

84/7/A/2006

WYROK

z dnia 24 lipca 2006 r.

Sygn. akt SK 8/06

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wiesław Johann – przewodniczący
Miroslaw Wyrzykowski
Bohdan Zdziennicki – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 24 lipca 2006 r., skargi konstytucyjnej Zbigniewa Świerkota o zbadanie zgodności:

§ 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu od odwołania wnoszonego w postępowaniu o udzielanie zamówienia publicznego (Dz. U. Nr 85, poz. 773) z art. 86a ust. 2 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.) oraz z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

§ 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu od odwołania wnoszonego w postępowaniu o udzielanie zamówienia publicznego (Dz. U. Nr 85, poz. 773) jest zgodny:

a) z art. 86a ust. 2 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664, Nr 113, poz. 984 i Nr 197, poz. 1661 oraz z 2003 r. Nr 2, poz. 16, Nr 130, poz. 1188 i Nr 165, poz. 1591),

b) z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. W skardze konstytucyjnej Zbigniewa Świerkota zakwestionowano zgodność § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu od odwołania wnoszonego w postępowaniu o udzielanie zamówienia publicznego (Dz. U. Nr 85, poz. 773; dalej: rozporządzenie MSWiA) z art. 86a ust. 2 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o

zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.; dalej: ustawa o zamówieniach publicznych) oraz z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została oparta na następującym stanie faktycznym. Skarżący złożył 20 stycznia 2003 r. do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: UZP) odwołanie w sprawie unieważnienia przetargu na „Renowację Kanalizacji Sanitarnej i Sieci Wodociągowej” w mieście Nowy Targ. Odwołanie zostało wniesione, ponieważ złożony przez skarżącego protest nie został rozpoznany przez zamawiającego w terminie określonym w art. 84 ustawy o zamówieniach publicznych. Dnia 22 stycznia 2003 r., na podstawie § 3 ust. 3 rozporządzenia MSWiA, skarżący został wezwany do usunięcia braków formalnych odwołania przez uiszczenie wpisu w terminie 3 dni. Skarżący dostarczył dowód uiszczenia wpisu 27 stycznia 2003 r. wnosząc o przywrócenie terminu i wyjaśniając przyczyny uchybienia terminowi. Wskazał przy tym, że ostatni dzień zakreślonego terminu przypadła w sobotę, w którą bank został zamknięty i dlatego uiszczył wpis w poniedziałek. Pismem Dyrektora Biura Odwołań UZP z 29 stycznia 2003 r. (nr UZP/BO/RO/3777/03, UZP/ZO/0-115/03) skarżący został poinformowany o pozostawieniu odwołania bez rozpoznania z powodu nieuiszczenia w terminie wpisu. Skargę Zbigniewa Świerkota na czynność Prezesa UZP odrzucono postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 października 2003 r. (sygn. akt II SA 1437/03). Następnie, postanowieniem Sądu Rejonowego dla Warszawy-Śródmieścia z 25 marca 2004 r. (sygn. akt VI Co 1476/03) wyznaczono arbitrów do polubownego rozpoznania odwołania skarżącego. Postanowieniem Sądu Okręgowego w Warszawie z 20 września 2004 r. (sygn. akt V Cz 2584/04) zmieniono powyższe postanowienie sądu rejonowego i odrzucono wniosek skarżącego o wyznaczenie arbitrów. Od postanowienia tego skarżący wniósł kasację, która została odrzucona postanowieniem Sądu Okręgowego w Warszawie z 2 grudnia 2004 r. (sygn. akt V Cz 2586/04). Postanowieniem z 12 lipca 2005 r. (sygn. akt I CZ 38/05) Sąd Najwyższy oddalił zażalenie na postanowienie o odrzuceniu kasacji. Tym samym skarżący wyczerpał przysługującą w sprawie drogę prawną. Z zachowaniem terminu określonego w art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym) wniósł skargę konstytucyjną, która spełnia wymagania formalne jej rozpoznania.

