

41/4/A/2014

WYROK

z dnia 15 kwietnia 2014 r.

Sygn. akt SK 12/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski – przewodniczący

Leon Kieres – sprawozdawca

Stanisław Rymar

Piotr Tuleja

Andrzej Wróbel,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżących oraz Sejmu, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniu 15 kwietnia 2014 r., skargi konstytucyjnej spółek Mott MacDonald Polska sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie oraz Mott MacDonald Limited Mott MacDonald House z siedzibą w Croydon (Wielka Brytania) o zbadanie zgodności:

art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, ze zm.), w zakresie nałożenia obowiązku wniesienia rażąco wysokiej opłaty od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podjętego po otwarciu ofert tj. opłaty stosunkowej w wysokości 5% wartości przedmiotu zamówienia w postępowaniu dotyczącym tej skargi (nie więcej niż 5 000 000 złotych), z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594, Nr 152, poz. 1016 i Nr 197, poz. 1307, z 2011 r. Nr 92, poz. 531, Nr 106, poz. 622, Nr 149, poz. 887, Nr 163, poz. 981 i Nr 240, poz. 1431, z 2012 r. poz. 1101, z 2013 r. poz. 429 oraz z 2014 r. poz. 24 i 40) **jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 77 ust. 2 i art. 78 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.**

* Sentencja została ogłoszona dnia 28 kwietnia 2014 r. w Dz. U. poz. 545.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 5 stycznia 2011 r. spółki Mott MacDonald Polska sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie oraz Mott MacDonald Limited Mott MacDonald House z siedzibą w Croydon (Wielka Brytania) (dalej: skarżące) wniosły o stwierdzenie, że art. 34 ust. 2 ustawy 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.) jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona na tle następującego stanu faktycznego. Skarżące odwołały się do Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: KIO) w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na „pełnienie nadzoru nad modernizacją linii kolejowej E30/C-E30 odcinek Kraków – Rzeszów”. Zamawiającym była PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Centrum Realizacji Inwestycji Oddział w Krakowie. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane 10 października 2010 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Wartość zamówienia została ustalona na kwotę 182 335 517,59 zł (sto osiemdziesiąt dwa miliony trzysta trzydzieści pięć tysięcy pięćset siedemnaście złotych pięćdziesiąt dziewięć groszy).

W postanowieniu z 20 czerwca 2011 r., sygn. akt KIO 1237/11, KIO odrzuciła odwołanie skarżących, m.in. ze względu na to, że zostało wniesione po upływie ustawowego terminu.

Na podstawie art. 189a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, ze zm.; dalej: p.z.p.) skarżące złożyły skargę na postanowienie KIO do Sądu Okręgowego w Krakowie, Wydziału XII Gospodarczo-Odwoławczego wraz z wnioskiem o zwolnienie ich od opłaty sądowej.

Sąd Okręgowy w Krakowie, Wydział XII Gospodarczo-Odwoławczy w postanowieniu z 2 sierpnia 2011 r. (sygn. akt XII Ga 292/11) oddalił w całości wniosek skarżących o zwolnienie ich od kosztów sądowych, po czym w piśmie z 3 sierpnia 2011 r. wezwał je do uiszczenia opłaty sądowej od skargi w wysokości 5 000 000 zł. Wobec tego, że skarżące nie uiściły opłaty sądowej od skargi na orzeczenie KIO w terminie, w postanowieniu z 28 września 2011 r. (sygn. akt XII Ga 292/11) sąd odrzucił ich skargę na orzeczenie KIO. Postanowienie to skarżące wskazały następnie jako ostateczne rozstrzygnięcie o konstytucyjnych prawach lub wolnościach w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

W skardze konstytucyjnej skarżące wywiodły, że art. 34 ust. 2 u.k.s.c. narusza:

- zasadę demokratycznego państwa prawnego, ustanawiając nadmiernie wysoką opłatę sądową, która nie jest uzasadniona żadnymi wartościami o charakterze konstytucyjnym (art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji),
- prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji),
- zakaz zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji),
- prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji).

Skarżące zwróciły uwagę, że w ich wypadku opłata sądowa od skargi na orzeczenie KIO stanowiła równowartość potencjalnego zysku, jaki mogłyby wypracować, gdyby otrzymały i zrealizowały całe zamówienie publiczne. Była więc „rażąco wysoka” i dlatego nie mogły sobie pozwolić na jej uiszczenie. Według skarżących,

art. 34 ust. 2 u.k.s.c. wyłączył im możliwość zweryfikowania przed sądem rozstrzygnięcia KIO; przewidywał opłatę „nieproporcjonalną” i „nieuzasadnioną” w warunkach demokratycznego państwa prawnego, co było szczególnie widoczne na tle innych opłat sądowych w postępowaniu cywilnym i administracyjnym (maksymalne opłaty sądowe wynosiły tam nie więcej niż 100 000 zł).

Skarżące stwierdziły, że Konstytucja gwarantuje możliwość zwrócenia się do sądu w każdej sytuacji, gdy zachodzi potrzeba ustalenia statusu prawnego jednostki. Odwołując się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wyraziły pogląd, że nadmierna wysokość wpisu sądowego nie może ograniczać prawa do sądu bądź czynić je iluzorycznym.

Zdaniem skarżących, praktyka zamówień publicznych ukształtowana na gruncie art. 34 ust. 2 u.k.s.c. dowodzi, że uczestnicy tych postępowań tylko w nielicznych wypadkach decydują się na wniesienie skargi do sądu na orzeczenie KIO. Zniechęca ich do tego wysokość opłaty sądowej; „zamrożenie” tak znacznej kwoty pieniężnej do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd przekracza bowiem poziom dopuszczalnego ryzyka gospodarczego. W efekcie hamuje to wnoszenie środków ochrony prawnej do sądów powszechnych.

2. W zarządzeniu sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 16 października 2012 r. skarżące zostały wezwane m.in. do wyjaśnienia, jakie prawa i wolności wynikające z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji zostały naruszone oraz w jaki sposób zaskarżony art. 34 ust. 2 u.k.s.c. naruszył te prawa i wolności.

W piśmie z 26 października 2012 r. skarżące – co do istoty – powtórzyły argumentację, która wcześniej została przedstawiona w skardze konstytucyjnej. Ponadto, wykraczając poza przedmiot zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego, poszerzyły podstawę kontroli art. 34 ust. 2 u.k.s.c. o art. 176 ust. 1 Konstytucji oraz inaczej niż w skardze konstytucyjnej uszeregowały pozostałe wzorce kontroli, eksponując art. 2 Konstytucji jako główną normę odniesienia.

3. Marszałek Sejmu w piśmie procesowym z 25 marca 2014 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 34 ust. 2 u.k.s.c. „w zakresie, w jakim określa maksymalną wysokość opłaty stosunkowej od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych na 5 000 000 zł, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji”. W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania 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.

Marszałek Sejmu odnotował, że art. 34 ust. 2 u.k.s.c. był już przedmiotem kontroli w wyroku z 14 stycznia 2014 r., sygn. SK 25/11, w którym Trybunał ocenił jego konstytucyjność w zakresie, w jakim przewidywał mechanizm opłaty stosunkowej w wysokości 5% od wartości przedmiotu zamówienia publicznego. Przesłanka *ne bis in idem* ziściła się w tym wypadku tylko w części dotyczącej stosunkowego charakteru opłaty od skargi na orzeczenie KIO. Skarga konstytucyjna mogła być tym samym rozpatrzona w zakresie, w jakim art. 34 ust. 2 u.k.s.c. określał w sposób kwotowy (na 5 000 000 zł) maksymalną stawkę opłaty sądowej.

Marszałek Sejmu za niemiarodajny uznał sposób ujęcia części wzorców kontroli. Dotyczyło to tych norm konstytucyjnych, które wyrażały jedynie ogólne zasady ustrojowe i nie stanowiły podstawy normatywnej konkretnych praw lub wolności konstytucyjnych. Dlatego Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji mogą być jedynie posiłkowymi (związkowymi) wzorcami kontroli wobec art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W opinii Marszałka Sejmu, skarżące nie wykazały spełnienia przesłanek określonych w hipotezie art. 77 ust. 2 Konstytucji. Nie uzasadniły naruszenia innego – poza prawem do sądu – konstytucyjnego prawa lub wolności ani też tego, że treść art. 34 ust. 2 u.k.s.c. faktycznie zamyka drogę sądową (a nie tylko nieproporcjonalnie utrudnia dostęp do sądu). Z tego powodu postępowanie w części odnoszącej się do kontroli art. 34 ust. 2 u.k.s.c. z art. 77 ust. 2 Konstytucji powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Marszałka Sejmu, zarówno ustawodawca, jak i orzecznictwo sądowe zgadzają się co do tego, że dotychczasowy (sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Dz. U. Nr 206, poz. 1591; dalej: ustawa zmieniająca z 2009 r.) poziom opłaty sądowej od skargi na orzeczenie KIO jest zbyt niski, umożliwiając – zwłaszcza w sprawach, w których wartość przedmiotu zamówienia była znacząca – wnoszenie tego środka zaskarżenia w sposób instrumentalny, wyłącznie celem uniemożliwienia zawarcia umowy. Jednakże zmiana polegająca na tak znaczącym podwyższeniu opłaty sądowej „poszła za daleko”, wywołując skutek odwrotny, i – wbrew aksjologii konstytucyjnej – zatamowała wnoszenie skarg także w sprawach, w których ochrona interesów uczestników postępowania (a pośrednio także interesu publicznego) wymagałaby merytorycznego rozpoznania. „Trzeba podkreślić, że maksymalna kwota pobieranej w tym wypadku opłaty sądowej ma charakter unikalny na tle całego systemu prawnego: jest ona ponad 1 666 razy wyższa niż dotychczasowa kwota opłaty stałej pobieranej w tego typu wypadkach oraz 50 razy wyższa niż maksymalna kwota opłat sądowych pobieranych w innych rodzajach sporów o prawa majątkowe, czy też w postępowaniu przed sądami administracyjnymi”. Zatem – wywiódł Marszałek – art. 34 ust. 2 u.k.s.c. jest przejawem nadmiernego fiskalizmu i skutkuje nadmiernym ograniczeniem prawa do sądu. Wymowna była w tym kontekście wysokość wpisu obliczonego w sprawie skarżących.

