak i stanowienia prawa (nakaz kształtowania norm prawnych z uwzględnieniem zasady równości).

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie za istotę równości w rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji uważa równe, czyli jednakowe, traktowanie adresatów norm prawnych, którzy charakteryzują się w takim samym stopniu tą samą cechą relewantną. W grupie tych osób niedopuszczalne jest różnicowanie, czy to dyskryminujące, czy faworyzujące. Takie ujęcie zasady równości dopuszcza natomiast odmienne traktowanie osób, które tej cechy nie posiadają.

A zatem równość w rozumieniu konstytucyjnym nie ma charakteru abstrakcyjnego i absolutnego, funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym i musi odnosić się do nakazów (zakazów) lub uprawnień przynależnych określonym jednostkom (ich grupom) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). Postulat równości nie może być utożsamiany z nakazem identyczności praw wszystkich jednostek nie tylko z tego względu, że każda regulacja prawna w istocie wprowadza zróżnicowanie między podmiotami. Nakaz identycznego ukształtowania uprawnień czy obowiązków wszystkich jednostek w warunkach obiektywnie istniejących zróżnicowań o charakterze naturalnym (np. cech osobowościowych jednostek) czy faktycznym (sytuacyjnym, np. miejsce jednostki w społeczeństwie) kolidowałby niejednokrotnie z zasadą sprawiedliwości społecznej, a także z zasadą

racjonalnego ustawodawcy. A zatem dopóki zróżnicowania odpowiadają obiektywnie istniejącym różnicom między adresatami norm prawnych, nie mamy do czynienia z naruszeniem zasady równości. Kluczowe dla oceny, czy doszło do naruszenia konstytucyjnej zasady równości, jest zawsze ustalenie cechy istotnej - relewantnej, która przesądzałaby o uznaniu określonych (porównywanych) podmiotów za podobne lub odmienne. Jeśli wynik tego ustalenia prowadzi do wniosku, że porównywane podmioty są podobne, wówczas konieczne staje się zbadanie, czy wprowadzenie zróżnicowania jest uzasadnione. Zróżnicowanie podmiotów prawa charakteryzujących się wspólną cechą istotną jest bowiem dopuszczalne (i nie narusza zasady równości) pod warunkiem sine qua non jasno sformułowanego kryterium (stanowiącego podstawę zróżnicowania), które można w świetle zasad i wartości konstytucyjnych uzasadnić odpowiednio przekonującymi argumentami.

Analiza sytuacji prawnej i faktycznej wskazanych wyżej grup podmiotów nie pozwala na odnalezieniu pomiędzy wskazanymi grupami cechy relewantnej umożliwiającej zaliczenie ich do grupy podmiotów podobnych. Zauważyć bowiem należy, iż ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela wynika z wypełnienia normy zawartej w art. 228 ust. 4 Konstytucji i dotyczy sytuacji szczególnych zagrożeń. Powołany przepis ustanawia zasadę wyrównywania strat majątkowych, które wynikną z ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela na skutek wprowadzenia stanu nadzwyczajnego. Ratio legis tej zasady jest zapobieżenie powstaniu strat nadmiernych, które mogłyby powstawać łatwiej, gdyby nie było odpowiedzialności państwa za nie. Ograniczenia dopuszczalne w związku z wprowadzeniem stanu nadzwyczajnego nie są ograniczeniami, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto podstawą wyrównywania strat majątkowych, odszkodowania za nie jest powstanie straty wynikającej z legalnych działań władz publicznych w czasie stanu nadzwyczajnego. W przypadku gdy szkoda wyrządzona została przez niezgodne z prawem stanu nadzwyczajnego działania władz publicznych, to prawo do odszkodowania może być dochodzone na zasadach ogólnych. Przepisy powołanej ustawy nie obejmują stanów nadzwyczajnych zaistniałych przed wejściem jej w życie. W przypadku osób dochodzących roszczeń w oparciu o wskazane wyżej dekrety roszczenia te są tylko wówczas uzasadnione, kiedy szkoda powstała na skutek niezgodnego z prawem działania władz publicznych. Inny jest zatem charakter zgłaszanych roszczeń. Roszczenia te wiążą się bowiem z nielegalnym działaniem władz. Jest to bardzo istotna różnica nie pozwalająca zaliczyć wskazane wyżej podmioty do grupy podmiotów podobnych, a tym samym uznania, że doszło do naruszenia zasady równości.

Mając na uwadze powyższe, jak również fakt, iż w oparciu o wskazane przepisy nacjonalizacyjne wciąż są wydawane rozstrzygnięcia w indywidualnych sprawach obywateli lub dokonywana jest ocena legalności działań władz podjętych na ich podstawie, nie można a priori przyjąć, że każde działanie władz w oparciu o powołane wyżej akty nacjonalizacyjne jest, czy było nielegalne. Z analizy orzeczeń sądowych zapadłych w sprawach dotyczących roszczeń związanych ze stosowaniem powołanych dekretów wynika, iż znaczna część powództw jest oddalana. Ponadto wskazane dekrety stanowią tylko wycinek aktów oraz przepisów o charakterze nacjonalizacyjnym przy stosowaniu, których dochodziło do naruszenia prawa.

2 *Janowski*
Dyrektor
Biura Prawa i Ustroju
Andrzej Dorsz
Andrzej Dorsz