W skardze konstytucyjnej podniesiono, że zakwestionowany przepis został wydany z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 86a ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych. Ponadto skarżący podniósł, że zastosowany w sprawie przepis pozbawił go zarówno możliwości przedstawienia sprawy do rozpoznania sądowi, jak i wniesienia jakiegokolwiek środka odwoławczego, w sytuacji, w której w jego sprawie zapadło władcze rozstrzygnięcie organu administracji – Urzędu Zamówień Publicznych. Zakwestionowany przepis daje Prezesowi UZP możliwość pozostawienia odwołania bez rozpoznania z powodu nieuiszczenia w terminie wpisu. W ocenie skarżącego ani Prezes UZP, ani upoważnieni przez niego pracownicy tego Urzędu nie byli na podstawie ustawy o zamówieniach publicznych upoważnieni do rozpoznania jego odwołania. Wskazał, że na podstawie art. 88 tej ustawy o odwołaniu zawsze rozstrzyga Zespół Arbitrów, natomiast do zadań Prezesa UZP należy wyznaczenie terminu posiedzenia i zawiadomienie arbitrów.

2. Pismem z 27 czerwca 2006 r. stanowisko w sprawie wyraził Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z uwagi na utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. W przypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie wniósł o orzeczenie, że § 3 ust. 3 rozporządzenia

MSWiA jest zgodny z art. 86a ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji.

Zdaniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji postępowanie w sprawie powinno być umorzone z uwagi na utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. W jego ocenie nie znajduje tutaj zastosowania art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ponieważ utrata mocy obowiązującej przepisu nastąpiła w ten sposób, że nie może on być już stosowany. Minister wskazał, że przepis przejściowy – art. 220 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.; dalej: prawo zamówień publicznych) stanowi, że do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wszczętych przed dniem wejścia w życie tej ustawy (tj. przed 2 marca 2004 r.) oraz następujących w ich konsekwencji postępowań odwoławczych i kontroli stosuje się przepisy dotychczasowe. Dotyczy to jednak wyłącznie postępowań, które jeszcze się toczą i nie zostały ostatecznie zakończone.

Uzasadniając alternatywny wniosek o stwierdzenie konstytucyjności oraz braku niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podniósł, że delegacja do określenia szczegółowych zasad pobierania wpisu obejmuje także określenie skutków niezastosowania się do tych zasad. Ponadto wskazał na zasady szybkości i sprawności rządzące postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego. Odnośnie zarzutów niezgodności z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji podniósł, że zaskarżony przepis określając konsekwencje braku dowodu wniesienia w terminie wpisu nie zamykał drogi sądowej. Powołane przepisy dotyczące prawa do sądu oraz prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydawanych w pierwszej instancji są niewłaściwymi wzorcami kontroli konstytucyjności, ponieważ Prezes UZP nie wydał w sprawie żadnego rozstrzygnięcia, które podlegało by zaskarżeniu.

3. Pismem z 18 lipca 2006 r. stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny wnosząc o stwierdzenie, że § 3 ust. 3 rozporządzenia MSWiA jest niezgodny z art. 86a ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych oraz z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji. Prokurator Generalny podniósł, że w jego ocenie art. 86a ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych upoważniał jedynie do określenia w akcie wykonawczym wysokości wpisu od odwołania w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, natomiast nie do określenia skutków jego niewniesienia. W związku z tym zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 86a ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych i art. 92 ust. 1 Konstytucji ze względu na przekroczenie delegacji ustawowej. Nadto Prokurator Generalny wskazał, że z art. 2 Konstytucji wynika dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu, która została w niniejszej sprawie naruszona. W opinii Prokuratora Generalnego skarżący został pozbawiony środków dochodzenia swoich praw. Zakwestionowana regulacja naruszyła konstytucyjne prawo do sądu, prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji oraz zakaz zamykania drogi sądowej.