Marszałek Sejmu argumentował, że u podstaw ustawy zmieniającej z 2009 r. leży prawidłowe założenia co do potrzeby właściwego wyważenia interesu prywatnego (interesu uczestnika postępowania) oraz interesu publicznego. Ten ostatni powinien być bowiem identyfikowany nie tylko z koniecznością pokrycia kosztów postępowań odwoławczych prowadzonych w sprawach o udzielenie zamówienia publicznego, ale także ze skróceniem okresu niepewności prawnej związanej z biegiem postępowań odwoławczych i zaspokojeniem potrzeb społecznych, realizowanych na podstawie umów zawieranych w trybie zamówień publicznych. O negatywnej ocenie art. 34 ust. 2 u.k.s.c. przesądziło jednak wadliwe (nieproporcjonalne) określenie maksymalnej wysokości opłaty stosunkowej pobieranej od skargi na orzeczenie KIO. Dlatego przepis ten należało uznać za niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, a z uwagi na to, że właściwy sąd okręgowy występował w tym wypadku formalnie jako sąd drugiej instancji, rozpatrujący odwołanie na rozstrzygnięcie organu pozasądowego (KIO), także z art. 78 Konstytucji.

Marszałek Sejmu wniósł ponadto o określenie terminu utraty mocy obowiązującej art. 34 ust. 2 u.k.s.c. na maksymalny okres 18 miesięcy od dnia ogłoszenia orzeczenia Trybunału. Miałoby to umożliwić dokonanie odpowiednich zmian w ustawie.

4. Prokurator Generalny w piśmie procesowym z 6 marca 2014 r. wniósł o orzeczenie, że art. 34 ust. 2 u.k.s.c. „w zakresie, w jakim przepis ten stanowi o opłacie w wysokości nie większej niż 5 000 000 zł, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji”. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny

wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny odniósł się przede wszystkim do kwestii formalnych skargi konstytucyjnej. W jego ocenie, skarżące określiły nieprawidłowo wzorzec kontroli. Artykuł 2 Konstytucji nie mógł być samodzielną podstawą kontroli konstytucyjności prawa w trybie skargowym, ponieważ skarżące nie wywiodły z niego konstytucyjnego prawa o charakterze podmiotowym.

Ponadto – zdaniem Prokuratora Generalnego – przedmiotem kontroli w tym postępowaniu powinien być tylko pewien zakres art. 34 ust. 2 u.k.s.c. Ostateczne rozstrzygnięcie dotyczące skarżących odnosiło się bowiem do maksymalnej stawki opłaty sądowej przewidzianej w art. 34 ust. 2 u.k.s.c. Jak wskazał Prokurator Generalny, „zakwestionowano w istocie zgodność z Konstytucją uregulowania górnej granicy opłaty sądowej w sprawach z zakresu zamówień publicznych”, i tylko ta część przepisu powinna być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W konsekwencji „w zakresie odnoszącym się do procentowego określenia wysokości opłaty” w art. 34 ust. 2 u.k.s.c. postępowanie należało umorzyć ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Po obszernym zrelacjonowaniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na temat m.in. problematyki konstytucyjnego statusu i funkcji kosztów sądowych, Prokurator Generalny stwierdził, że w wypadku opłat sądowych w zamówieniach publicznych „na pierwszy plan wybija się funkcja służebna kształtowania zachowań wykonawców oraz selekcji roszczeń szyskanujących i oczywiście niezasadnych od roszczeń uzasadnionych”. Istotnym problemem w systemie zamówień publicznych przed nowelizacją art. 34 u.k.s.c. było spowolnianie postępowań wskutek „oczywiście nieuzasadnionych odwołań niektórych wykonawców”. Według Prokuratora Generalnego, nie bez znaczenia była także okoliczność, że skarga na orzeczenie KIO dotyczyła czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podjętej po otwarciu ofert, a więc w sytuacji, gdy wykonawcy znają już oferty cenowe konkurencji i mogą zapoznać się z treścią ofert pozostałych podmiotów uczestniczących w postępowaniu i ubiegających się o udzielenie zamówienia.

W przekonaniu Prokuratora Generalnego należy pamiętać o tym, że zamówienia publiczne wiążą się z wydatkowaniem środków publicznych. Dlatego „[u]zyskanie zamówienia przez konkretny podmiot rodzi po stronie zamawiającego uzasadnione oczekiwanie, że realizacja zamówienia przebiegnie sprawnie i w sposób optymalny”.

Prokurator Generalny nadmienił, że postępowanie toczące się przed sądem wskutek wniesienia skargi na orzeczenie KIO spełnia funkcję drugiej instancji, realizując tym samym konstytucyjne prawo do sądu. Z tego względu argumentacja za zgodnością art. 34 ust. 2 u.k.s.c. z art. 45 ust. 1 Konstytucji powinna zostać odniesiona do art. 78 Konstytucji, prowadząc do wniosku o zgodności zaskarżonej regulacji z tym unormowaniem.

5. W piśmie z 15 maja 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) poinformował Trybunał Konstytucyjny, że na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy o TK zgłasza udziału w postępowaniu.

W piśmie z 28 czerwca 2013 r. RPO wniósł o stwierdzenie, że art. 34 ust. 2 u.k.s.c. „w zakresie, w jakim (...) przewiduje opłatę przekraczającą kwotę 100 000 zł”, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 78 Konstytucji. Najważniejszymi wzorcami w sprawie, jak podkreślił RPO, są art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ ciężar kontroli konstytucyjności zaskarżonego przepisu dotyczy dopuszczalności ograniczenia dostępu do sądu.

RPO wskazał, że konieczność uiszczenia nadmiernie wysokiej opłaty sądowej może oddziaływać na decyzję podmiotu o skorzystaniu z przysługującej mu drogi sądowej.

„Tak jak istotne pozostaje uwzględnienie usprawiedliwionych interesów ogólnospołecznych poprzez stworzenie odpowiedniego systemu pokrywania kosztów sprawnego funkcjonowania sądów, jak i wprowadzenie niezbędnych mechanizmów zabezpieczających przed nadużywaniem prawa do sądu, tak samo ważne pozostaje, by ustawa normująca koszty sądowe nie ustanawiała nadmiernych ograniczeń w dostępie do sądu”. Treść przepisu normującego problematykę kosztów sądowych powinna być zatem efektem starannego wyważenia kolidujących dóbr jednostkowych i ogólnospołecznych.

W ocenie RPO, zaskarżony przepis może negatywnie wpływać na decyzję o skorzystaniu z prawa złożenia skargi do sądu powszechnego w sprawie zamówień publicznych. Dlatego art. 34 ust. 2 u.k.s.c. w zakresie, w jakim przewiduje opłatę przekraczającą kwotę 100 000 zł, nie spełnia warunku proporcjonalności *sensu stricto*. Ustalenie maksymalnej opłaty sądowej przenoszącej tę kwotę nie jest konieczne w demokratycznym państwie prawnym. Nie uzasadnia tego również specyfika postępowania w sprawie skargi na orzeczenie KIO.

RPO odnotował, że: „(...) ustawodawca, wprowadzając do porządku prawnego zaskarżony przepis ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, oczywiście wykroczył poza cel, któremu miała służyć zmiana normatywna, zwiększająca wysokość opłat od skargi na orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej. Efektem funkcjonowania w obrocie prawnym kwestionowanego przepisu pozostaje nie tylko racjonalizacja praktyki wnoszenia skarg. Wręcz przeciwnie, przepis ten w szerokim zakresie skutkuje faktycznym zamknięciem możliwości złożenia skargi tym uczestnikom obrotu, którzy w dobrej wierze zamierzają skorzystać z instytucji skargi do sądu powszechnego. Poprzez oddziaływanie zaskarżonego przepisu na uczestników obrotu, przewidziana w ramach skargi sądowa kontrola nad orzeczeniami Krajowej Izby Odwoławczej w znacznym stopniu stała się iluzoryczna. Realia obrotu gospodarczego wskazują bowiem, iż nie każdy jego uczestnik jest w stanie opłacić skargę do sądu na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej w sytuacji, gdy jest ona ustalona na tak wysokim poziomie”.

Ponadto RPO zwrócił uwagę, że sąd powszechny rozpoznający skargę na orzeczenie KIO działa jako organ drugiej instancji. Sama skarga jest zaś środkiem odwoławczym od rozstrzygnięcia organu quasi-sądowego; za jej pomocą jest realizowane konstytucyjne prawo do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Nie jest to więc postępowanie rozpoczynające się samoistnie, lecz przedłużenie postępowania, które toczyło się już przed KIO. Według RPO: „W tym kontekście uprawnionym staje się twierdzenie, iż zaskarżony przepis art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych w takim samym zakresie, w jakim nieproporcjonalnie godzi w prawo dostępu do sądu, narusza też konstytucyjne gwarancje zawarte w ramach art. 78 Konstytucji RP. Nieuzasadnione konstytucyjnie zamknięcie stronie dostępu do sądu w przypadku skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej, będące bezpośrednią konsekwencją bariery w postaci niezwykle wysokiej opłaty od skargi, jest jednocześnie nieuprawnionym pozbawieniem strony prawa do zaskarżenia rozstrzygnięcia Izby, zapadłego w pierwszej instancji”.

II

Na rozprawie 15 kwietnia 2014 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych, a następnie odpowiedzieli na pytania członków składu orzekającego. Po uzyskaniu odpowiedzi, Trybunał Konstytucyjny uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem zaskarżenia skarżące uczyniły art. 34 ust. 2 ustawy 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. lub ustawa o kosztach sądowych), normujący wysokość opłaty od skargi wnoszonej do sądu okręgowego na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP (dalej: KIO). Przepis ten, w brzmieniu nadanym przez art. 2 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 206, poz. 1591; dalej: ustawa zmieniająca z 2009 r.), łącznie z nieobjętym zakresem zaskarżenia ust. 1, stanowił:

„1. Od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych pobiera się opłatę stałą w wysokości pięciokrotności wpisu wniesionego od odwołania w sprawie, której dotyczy skarga, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Jeżeli skarga, o której mowa w ust. 1, dotyczy czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podjętych po otwarciu ofert, pobiera się opłatę stosunkową w wysokości 5% wartości przedmiotu zamówienia w postępowaniu, którego skarga dotyczy, jednak nie więcej niż 5.000.000 złotych”.

2. Podstawowym środkiem ochrony prawnej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, zgodnie z art. 172 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, ze zm.; dalej: p.z.p. lub prawo zamówień publicznych), jest odwołanie wnoszone do KIO. Odwołanie przysługuje od niezgodnej z przepisami ustawy czynności zamawiającego podjętej w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub od zaniechania czynności, do której zamawiający jest zobowiązany na podstawie ustawy (art. 180 ust. 1 p.z.p.). Odwołanie podlega rozpoznaniu, jeżeli nie zawiera braków formalnych i uiszczono od niego wpis (art. 187 ust. 1 p.z.p.). Wpis uiszcza się najpóźniej do dnia upływu terminu wniesienia odwołania, a dowód jego uiszczenia dołącza się do odwołania (art. 187 ust. 2 p.z.p.).

Wysokość wpisów od odwołań wnoszonych w sprawach rozpoznawanych przez KIO reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 marca 2010 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania oraz rodzajów kosztów w postępowaniu odwoławczym i sposobu ich rozliczania (Dz. U. Nr 41, poz. 238), wydane na podstawie art. 198 pkt 2 p.z.p. Przewiduje ono w § 1 ust. 1 i 2, że wysokość wpisu od odwołania wnoszonego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na dostawy lub usługi wynosi 7500 zł albo 15 000 zł (w zależności od wartości zamówienia), zaś wysokość wpisu od odwołania wnoszonego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane wynosi 10 000 zł albo 20 000 zł (również w zależności od wartości zamówienia). Podmiot odwołujący się uiszcza wpis na rachunek bankowy UZP.

Na orzeczenie KIO stronom oraz uczestnikom postępowania odwoławczego przysługuje skarga do sądu, która może dotyczyć zarówno rozstrzygnięć co do istoty sprawy (wyroków), jak również postanowień kończących postępowanie odwoławcze (np. postanowienia o odrzuceniu odwołania lub o umorzeniu postępowania odwoławczego – art. 189 ust. 2, art. 183 ust. 5 p.z.p.). Prawo zamówień publicznych nie przewiduje szczególnych przesłanek skargowych; wystarczającą przyczyną złożenia odwołania do sądu jest już sama niezgodność orzeczenia KIO z żądaniem strony (tzw. zasada *gravamen*). Z kolei biorąc pod uwagę zakres wyrokowania, sąd wydający orzeczenie w postępowaniu w sprawie skargi na orzeczenie KIO jest drugą instancją, w której

następuje ponowne badanie (rozpoznanie) sprawy w zakresie żądań zgłoszonych w odwołaniu. Skarga pełni więc rolę drugiej instancji merytorycznej, a jednocześnie jest środkiem kontroli prawidłowości postępowania i rozstrzygnięcia składu orzekającego KIO (por. J. Jerzykowski, [w:] M. Stachowiak, J. Jerzykowski, W. Dzierżanowski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 862; zob. też P. Granecki, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 800; postanowienie SN z 3 października 2008 r., sygn. akt I CZ 72/08, Lex nr 470008).

W postępowaniu toczącym się wskutek wniesienia skargi stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) o apelacji, chyba że przepisy działu VI, rozdziału 3 „Skarga do sądu” p.z.p. „stanowią inaczej” (art. 198a ust. 2 p.z.p.). Skargę wnosi się za pośrednictwem Prezesa KIO, który przekazuje ją wraz z aktami postępowania odwoławczego właściwemu sądowi. Skarga powinna czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma procesowego oraz zawierać oznaczenie zaskarżonego orzeczenia, przytoczenie zarzutów, zwięzłe ich uzasadnienie, wskazanie dowodów, a także wniosek o uchylenie orzeczenia lub o zmianę orzeczenia w całości lub w części (art. 198c p.z.p. w związku z art. 126 § 1 k.p.c.).

Sąd na posiedzeniu niejawnym odrzuca skargę wniesioną po upływie terminu lub niedopuszczalną z innych przyczyn, jak również skargę, której braków strona nie uzupełniła w terminie (art. 198e ust. 1 p.z.p.). Sąd oddala skargę wyrokiem, jeżeli jest ona bezzasadna. W wypadku uwzględnienia skargi sąd zmienia zaskarżone orzeczenie i orzeka wyrokiem co do istoty sprawy, a w pozostałych sprawach wydaje postanowienie. Artykułu 386 § 4 k.p.c. nie stosuje się (art. 198f ust. 2 p.z.p.). Strony ponoszą koszty postępowania stosownie do jego wyniku; określając wysokość kosztów w treści orzeczenia, sąd uwzględnia także koszty poniesione przez strony w związku z rozpoznaniem odwołania (art. 198f ust. 5 p.z.p.). Dotyczy to także wpisu uiszczanego od odwołania wniesionego do KIO. Postępowanie sądowe jest, co do zasady, jednoinstancyjne. Od wyroku lub postanowienia sądu kończącego postępowanie w sprawie stronom nie przysługuje skarga kasacyjna (nie dotyczy to Prezesa UZP – art. 198g ust. 1 p.z.p.). Rozstrzygnięcie sądu okręgowego kończy zatem spór co do zgodności z prawem przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Istotna część problematyki kosztów sądowych w sprawach cywilnych jest zawarta poza ustawą o kosztach sądowych – w k.p.c. Został tam unormowany m.in. obowiązek opłacenia pisma jako warunek podjęcia czynności przez sąd (art. 126² § 1 k.p.c.), konsekwencje nieopłacenia pisma wszczynającego postępowanie bądź jego opłacenia po terminie (art. 130, art. 130² k.p.c.), jak również skutki nieopłacenia środków zaskarżenia (art. 370 k.p.c.).

3. Skarga na orzeczenie KIO realizuje m.in. wymogi przewidziane dyrektywą Rady z dnia 21 grudnia 1989 r. 89/665/EWG w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (Dz. Urz. UE L 395 z 30.12.1989, s. 33, ze zm.; dalej: dyrektywa odwoławcza z 21 grudnia 1989 r.; por. również odnoszącą się do tzw. zamówień sektorowych dyrektywę Rady 92/13/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. koordynującą przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne odnoszące się do stosowania przepisów wspólnotowych w procedurach zamówień publicznych podmiotów działających w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji, Dz. Urz. UE L 76 z 23.30.1992, s. 14). Prawodawca unijny wymaga, aby proces zamówienia publicznego podlegał kontroli, a w wypadku gdyby organy odwoławcze nie miały charakteru sądowego, aby decyzje podjęte przez taki organ mogły być

przedmiotem odwołania do sądu (w rozumieniu art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) niezależnego od zamawiającego i od organu odwoławczego.

Choć system badania legalności decyzji zapadłych w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (w szczególności etap postępowania przed sądem) jest z tym postępowaniem powiązany funkcjonalnie, to jednak konstrukcyjnie nie jest stadium postępowania o udzielenie zamówienia. W polskim systemie prawa KIO nie spełnia kryteriów sądu w znaczeniu konstytucyjnym, w związku z czym ustawodawca zdecydował się powierzyć kontrolę jego orzeczeń sądom powszechnym.

4. Obowiązujące brzmienie art. 34 u.k.s.c. zostało nadane ustawą zmieniającą z 2009 r., która weszła w życie 22 grudnia 2009 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że nowe zasady obliczania opłaty sądowej w sprawach zamówień publicznych stosuje się do każdej skargi na orzeczenie KIO wniesionej do sądu od 22 grudnia 2009 r., także jeżeli dotyczy ona postępowania toczącego się wcześniej (zob. uchwałę SN z 17 grudnia 2010 r., sygn. akt III CZP 103/10, OSNC nr 7-8/2011, poz. 83; zob. też postanowienie SO w Szczecinie z 30 sierpnia 2010 r., sygn. akt II Ca 753/2010, Lex Polonica nr 2549706 oraz postanowienie SO w Gdańsku z 8 października 2010 r., sygn. akt XII Ga 358/2010, Lex Polonica nr 2810218). Opłata jest co do zasady stała i wynosi pięciokrotność wpisu wniesionego od odwołania w sprawie, której dotyczy skarga (art. 34 ust. 1 u.k.s.c.). Ze względu na wysokość wpisów stałych od odwołań wnoszonych do KIO, opłata stała od skargi na orzeczenie KIO wynosi od 47 500 zł do 100 000 zł. Są to najwyższe opłaty stałe przewidziane w ustawie o kosztach sądowych, znacząco odbiegające od wysokości innych opłat stałych pobieranych w sprawach cywilnych (por. art. 12 u.k.s.c.).

Wyjątkiem od zasady, że w sprawach rozpoznawanych przez sąd w wyniku wniesienia skargi na orzeczenie KIO pobiera się opłatę stałą (art. 34 ust. 1 u.k.s.c.), jest sytuacja wskazana w kwestionowanym art. 34 ust. 2 u.k.s.c. Przepis ten przewiduje pobranie od wnoszonej do sądu skargi na orzeczenie KIO, jeżeli skarga dotyczy czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podjętych po otwarciu ofert, opłaty stosunkowej w wysokości 5% wartości przedmiotu zamówienia w postępowaniu, którego skarga dotyczy, jednak nie więcej niż 5 000 000 zł. Na gruncie stanu prawnego obowiązującego przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2009 r. opłata od skargi na orzeczenie KIO (a wcześniej zespołu arbitrów), bez względu na przedmiot zamówienia i jego wartość oraz rodzaj zaskarżonych czynności, miała charakter stały i wynosiła 3000 zł.