II

Na rozprawie 24 lipca 2006 r. stawili się pełnomocnik skarżącego i przedstawiciele Prokuratora Generalnego oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Skarżący oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie. Prokurator Generalny zmodyfikował pisemne stanowisko wnosząc o stwierdzenie, że § 3 ust. 3 rozporządzenia MSWiA rozumiany w ten sposób, że nie przewiduje prawa do wniesienia środka zaskarżenia na pozostawienie odwołania bez rozpoznania wobec nieuiszczenia należnego wpisu, jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 92

ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 86a ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na początku należy rozstrzygnąć, czy kwestionowany przepis może być przedmiotem badania w zakresie zgodności z Konstytucją, skoro został już uchylony. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.; dalej: ustawa o zamówieniach publicznych) utraciła moc obowiązującą z dniem 2 marca 2004 r. na podstawie art. 225 nowej ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177; dalej: prawo zamówień publicznych). Obecnie nie obowiązuje również kwestionowane rozporządzenie, które z dniem 3 kwietnia 2004 r. utraciło moc na podstawie art. 226 prawa zamówień publicznych w rezultacie wydania nowych przepisów wykonawczych.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat utraty mocy obowiązującej przez akt normatywny stwierdzając, że uchylene przepisu nie zawsze jest równoznaczne z utratą przez ten przepis mocy obowiązującej. W uzasadnieniu orzeczenia z 26 września 1995 r., sygn. U. 4/95 (OTK ZU nr 1/1995, poz. 4) Trybunał wskazał: „Jeżeli (...) nadal możliwe jest zastosowanie uchylonego przepisu do jakiegokolwiek sytuacji z przeszłości, terażniejszości lub przyszłości, to przepis taki (...) nie utracił mocy obowiązującej i nie ma podstaw do umorzenia postępowania (...)”. Pogląd ten Trybunał podtrzymał po wejściu w życie ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym) (por. postanowienie z 13 października 1998 r., sygn. SK 3/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 69).

Ta linia orzecznicza potwierdzona została przez Trybunał w pełnym składzie w wyroku z 31 stycznia 2001 r., sygn. P. 4/99, w którym stwierdzono, że „przepis obowiązuje w systemie prawa, dopóki na jego podstawie (...) mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej” (OTK ZU nr 1/2001, poz. 5, s. 57).

O tym, czy przepis może być nadal stosowany decyduje treść normy międzyczasowej. Normą taką jest w niniejszej sprawie art. 220 ust. 1 prawa zamówień publicznych o następującym brzmieniu „Do postępowań o udzielenie zamówienia wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy oraz postępowań odwoławczych i kontroli, które ich dotyczą, stosuje się przepisy dotychczasowe”. Sformułowanie „przepisy dotychczasowe” odnosi się do przepisów ustawy o zamówieniach publicznych i rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu od odwołania wnoszonego w postępowaniu o udzielanie zamówienia publicznego (Dz. U. Nr 85 poz. 773; dalej: rozporządzenie MSWiA). Oznacza to, że przepisy tych aktów prawnych nadal mają zastosowanie do określonej kategorii spraw. Rozpoznawana sprawa nie należy do tej kategorii spraw, ponieważ została zainicjowana skargą konstytucyjną. Podmiot uprawniony do wniesienia skargi konstytucyjnej ma prawo złożyć ją – jak wiadomo – dopiero wtedy, gdy sąd lub organ administracji publicznej „orzekł ostatecznie” o jego wolnościach, prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji (art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46 ust. 1 i art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