Od skargi na orzeczenie KIO dotyczącej wyłącznie rozstrzygnięcia o kosztach postępowania odwoławczego pobiera się piątą część opłaty stosunkowej wartości przedmiotu zaskarżenia. Zagadnienie to rozstrzygnął Sąd Najwyższy w uchwale z 6 czerwca 2012 r., sygn. akt III CZP 23/12, OSNC nr 1/2013, poz. 4, w której wyjaśnił między innymi, że: „Nie budzi wątpliwości publiczno-prawny i fiskalny charakter opłat sądowych oraz niedopuszczalność ich kształtowania na poziomie uniemożliwiającym realizację prawa do sądu. Nie wymaga szerszej motywacji twierdzenie, że sprawy z zakresu zamówień publicznych należą na ogół do spraw skomplikowanych pod względem faktycznym i prawnym, w przeciwieństwie do rozstrzygnięć o kosztach postępowania odwoławczego. Zmiana treści art. 34 u.k.s.c., polegająca na znaczącym, wręcz zaporowym podwyższeniu opłaty sądowej od skargi, była uzasadniana przez prawodawcę nadużywaniem tego środka, jego instrumentalnym wykorzystywaniem dla blokowania postępowania w sprawach o udzielenie zamówienia publicznego i miała im zapobiec. Cel ten, z oczywistych względów, traci aktualność i znaczenie, gdy orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej, poza zaskarżoną częścią dotyczącą kosztów, jest prawomocne. (...) Za przyjęciem, że od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej dotyczącej wyłącznie rozstrzygnięcia o kosztach postępowania odwoławczego pobiera się

piątą część opłaty stosunkowej wartości przedmiotu zaskarżenia, przemawia w szczególności funkcjonalny charakter takiej skargi, przedmiotowo odpowiadającej zażaleniu i konieczność zapewnienia spójności systemowej przepisów regulujących koszty sądowe w sprawach cywilnych. Oparcie się wyłącznie na wykładni językowej art. 34 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. prowadzi ponadto do niemożliwego do zaakceptowania ze względów aksjologicznych wniosku, że opłata sądowa od środka odwoławczego może być wyższa od wartości przedmiotu zaskarżenia oraz do sprzeczności z innymi normami systemu prawa”.

5. Przed przystąpieniem do merytorycznej analizy zaskarżonego przepisu Trybunał Konstytucyjny ustosunkował się do zagadnień formalnych skargi konstytucyjnej.

Jedną z podstaw oceny konstytucyjności art. 34 ust. 2 u.k.s.c. skarżące uczyniły art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej podkreślił, że jego intencją było podważenie mechanizmu opłaty sądowej przewidzianej w zaskarżonym przepisie ze względu na jej nieproporcjonalną wysokość, nieuzasadnioną w demokratycznym państwie prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

W tym kontekście Trybunał przypominał, że zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, wzorcem kontroli w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną może być tylko norma konstytucyjna, która statuuje prawo lub wolność, przy czym skarżący dodatkowo musi wykazać, że kwestionowana przez niego regulacja takie prawo lub wolność rzeczywiście naruszyła. Katalog praw i wolności wymienionych w rozdziale II Konstytucji obejmuje i zasadniczo wyczerpuje pojęcie „konstytucyjnych wolności lub praw”, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W interpretacji przepisów zawartych w tym rozdziale mogą być pomocne zasady ogólne, takie jak zasada demokratycznego państwa prawnego i wywodzone z niej subzasady, ale nie mogą one tworzyć samostojącej podstawy skargi konstytucyjnej. Podstawy takiej należy upatrywać w konkretnych normach Konstytucji statuujących określone prawo lub wolność (zob. np. wyroki TK z: 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 114 oraz 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144).

Zarazem Trybunał nie wykluczał dotąd *a limine*, że w pewnych wypadkach art. 2 Konstytucji może być podstawą skargi konstytucyjnej, choć możliwość tę należy traktować raczej jako wyjątkową i subsydiarną, gdy w sposób jasny i niebudzący wątpliwości z jego naruszeniem można powiązać również naruszenie innych praw lub wolności konstytucyjnych skarżącego. Co do istoty bowiem art. 2 Konstytucji nie powinien być traktowany jako zastępczy wzorzec kontroli konstytucyjności, zamiast innych przepisów wyrażających bezpośrednio prawa i wolności konstytucyjne (zob. np. wyroki TK z: 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258; 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2; 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2; 26 kwietnia 2005 r., sygn. SK 36/03, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 40; 3 kwietnia 2006 r., sygn. SK 46/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 39).

W rozpatrywanej sprawie skarżące nie określiły jednak żadnych praw lub wolności wywiedzionych bezpośrednio z treści art. 2 Konstytucji. Zatem zasada demokratycznego państwa prawnego nie mogła być samodzielnym wzorcem kontroli. Nie zmieniało tego również uzupełniające przywołanie, jako tzw. przepisu związkowego, art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z tego powodu postępowanie w tym zakresie zostało umorzone 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.

Jednocześnie Trybunał skonstatował, że osią rozważań skarżących było ograniczenie konstytucyjnego prawa do sądu ze względu na ustanowienie w zaskarżonym przepisie niewspółmiernie wysokiej (nieproporcjonalnej) opłaty sądowej. Dlatego, kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet*, Trybunał przyjął, że art. 31 ust. 3 Konstytucji zostanie w tym wypadku uszeregowany jako przepis dookreślający argumentację wywodzoną z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zabieg ten jest zgodny z utrwaloną praktyką Trybunału, w myśl której, jeśli ocena ustawy musi zostać przeprowadzona także w świetle konstytucyjnych ograniczeń praw podmiotowych (w tym przede wszystkim zasady proporcjonalności), nawet niewskazanie w *petitum* bądź uzasadnieniu skargi konstytucyjnej art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorca kontroli nie stoi na przeszkodzie uwzględnieniu tej normy prawnej w rozważaniach Trybunału (zob. np. wyroki TK z: 6 grudnia 2011 r., sygn. SK 3/11, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 113; 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83; 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34; 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56; 25 lipca 2006 r., sygn. P 24/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 87; 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85).

Tym samym wzorcami kontroli w tej sprawie były art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, a także art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny ponadto postanowił, że rozszerzenie podstaw skargi konstytucyjnej oraz zmiana uszeregowania wzorców kontroli, dokonane przez skarżące w piśmie procesowym z 26 października 2012 r., nastąpiło po terminie określonym w art. 46 ust. 1 ustawy o TK, a co za tym idzie było niedopuszczalne.

6. W wyroku z 14 stycznia 2014 r., sygn. SK 25/11, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 1, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 34 ust. 2 u.k.s.c. w zakresie, w jakim określa opłatę stosunkową od skargi na orzeczenie KIO, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji.

W ten sposób Trybunał po raz kolejny potwierdził swoje stanowisko, że wybór metody obliczania opłaty sądowej w sprawach cywilnych należy do ustawodawcy, który w tej mierze – w granicach porządku konstytucyjnego – korzysta ze znacznej swobody regulacyjnej. Ustawodawca może ustanowić również opłatę stosunkową z maksymalnym limitem kwotowym. Taka opłata jest często stosowana w sprawach o prawa majątkowe; jest dopuszczalna także w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Trybunał zaznaczał równocześnie, że ze względu na przesłanki skargi konstytucyjnej, „nie mógł (...) badać kwestionowanego przepisu [art. 34 ust. 2 u.k.s.c.] w zakresie, w jakim określa on maksymalną wysokość opłaty, ponieważ wykroczyłoby to poza ramy konkretnej kontroli konstytucyjności prawa”. Z tego względu nie analizował problematyki wysokości opłaty sądowej, ustalonej w art. 34 ust. 2 u.k.s.c. na maksymalną kwotę 5 000 000 zł. W tym zakresie postępowanie zostało umorzone, ponieważ takie zagadnienie konstytucyjne – na tle rozpatrywanych wówczas skarg – nie wystąpiło. Trybunał odnotował jednak, że dostrzega problem, jaki występuje w dostępie do sądu na gruncie art. 34 ust. 2 u.k.s.c. i podczas stosowania tego przepisu. Jak stwierdził: „Zgodność z Konstytucją uregulowania górnej granicy opłaty sądowej w sprawach z zakresu zamówień publicznych na poziomie 5 000 000 zł może być jednak kwestionowana w trybie kontroli abstrakcyjnej, albo też w trybie kontroli konkretnej, jeśli wysokość opłaty sądowej w danej sprawie osiągnęła wyznaczony ustawowo poziom”.

Uwzględniając powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie było podstaw do umorzenia postępowania w tej sprawie ze względu na jego wcześniejsze merytoryczne rozstrzygnięcie w wyroku z 14 stycznia 2014 r., sygn. SK 25/11. Nie miały w tym wypadku zastosowania ani zasada *res iudicata*, ani zasada *ne bis in idem* (zob.

np. postanowienia TK z: 14 grudnia 1999 r., sygn. SK 15/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 169; 5 grudnia 2001 r., sygn. K 31/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 269; 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64; 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168; 9 stycznia 2007 r., sygn. SK 21/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 4; 15 kwietnia 2009 r., sygn. SK 44/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 59). Wynikało to przede wszystkim z tego, że nie wystąpiła tożsamość przedmiotowa tej skargi konstytucyjnej z uprzednim rozstrzygnięciem Trybunału dotyczącym art. 34 ust. 2 u.k.s.c. w zakresie, w jakim określał opłatę stosunkową od skargi na orzeczenie KIO. Tym razem okoliczności faktyczne sprawy nie wyłączały możliwości podniesienia przez skarżące zarzutu dotyczącego bezpośrednio nadmiernej wysokości opłaty sądowej, ustalonej na podstawie normy prawnej złożonej z dwóch elementów – mechanizmu o charakterze stosunkowym (5% wartości przedmiotu zamówienia) i limitu kwotowego (nie więcej niż 5 000 000 zł). Zarzuty skarżących miały związek nie tyle ze stosunkowym charakterem tej opłaty, ile z generalnie nadmierną (nieproporcjonalną) wysokością opłat sądowych w sprawach zamówień publicznych, obliczanych na podstawie art. 34 ust. 2 u.k.s.c. To zaś stanowiło konsekwencję pułapu kwotowego ustalonego w tym przepisie na poziomie 5 000 000 zł. Tak ujęty problem konstytucyjny był rozpatrywany merytorycznie przez Trybunał po raz pierwszy.

7. Ustawa o kosztach sądowych normuje zagadnienia związane z wysokością, zasadami i trybem pobierania oraz zwrotem tych kosztów w sprawach cywilnych, a także zasady zwalniania od kosztów sądowych oraz ich umarzania, rozkładania na raty i odraczania terminu zapłaty należności sądowych (art. 1 u.k.s.c.). Co do zasady koszty sądowe jest obowiązana uiścić strona wnosząca do sądu pismo podlegające opłacie (art. 2 ust. 2 u.k.s.c.), a możliwe jest to w formie bezgotówkowej (przelew na rachunek) albo gotówkowej (wpłata w kasie sądu lub w formie znaków opłaty sądowej – § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 stycznia 2006 r. w sprawie sposobu uiszczania opłat sądowych w sprawach cywilnych, Dz. U. Nr 27, poz. 199, ze zm.; § 2a przywołanego rozporządzenia określa zasady uiszczania opłat sądowych między innymi w elektronicznym postępowaniu upominawczym).

Opłaty sądowe dzielą się na stałe, stosunkowe i podstawowe. Opłatę stałą pobiera się w sprawach o prawa niemajątkowe oraz w niektórych (wskazanych w ustawie) sprawach o prawa majątkowe, w wysokości jednakowej, niezależnie od wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu zaskarżenia; nie może ona być niższa niż 30 zł ani wyższa niż 5000 zł (art. 12 u.k.s.c.). Opłatę stosunkową pobiera się w sprawach o prawa majątkowe, a wynosi ona 5% wartości przedmiotu sporu lub przedmiotu zaskarżenia (jednak nie mniej niż 30 zł i nie więcej niż 100 000 zł – art. 13 ust. 1 u.k.s.c.). Z kolei opłatę podstawową pobiera się w sprawach, w których przepisy nie przewidują opłaty stałej, stosunkowej ani tymczasowej – wynosi ona 30 zł (art. 14 ust. 1 i 3 u.k.s.c.).

Jak wynika z tytułu II, działu 3 u.k.s.c. opłaty stałe w procesie wynoszą 30, 100, 200, 500 i 600 zł (art. 26-27a, art. 30, art. 35 u.k.s.c.) i są niezależne od wartości przedmiotu sporu albo umowy. Niemniej już w sprawach rozpatrywanych w postępowaniu uproszczonym wynoszą one 30, 100, 250 i 300 zł i zależą od wartości przedmiotu sporu albo umowy (art. 28 u.k.s.c.). Wyższe opłaty stałe przewidziane są w sprawach gospodarczych (np. 2000 zł od pozwu o rozwiązanie spółki – art. 29 pkt 1 u.k.s.c.; 1500 zł od pozwu w sprawie z umowy o przekazanie mienia w ramach prywatyzacji – art. 31 pkt 1 u.k.s.c.). W postępowaniu nieprocesowym (tytuł II, dział 4) opłaty stałe wynoszą 40, 50, 60, 100, 150, 200, 250, 300 i 500 zł (art. 37, art. 39, art. 42-44, art. 49-50, art. 51 ust. 1, art. 52-56 i art. 58-67, 68-72 u.k.s.c.), a wyższe opłaty – 1000 zł – pobiera się

od wniosków: o podział majątku wspólnego po ustaniu małżeńskiej wspólności majątkowej (art. 38 ust. 1 u.k.s.c.), o zniesienie współwłasności (art. 41 ust. 1 u.k.s.c.), o dział spadku połączony ze zniesieniem współwłasności (art. 51 ust. 2 u.k.s.c.), o wszczęcie egzekucji przez zarząd przymusowy albo przez sprzedaż przedsiębiorstwa (art. 73 u.k.s.c.), a także w postępowaniu upadłościowym – art. 74 u.k.s.c.).

Ustawa o kosztach sądowych zwalnia niektóre podmioty (np. Skarb Państwa – art. 94 u.k.s.c. czy stronę dochodzącą roszczeń alimentacyjnych – art. 96 ust. 1 pkt 2 *in principio* u.k.s.c.) z obowiązku uiszczania opłat i przesądza, że nie pobiera się opłat od niektórych wniosków (np. o przesłuchanie świadka testamentu ustnego lub o odtworzenie zaginionych lub zniszczonych akt – art. 95 ust. 1 pkt 3 i 5 u.k.s.c.). Ponadto – na określonych ustawą zasadach – sąd może zwolnić stronę od kosztów sądowych w całości (art. 100 ust. 2 u.k.s.c.) albo w części, jeżeli strona jest w stanie ponieść tylko część tych kosztów (art. 101 ust. 1 u.k.s.c.). Zwolnienia takiego może domagać się osoba fizyczna, która oświadczyła, że nie jest w stanie ponieść owych kosztów bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny (art. 102 ust. 1 u.k.s.c.), a także osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, która wykazała, że nie ma dostatecznych środków na ich uiszczenie (art. 103 u.k.s.c.). W celu ustalenia rzeczywistego stanu majątkowego strony domagającej się zwolnienia od kosztów sądowych lub z niego korzystającej sąd może przeprowadzić stosowne dochodzenie (art. 109 ust. 1 u.k.s.c.), a jeśli okaże się, że okoliczności, na podstawie których przyznano zwolnienie, nie istniały lub przestały istnieć – sąd cofa zwolnienie od kosztów (art. 110 u.k.s.c.).

8. Przystępując do merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej, w pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny potwierdził swoje dotychczasowe stanowisko, że wysokość opłaty sądowej może być samoistnym problemem konstytucyjnym na gruncie prawa do sądu.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia swojej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Przepis ten wyraża jedno z fundamentalnych praw demokratycznego państwa prawnego – prawo do sądu, które gwarantuje każdemu obronę jego interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem (zob. np. wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14).

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału, prawo do sądu obejmuje w szczególności: 1) prawo do uruchomienia postępowania sądowego, 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności, 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia, 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów sądowych (zob. wyroki TK z: 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108; 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 108). Warunkiem podstawowym i koniecznym umożliwienia jednostce realizacji prawa wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji jest zapewnienie jej dostępu do sądu, rozumianego jako możliwość uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej. Dopiero po przekroczeniu tego progu, doniosłości nabierają pozostałe elementy składowe prawa do sądu (zob. wyroki TK z: 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06; 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113). Analizowany przepis obejmuje zatem prawo do sądu w ujęciu formalnym (dostępność drogi sądowej w ogóle) i materialnym (możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej).

Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki muszą wynikać z przepisów ustawy zasadniczej i są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie wartości konstytucyjnej kolidującej z prawem do sądu nie jest możliwe w inny sposób (zob. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97; 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36; 8 listopada 2001 r., sygn. P 6/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 248). Przy czym ograniczenia prawa do sądu nie tylko muszą spełniać warunki wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz także uwzględniać treść art. 77 ust. 2 Konstytucji.

O ile art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje prawo do sądu w ujęciu „pozytywnym”, o tyle art. 77 ust. 2 Konstytucji wyraża jego negatywny aspekt. Adresatem normy wyrażonej w art. 77 ust. 2 Konstytucji jest bowiem ustawodawca, któremu norma ta zakazuje stanowienia przepisów zamykających sądową drogę dochodzenia naruszonych konstytucyjnych wolności i praw (zob. wyrok TK z 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31).

Związek między art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji wyraża się także tym, że wykluczenie sądowej ochrony naruszonych wolności i praw jest zawsze pozbawieniem jednostki prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ograniczenie prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji nie musi jednak prowadzić w konsekwencji do pogwałcenia art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej, bo w treści art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji występują inne jeszcze niż wskazane wcześniej różnice. Po pierwsze, w tym ostatnio wymienionym przepisie mowa jest wyłącznie o konstytucyjnych wolnościach i prawach, podczas gdy art. 45 ust. 1 Konstytucji odnosi się do wszelkich prawnie chronionych praw, wolności i interesów jednostki. Po drugie, art. 77 ust. 2 Konstytucji odnosi się jedynie do wolności i praw naruszonych, podczas gdy art. 45 ust. 1 obejmuje także sytuacje, w których nie doszło jeszcze do naruszenia praw, lecz zainteresowany poszukuje drogi sądowej w celu ustalenia swego statusu prawnego (zob. np. wyroki TK z: 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98; 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97).

Z kolei w myśl art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji: „Każda strona ma prawo do zaskarżenia orzeczeń (...) wydanych w pierwszej instancji”. Prawo strony do rozpatrzenia sprawy przez sąd drugiej instancji może być naruszone zarówno bezpośrednio – przez wyłączenie możliwości wniesienia środka zaskarżenia, jak i pośrednio – przez ustanowienie takich formalnych warunków wniesienia środka zaskarżenia, które czynność tę czyniłyby nadmiernie utrudnioną (zob. np. wyrok TK z 17 listopada 2008 r., sygn. SK 33/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154).

9. Problematyka kosztów sądowych, w tym opłat sądowych, była już kilkakrotnie poddana ocenie Trybunału Konstytucyjnego, który niezmiennie stał na stanowisku, że koszty sądowe są tradycyjnie uznanym instrumentem polityki państwa służącym regulowaniu relacji stron stosunków procesowych oraz – w szerszym ujęciu – stymulowaniu decyzji jednostek dotyczących prowadzenia swoich interesów i doboru środków ich ochrony.

Koszty postępowania służą osiągnięciu należytej sprawności organizacyjnej i orzeczniczej sądów oraz oddzieleniu 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. Funkcja społeczna oznacza wpływ, jaki koszty postępowania wywierają na życie społeczne w sensie pozytywnym, ograniczenie pieniactwa, szykanowania

przeciwnika, minimalizacja zachęt do ochrony fikcyjnych interesów i chęci niesłusznego wzbogacenia się kosztem przeciwnika etc., jak i negatywnym, np. utrudnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zaburzenia funkcjonowania zasady faktycznej równości uczestników postępowania. Funkcje fiskalne polegają na uzyskaniu częściowego przynajmniej zwrotu kosztów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, przy czym w wypadkach skrajnych realizacja tej funkcji może przerodzić się w nadmierny fiskalizm, stanowiący zagrożenie prawa do sądu. Funkcje służebne wobec wymiaru sprawiedliwości przejawiają się przede wszystkim wpływem kosztów na zachowania stron w trakcie procesu (por. wyroki TK z: 21 lipca 2008 r., sygn. P 49/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 108; 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81; 16 grudnia 2008 r., sygn. P 17/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 179; 16 czerwca 2008 r., sygn. P 37/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 80; 16 grudnia 2003 r., sygn. SK 34/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 102; 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36; 12 grudnia 2006 r., sygn. P 15/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 171; w piśmiennictwie prawniczym zob. np.: A. Łazarska, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012, s. 273-282; P. Pogonowski, *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2005, s. 45 i n.; J. Brol, M. Safjan, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Raport z badań*, Warszawa 1994, s. 14 i n.; K. Korzan, *Koszty postępowania cywilnego a nakłady państwa na utrzymanie wymiaru sprawiedliwości*, Gdańsk 1992, s. 30-44; W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2006, s. 95; W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1984, s. 184-186; J. Kot, *Zwolnienie od kosztów sądowych w świetle doktryny i orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Palestra” 1982, nr 6-7, s. 28-29). Innymi słowy, Konstytucja nie zakazuje wprowadzenia zasady odpłatności postępowania sądowego, wyklucza jednak ustanawianie barier ekonomicznych w postaci nadmiernych kosztów postępowania. Zbyt wysokie koszty postępowania sądowego stanowią istotne ograniczenie dostępu do sądu i mogą uniemożliwiać jednostce dochodzenie praw na drodze sądowej (zob. wyrok TK z 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103).

Reprezentatywny w tej materii jest pogląd wyrażony w cytowanym już wyroku z 17 listopada 2008 r. (sygn. SK 33/07), w którym – odwołując się do wcześniejszego orzecznictwa – Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „(...) dostęp do sądu przez jednostkę poszukującą ochrony sądowej powinien być względnie łatwy i prosty. Dotyczy to zarówno dostępności do pierwszej, jak i do wyższych instancji sądowych. Ograniczenia tej dostępności mogą być wprowadzane wyłącznie z przyczyn i w formach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Bariery o charakterze ekonomicznym mogą być uznawane za elementy ograniczające możliwość realizacji prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, ale ograniczenia tego nie można utożsamiać z samym istnieniem obowiązku ponoszenia określonych opłat i kosztów sądowych. O ograniczeniu dostępności do sądu przez bariery ekonomiczne można mówić dopiero w wypadku nadmiernie wysokiego ryzyka ekonomicznego, wywołanego nieprawidłowymi zasadami, wedle których kształtuje się obowiązek ponoszenia kosztów postępowania, zwłaszcza nadmiernie wygórowanym poziomem kosztów. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się, że istnienie ograniczeń w zakresie zwalniania od kosztów nie jest równoznaczne z przekreśleniem samego prawa do sądu, jeśli te ograniczenia mieszczą się w granicach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Granice regulacyjnej swobody ustawodawcy w tym zakresie są wyznaczone przez zasadę proporcjonalności, wyrażoną w tym przepisie. Zarówno podczas stanowienia zasad ponoszenia kosztów procesu, jak i przy określaniu ich poziomu konieczne jest wyważanie sprzecznych interesów różnych podmiotów, a także udzielenie ochrony interesowi publicznemu. Nie można także np. nie dostrzegać znaczenia sposobu regulacji instytucji kosztów postępowania dla eliminowania pieniactwa, co mieści się

w klauzuli porządku publicznego. Trybunał wskazywał na uwzględnienie takiego kryterium przy określaniu zasad i poziomu obciążania kosztami postępowania sądowego (...)

10. Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że również w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) wymóg uiszczenia opłat i wydatków nie jest – co do zasady – ograniczeniem prawa do sądu (art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2; Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.). ETPC wskazuje, że ustanowione „bariery finansowe” muszą jednak uwzględniać równowagę (rozsądny związek proporcjonalności) między interesem państwa w pobieraniu opłat sądowych a interesem strony w dochodzeniu roszczeń (obrony praw) w postępowaniu sądowym (por. np. wyroki ETPC z: 10 lipca 1998 r. w sprawie *Tinnelly & Sons Ltd. i inni* oraz *McElduff i inni* przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nr 20390/92 i 21322/93; 26 lipca 2005 r. w sprawie *Podbielski i PPU Polpure* przeciwko Polsce, nr 6289/73). Państwo powinno zapewnić, aby dostęp do sądu nie był niemożliwy ze względów ekonomicznych i określić prawne mechanizmy, które będą go gwarantowały (por. np. wyroki ETPC z: 9 października 1979 r. w sprawie *Airey* przeciwko Irlandii, nr 6289/73; 28 października 1998 r. w sprawie *Ait-Mouhoub* przeciwko Francji, nr 22924/93). Koszty nie mogą więc przybierać poziomu nadmiernie wysokiego – niewspółmiernego (nieproporcjonalnego) do faktycznych możliwości finansowych strony, co jest oceniane *a casu ad casum* także z uwzględnieniem etapu postępowania, na którym jest nałożony obowiązek ponoszenia kosztów (por. np. wyrok ETPC z 19 czerwca 2001 r. w sprawie *Kreuz* przeciwko Polsce, nr 28249/95). Ocena ta wymaga ponadto uwzględnienia, że prawo do sądu pełni ważną rolę w demokratycznym społeczeństwie i nie może być fasadowe czy teoretyczne, ale efektywne i praktyczne (szerzej z powołaniem na liczne orzeczenia ETPC, zwłaszcza w tzw. sprawach polskich, zob. P. Hofmański, A. Wróbel, [w:] L. Garlicki (red.), P. Hofmański, W. Wróbel, *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Komentarz do artykułów 1-18*, t. I, Warszawa 2010, s. 294-295, 198-300). Warto także nadmienić, że w orzecznictwie ETPC nie znalazł akceptacji pogląd, że działalność gospodarcza immanentnie wiąże się z ryzykiem postępowań sądowych, więc podmiot gospodarczy zawsze powinien zabezpieczyć środki na ten cel (zob. wyroki ETPC z: 10 stycznia 2006 r. w sprawie *Teltronic-CATV* przeciwko Polsce, nr 48140/99; 20 stycznia 2009 r. w sprawie *Palewski* przeciwko Polsce, nr 32971/03).

11. W sprawie przedłożonej Trybunałowi Konstytucyjnemu do rozstrzygnięcia szczególne znaczenie miała kwestia dostępu do sądu. Koszty sądowe, w tym opłaty sądowe, mogą niewątpliwie utrudniać dostęp do wymiaru sprawiedliwości podmiotom, które tych kosztów nie są w stanie ponieść, zwłaszcza gdy dodatkowo obowiązujące przepisy nie zapewniają im skutecznych instytucji tzw. prawa ubogich. Nadmierna bariera kosztowa może wręcz hamować dostęp do rozstrzygnięcia sprawy przez sąd (zweryfikowania przez sąd rozstrzygnięcia organu niesądowego), przekształcając się w opłatę nieproporcjonalnie dolegliwą, czy wręcz „zaporową”.

Nawiązując do treści art. 34 ust. 2 u.k.s.c. oraz argumentacji zaprezentowanej w skardze konstytucyjnej, Trybunał rozważył dopuszczalność posłużenia się w art. 34 ust. 2 u.k.s.c. limitem kwotowym w wysokości 5 000 000 zł. Konstrukcja opłaty sądowej od skargi na orzeczenie KIO opierała się bowiem na relacji między dwoma parametrami – stosunkowością opłaty i limitem kwotowym, który miał na celu przeciwdziałać jej skokowemu wzrostowi *ad infinitum*.

Trybunał podkreślił, że aktualne pozostaje jego stanowisko odnośnie do prawa wyboru optymalnej metody ustalania opłaty sądowej w sprawach cywilnych przez ustawodawcę, który w tej mierze – w granicach porządku konstytucyjnego – korzysta ze znacznej swobody regulacyjnej. Wybór metody, sam w sobie, nie przesądza jeszcze rezultatu testu konstytucyjności, ponieważ decydujące znaczenie ma nie algorytm obliczania kosztów, ale wpływ całego „unormowania kosztowego” na prawa i wolności gwarantowane ustawą zasadniczą. Ustawodawca może więc zaprojektować mechanizm obliczania opłaty sądowej w różny sposób, preferując określone funkcje kosztów sądowych dla danej kategorii spraw, odpowiednio wyważając interes publiczny i interes prywatny oraz realizując istotne z punktu widzenia prowadzonej przez siebie polityki prawa wartości. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 lipca 2008 r., sygn. P 49/07: „Sam wybór charakteru opłaty sądowej (stosunkowa czy stała), czy jej ustanowienie na określonym poziomie, nie oznacza jeszcze *per se* naruszenia gwarantowanego konstytucyjnie prawa do sądu. Można bowiem bronić zapatrywania, że wprowadzenie opłaty stałej stanowi najlepszą gwarancję równego dla wszystkich dostępu do sądu (...). Powyższe, oprócz względów funkcjonalnych (takich jak np. przyspieszenie procesu), może zatem uzasadniać rozszerzenie katalogu opłat stałych (tak: A. Górski, L. Walentynowicz, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Ustawa i orzekanie. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2007, s. 31), o ile nie ma charakteru arbitralnego rozstrzygnięcia. Innymi słowy cele wprowadzenia nowej regulacji opłat sądowych powinny znajdować obiektywne i racjonalne uzasadnienie. (...) Ustanowienie obowiązku formalnego (niezależnie od metody regulacji) wniesienia określonej opłaty nie jest niekonstytucyjne, o ile nie narusza istoty prawa do sądu”.

Opłata stosunkowa nie jest zresztą rzadkością w polskim prawie, zwłaszcza w sprawach o prawa majątkowe (zob. np. art. 13 u.k.s.c.). Mechanizm ten realizuje tradycyjne funkcje kosztów sądowych, między innymi funkcję społeczną (tzw. funkcję prewencyjną), chroniąc wymiar sprawiedliwości przed zalewem spraw inicjowanych bez realnych podstaw. Idąca za tym konieczność kalkulacji ryzyka i ważenia szans związanych z wszczęciem i prowadzeniem sporu sądowego powinna być dokonywana przez każdy podmiot domagający się ochrony prawnej.

12. Niezależnie od akceptacji samego stosunkowego mechanizmu obliczania wysokości opłaty sądowej od skargi na orzeczenie KIO, Trybunał Konstytucyjny uznał za uzasadnione zastrzeżenia skarżących wobec art. 34 ust. 2 u.k.s.c., określającego maksymalną wysokość opłaty na 5 000 000 zł. W tym aspekcie przepis ten jest przejawem nadmiernego fiskalizmu i może skutkować nieproporcjonalnym ograniczeniem prawa do sądu, niekiedy nawet całkowicie eliminując możliwość uzyskania przez uczestnika postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, niedysponującego stosowną kwotą, ochrony jego słusznych praw, naruszonych przez zamawiającego.

Trybunał dostrzegł przy tym, że problematyka wysokości opłat sądowych jest nierozzerwalnie związana z zapewnieniem właściwej równowagi między interesem państwa, polegającym na otrzymaniu częściowego zwrotu wydatków na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, a interesem podmiotów dochodzących swych praw na drodze sądowej. Wysokość opłat sądowych – pozostając w ścisłym związku z przedmiotem postępowania i nie utrudniając ochrony praw obywateli – może być uzasadniona nakładami na konkretne postępowanie. W zależności bowiem od stopnia jego zawichości stopień zaangażowania aparatu państwowego jest różny. System kosztów sądowych nie może więc pozostawać oderwany od określonej polityki państwa w tej materii. Regulacja kosztów sądowych jest elementem relacji między państwem a obywatelami, którzy dochodzą swoich roszczeń na drodze sądowej.

Tak wysoko ustawionej granicy opłaty sądowej w sprawach zamówień publicznych nie uzasadnia także cel, który deklarował ustawodawca, podejmując prace nad ustawą zmieniającą z 2009 r. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano wówczas, że: „Obecnie stosownie do art. 34 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej pobiera się opłatę stałą w wysokości 3 tysięcy złotych. Następstwem tego jest uiszczanie opłaty w ww. wysokości od skarg wnoszonych w postępowaniach w sprawie udzielenia zamówień publicznych o różnych wartościach, a tym samym opłata ta należy się w jednakowej wysokości od skargi zarówno w postępowaniu o udzielenie zamówienia o wartości przekraczającej równowartość w złotych 14 000 euro, jak i w postępowaniu o udzielenie zamówienia o wartości liczonej w miliardach złotych. Dotychczasowe uregulowanie nie jest uzasadnione oraz może relatywnie zachęcać do wnoszenia skarg w postępowaniach o udzielenie zamówień o znacznych wartościach. W związku z tym proponuje się zmianę brzmienia art. 34 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych w ten sposób, aby wnoszący skargę na czynności zamawiającego podjęte w postępowaniu przed otwarciem ofert uiszczał opłatę sądową stałą równą pięciokrotności wniesionego wpisu od odwołania w sprawie, której skarga dotyczy (art. 34 ust. 1). Jeżeli skarga będzie dotyczyła czynności podjętych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego po otwarciu ofert, wykonawca będzie zobligowany do wniesienia opłaty stosunkowej w wysokości 5% wartości przedmiotu zamówienia w postępowaniu, którego skarga dotyczy, jednak nie więcej niż 5 000 000 zł (art. 34 ust. 2)” (uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, druk nr 2154/VI kadencja Sejmu, s. 8).

W tym kontekście Trybunał przypominał, że szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością absolutną, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych jednostki (zob. np. wyrok TK z 16 grudnia 2008 r., sygn. P 17/07), biorąc nawet pod uwagę, że efektywność i szybkość są istotą procedur odwoławczych w prawie zamówień publicznych i stanowią warunek konieczny, aby przewidziane środki ochronne rzeczywiście zrekompensowały lub przeciwdziałały skutkom aktu lub faktycznego działania, podjętych niezgodnie z obowiązującym prawem.

13. Ustanowienia operatywnego modelu postępowania w sprawach zamówień publicznych oczekuje również prawodawca unijny, co wyraża między innymi wstęp dyrektywy odwoławczej z 21 grudnia 1989 r., stanowiący, że „otwarcie rynku zamówień publicznych na konkurencję wspólnotową wymaga zasadniczego wzrostu gwarancji przejrzystości i braku dyskryminacji; dla uzyskania wymiernych efektów należy udostępnić skuteczne i szybkie środki odwoławcze, w przypadkach naruszenia prawa Wspólnoty w dziedzinie zamówień publicznych lub też krajowych przepisów wykonujących to prawo” (zob. też art. 1 ust. 1 akapit 3 przywołanej dyrektywy; w piśmiennictwie prawniczym zob. np. A. Sołtysińska, *Europejskie prawo zamówień publicznych*, Kraków 2012, s. 646 i n.). Krajowe procedury zamówień publicznych korespondują z dyrektywą odwoławczą z 21 grudnia 1989 r. odnośnie do szybkości postępowania. W szczególności należy zwrócić uwagę na względnie krótkie terminy dokonywania czynności procesowych (np. art. 198b p.z.p.), związanie zakresem skargi (art. 198d p.z.p.), ustanowienie zasady niezwłoczności rozpoznania sprawy przez sąd (art. 198f ust. 1 p.z.p.) czy zniesienie ustawą zmieniającą z 2009 r. instytucji protestu do zamawiającego. Wszystko to nie uzasadnia jednak „zaporowej”, w kontekście prawa dostępu do sądu, wysokości opłaty ustanowionej w art. 34 ust. 2 u.k.s.c.

Nota bene powiązanie decyzji o podwyższeniu opłaty sądowej od skargi na orzeczenie KIO z eksplikowanym przez ustawodawcę *ratio* zakwestionowanego art. 34

u.k.s.c. w cytowanym wcześniej uzasadnieniu projektu ustawy (zob. druk nr 2154/VI kadencja Sejmu, s. 8) budzi poważne wątpliwości. Należy bowiem zauważyć, że nawet potencjalne nadużywanie skargi na orzeczenie KIO czy jej instrumentalne wykorzystywanie w bieżącej praktyce do „blokowania” postępowań w sprawach o udzielenie zamówienia publicznego o znacznych wartościach nie wstrzymują zawarcia umowy o zamówienie publiczne (zob. art. 183 ust. 1 p.z.p.). *De lege lata* po ogłoszeniu orzeczenia przez KIO – co do zasady – otwiera się możliwość podpisania umowy w sprawie zamówienia publicznego, a w każdym razie możliwości tej nie wyłącza ewentualne wniesienie skargi na orzeczenie KIO do sądu okręgowego (zob. np. – zapadłe jeszcze na gruncie poprzedniego stanu prawnego – postanowienie SO w Krakowie z 5 listopada 2009 r., sygn. akt XII Ga 350/09, Lex nr 564640; P. Granecki, dz. cyt., s. 739 i n.).

14. Trybunał Konstytucyjny rozważył również problematykę wyważenia interesu prywatnego (interesu uczestnika postępowania) oraz interesu publicznego, która ogniskuje się w instytucji kosztów sądowych. Bez wątpienia bowiem interes publiczny powinien być w tym wypadku identyfikowany nie tylko z koniecznością pokrycia kosztów postępowań odwoławczych prowadzonych w sprawach o udzielenie zamówienia publicznego, ale także ze skróceniem okresu niepewności prawnej związanej z biegiem postępowań odwoławczych i zaspokojeniem określonych potrzeb społecznych, realizowanych na podstawie umów o zamówienie publiczne.

W tym kontekście Trybunał stwierdził, że stabilizująca funkcja kosztów sądowych jest niewątpliwie wartością podlegającą ochronie prawnej, ale konieczne jest również – do czego Trybunał już wcześniej nawiązywał – zachowanie przez ustawodawcę racjonalnej zależności między wysokością opłaty sądowej a przedmiotem danego postępowania. Jeżeli bowiem poniesione wydatki na opłatę sądową, którą oblicza się od wartości przedmiotu zamówienia, będą niewspółmiernie wysokie w stosunku do korzyści, jakie skarżący uzyska w wyniku nominalnie korzystnego dla niego orzeczenia sądowego (trzeba pamiętać, że przedmiotem postępowania przed sądem okręgowym nie jest przyznanie zamówienia publicznego), w praktyce może dochodzić do sytuacji, kiedy ekonomiczna kalkulacja „zysków i strat” będzie powodowała rezygnację z dochodzenia roszczeń na drodze sądowej (zob. np. wyroki TK z: 21 lipca 2008 r., sygn. P 49/07; 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42).

O negatywnej ocenie art. 34 ust. 2 u.k.s.c. przesądza jednak przede wszystkim wadliwe (nieproporcjonalne) określenie maksymalnej wysokości opłaty stosunkowej pobieranej od skargi na orzeczenie KIO, gdy dotyczy ona czynności dokonywanych przez zamawiającego po otwarciu ofert. Kwotę 5 000 000 zł należy uznać za arbitralną i wygórowaną. Wysokość opłat pobieranych w innych, funkcjonalnie zbliżonych postępowaniach, na których tle przewidziano albo opłaty stałe w wysokości 1 500-3000 zł (zob. np.: art. 29, art. 31 pkt 2, art. 32, art. 33 u.k.s.c.), albo opłaty stosunkowe z ogólnie określoną górną granicą wynoszącą 100 000 zł (art. 13 u.k.s.c.), dowodzi, że *de lege lata* art. 34 ust. 2 u.k.s.c. pełni głównie funkcje fiskalne, nazbyt intensywnie ograniczając dostęp do sądu.

Ustawodawca mógł osiągnąć te same cele, które wiążą się z instytucją opłaty sądowej w zamówieniach publicznych, ograniczając dostęp do sądu w niższym stopniu, a więc uchwalając regulację mniej dotkliwą dla podmiotów konstytucyjnych praw i wolności. Jego ingerencja była w tym wypadku nadmierna.

15. Powyższej konstatacji nie przeczą art. 102 ani art. 103 u.k.s.c., zgodnie z którymi zwolnienia przez sąd od obowiązków pokrycia kosztów sądowych – w całości lub w części – może się domagać osoba fizyczna, która oświadczyła, że nie jest w stanie

ponieść owych kosztów bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny (art. 102 ust. 1 u.k.s.c.), a także osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, która wykazała, że nie ma dostatecznych środków na ich uiszczenie (art. 103 u.k.s.c.). Wobec dominującej restrykcyjnej wykładni tych przepisów w orzecznictwie sądowym, zwłaszcza odnośnie do zwalniania od kosztów sądowych osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych, nie każdy podmiot, który nie dysponuje wolnymi środkami na pokrycie – liczonej niekiedy w milionach złotych – opłaty sądowej od skargi na orzeczenie KIO, może być uznany za uprawnionego do skorzystania z tzw. prawa ubogich. Gwarancyjne oddziaływanie art. 102 i art. 103 u.k.s.c., polegające – w swym zamyśle – na zapewnieniu dostępu do sądu podmiotom gorzej sytuowanym, nie uchyla zatem zarzutów konstytucyjnych wobec art. 34 ust. 2 u.k.s.c.

Na przykład w praktyce przyjmuje się niekiedy, że „brak dostatecznych środków na uiszczenie” opłaty przez osobę prawną należy rozumieć jako „obowiązek wykazania trwałej niemożności uzyskania środków na uiszczenie kosztów sądowych”, a „[w] procedurze planowania wydatków związanych z działalnością gospodarczą podmioty prowadzące tę działalność, przewidując realizację swoich praw przed sądem, powinny uwzględniać także konieczność posiadania środków na prowadzenie procesu sądowego”; planowanie wydatków bez uwzględnienia zasady, o której wspomniano wyżej, „jest naruszeniem równoważności w traktowaniu swoich powinności finansowych, zaś strona, która realizuje swoje zobowiązania w taki sposób, że wyzbywa się zdolności do zapłaty kosztów sądowych – preferencyjnie traktując inne zobowiązania – nie może prawnie skutecznie podnieść zarzutu, iż odmowa zwolnienia jej od kosztów sądowych jest ograniczeniem dostępności do realizacji jej praw przed sądami” (postanowienie SA w Szczecinie z 28 stycznia 2009 r., sygn. akt I ACz 3/09, Lex nr 516573; analogicznie zob. postanowienie SN z 18 lutego 2005 r., sygn. akt V CZ 8/05, Lex nr 848176).

16. Nowelizacja art. 34 u.k.s.c. dokonana ustawą zmieniającą z 2009 r. stała się przedmiotem krytycznej oceny w literaturze przedmiotu. Zdaniem K. Gonery, wysokość opłat w sprawach dotyczących zamówień publicznych przewidziana w art. 34 u.k.s.c. stanowi wyraz nadmiernego fiskalizmu, odbiegając na niekorzyść od ogólnych rozwiązań przyjętych w ustawie o kosztach sądowych, oraz że może ona stanowić barierę w dostępie do sądu (zob. K. Gonera, *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 248). Podobny pogląd wyraził J. Jerzykowski: „Drastyczne podniesienie wysokości opłat od skarg na podstawie noweli z dnia 5 listopada 2009 r. rodzi zasadnicze pytanie o ocenę tej regulacji w świetle konstytucyjnej gwarancji prawa do sądu (art. 45 Konstytucji). Opłaty stałe dotyczące czynności zamawiającego dokonanych przed otwarciem ofert są niezwykle wysokie, nawet dwudziestokrotnie większe od innych opłat stałych przewidzianych w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Z kolei górny poziom opłaty stosunkowej jest pięćdziesięciokrotnie wyższy od najwyższej opłaty stosunkowej (por. art. 13 u.k.s.c.). Ustanowienie tak wysokich opłat nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia i może być postrzegane jako faktyczne ograniczenie prawa do sądu. Ocena wysokości opłat od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej nie może pomijać faktu, iż Izba nie jest sądem, a ustanowienie takich opłat czyni fikcją sprawowanie kontroli sądowej nad orzeczeniami Izby” (J. Jerzykowski, dz. cyt., s. 867). W ocenie G. Langa, obecne rozwiązania nie tylko ograniczają prawo do sądu, lecz godzą także w zasadę instancyjności i zaskarżalności orzeczeń (zob. G. Lang, *Koszty środków prawnych w prawie zamówień publicznych w świetle zasady prawa do sądu i zasady skutecznej ochrony sądowej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 9, s. 15-17). Natomiast w przekonaniu P. Graneckiego: „Oczywistym jest, że ustalenie opłat sądowych na tak wysokim poziomie [po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 2009 r.] w wielu

przypadkach całkowicie uniemożliwi podmiotom ubiegającym się o udzielenie zamówienia zaskarżenie orzeczeń KIO. W związku z powyższym rodzi się pytanie o konstytucyjność przedmiotowych przepisów, a w szczególności o ich zgodność z treścią art. 45 ust. 1 Konstytucji, gwarantującym prawo do sądu” (P. Granecki, dz. cyt., s. 806).

17. Uwzględniając powyższe rozważania, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 34 ust. 2 u.k.s.c. narusza wyrażone w art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji prawo dostępu do sądu oraz realizowane przed sądem okręgowym prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, wynikające z art. 77 ust. 2 Konstytucji (co do kwalifikacji postępowania przed KIO – *mutatis mutandis* – aktualne pozostają uwagi Trybunału Konstytucyjnego na temat pozycji ustrojowej zespołu arbitrów; zob. wyrok TK z 13 czerwca 2006 r., sygn. SK 54/04, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 64). Ponadto art. 34 ust. 2 u.k.s.c. jest niezgodny z art. 78 Konstytucji, ponieważ ustanawia nadmiernie utrudnione (nieproporcjonalne) warunki wniesienia środka odwoławczego do sądu, jedynie formalnie gwarantując prawo zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji.

18. Trybunał Konstytucyjny zdecydował o stwierdzeniu niezgodności z Konstytucją pełnego zakresu art. 34 ust. 2 u.k.s.c., co znaczy, że cała jednostka redakcyjna ustawy zostanie uchylona wraz z wejściem w życie wyroku. Tym samym wszystkie opłaty sądowe w sprawach zamówień publicznych – niezależnie od tego, czy dotyczą czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podjętych po otwarciu ofert, czy przed tym momentem – będą obliczane według reguł określonych w art. 34 ust. 1 u.k.s.c. i będą miały charakter stały. Ewentualna zmiana art. 34 u.k.s.c. leży w gestii ustawodawcy, co dotyczy zarówno możliwości ustalenia nowych wysokości opłat sądowych w sprawach zamówień publicznych (z cezurą etapu otwarcia ofert bądź bez tej cezury), jak również wyboru optymalnego systemu ich obliczania. Nie można również wykluczyć, że powodowany legitymowanymi konstytucyjnie względami ustawodawca określi opłaty sądowe w sprawach zamówień publicznych w wysokości przenoszącej kwoty przyjęte obecnie w przepisach ogólnych dotyczących spraw o prawa majątkowe. Trybunał nie przesądził tej kwestii. W granicach norm konstytucyjnych ustawodawca zachowuje w tej mierze stosowny margines swobody regulacyjnej.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Marka Kotlinowskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 12/13

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2014 r. o sygn. SK 12/13 w zakresie, w jakim nie określa innego terminu utraty mocy obowiązującej przez art. 34 ust. 2 ustawy 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.), uznany za niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji.

Na wstępie chciałbym podkreślić, że zgadzam się z rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego i jego uzasadnieniem. Uważam jednak, że w rozpatrzonej sprawie Trybunał powinien był skorzystać z możliwości, jaką daje mu art. 190 ust. 3 Konstytucji, to jest określenia innego terminu utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niekonstytucyjny. Trybunał korzysta z tego uprawnienia w szczególności wówczas, gdy orzeczenie wiąże się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej. W mojej ocenie, taka sytuacja może mieć miejsce w rozpatrzonej sprawie. Uważam ponadto, że dla właściwej realizacji wyroku Trybunału w rozpatrzonej sprawie wskazana jest interwencja ustawodawcy, który powinien, w granicach norm konstytucyjnych i z uwzględnieniem wniosków wynikających z wyroku Trybunału, na nowo określić wysokość opłat sądowych w sprawach zamówień publicznych, jak i sposób ich obliczania. Trybunał Konstytucyjny jest bowiem tak zwanym ustawodawcą negatywnym i nie ma w tym zakresie kompetencji. Interwencja ustawodawcy wyeliminowałaby ewentualne wątpliwości związane ze stosowaniem art. 34 ust. 1 u.k.s.c. po wyroku Trybunału.

W rozpatrzonej sprawie Trybunał nie określił terminu utraty mocy przez art. 34 ust. 2 u.k.s.c., zatem przepis przestanie obowiązywać wraz z ogłoszeniem wyroku w Dzienniku Ustaw. Moim zdaniem, derogacja trybunalska może spowodować konsekwencje, o których wspomniałem wyżej.

Z tych względów uznałem za zasadne zgłoszenie zdania odrębnego.