Oznacza to, że nie może mieć tu zastosowania art. 220 ust. 1 prawa zamówień publicznych. Postępowanie w sprawie zostało już ostatecznie zakończone. Jednak zdaniem skarżącego zastosowanie w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, którego był uczestnikiem § 3 ust. 3 rozporządzenia MSWiA pozbawiło go możliwości przedstawienia sprawy do rozpoznania (w toku instancji) sądowi. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: UZP) pozostawił bowiem bez rozpoznania, z powodu nieuiszczenia w terminie wpisu (cytowany § 3 ust. 3 rozporządzenia MSWiA), odwołanie skarżącego od braku rozpatrzenia przez zamawiającego protestu. Tym samym zaskarżony przepis proceduralny miał istotny wpływ na ostateczny wynik sprawy. Mamy więc do czynienia z sytuacją określoną w art. 39 ust. 3 w związku z ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Trybunał nie umarza postępowania z powodu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanej normy prawnej, jeżeli wydanie orzeczenia jest związane z dochodzeniem przez skarżącego przysługującego mu w czasie obowiązywania tej normy prawa (w tym wypadku związanego z prawem do specjalnego toku instancji). W niniejszej sprawie nie ma podstaw do umorzenia postępowania.

2. Trybunał jest związany zakresem skargi konstytucyjnej. W rozpatrywanej sprawie zakwestionowano tylko konstytucyjność § 3 ust. 3 rozporządzenia MSWiA. Wskazany przepis stanowi, że jeżeli do odwołania wnoszonego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nie załączono dowodu wniesienia wpisu, Prezes UZP wzywa odwołującego się do uzupełnienia braku wniesienia wpisu w terminie 3 dni od otrzymania wezwania, pod rygorem pozostawienia odwołania bez rozpoznania. Rola Trybunału Konstytucyjnego sprowadza się do oceny przedstawionego mu przepisu w granicach powołanych przez skarżącego wzorców kontroli konstytucyjności. Na marginesie rozpoznawanej sprawy warto przypomnieć, że obecnie mamy znacznie bardziej restrykcyjne dla dostawcy (wykonawcy) rozwiązania, niż w badanym § 3 ust. 3 rozporządzenia MSWiA. Mianowicie, zgodnie z art. 185 prawa zamówień publicznych, odwołanie podlega rozpoznaniu tylko wtedy, kiedy uiszczono wpis. Jeżeli wpis nie został uiszczony Prezes UZP zwraca odwołanie (w drodze postanowienia). Aktualnie podmiot wnoszący odwołanie powinien więc uiścić wpis bez oczekiwania na wezwanie.

3. Zaskarżony § 3 ust. 3 rozporządzenia MSWiA dotyczy jednej z czynności Prezesa UZP w postępowaniu o udzielanie zamówienia publicznego. Chodzi o przypisaną Prezesowi UZP rolę ogniwa pośredniczącego przy wnoszeniu przez zainteresowanego dostawcę (wykonawcę) odwołania od rozstrzygnięcia lub odrzucenia protestu albo od braku rozpatrzenia protestu w terminie. Odwołanie (spełniające określone przez przepisy warunki) wnosi się do Prezesa UZP. Jeżeli Prezes stwierdzi, że odwołanie zostało wniesione w ustawowym terminie i w określonym czasie zostało odpowiednio opłacone kieruje je do Zespołu Arbitrów, których wyznacza ze specjalnej listy arbitrów. W rozpoznawanej sprawie czynność Prezesa UZP polegająca na pozostawieniu odwołania bez rozpoznania z powodu nieuiszczenia w terminie wpisu została zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego. NSA postanowieniem z 28 października 2003 r., sygn. akt II SA 1437/03 uznał, że nie jest właściwy w sprawie i skargę odrzucił. W uzasadnieniu NSA wskazał, że w przypadku gdy organ administracji publicznej (Prezes UZP) wstrzymuje poprzez swoją czynność postępowanie odwoławcze w zakresie zamówień publicznych znajduje odpowiednie zastosowanie art. 701 § 2 k.p.c., czyli przysługuje droga przed sądem powszechnym. Zgodnie ze wskazanym przepisem, jeżeli wyznaczenie arbitra „okazało się niemożliwe z innych przyczyn”, na wniosek strony arbitra wyznaczy sąd rejonowy. Na postanowienie sądu w tej mierze przysługuje, w myśl art. 701 § 3 k.p.c. zażalenie. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia postanowieniem z

25 marca 2004 r., sygn. akt VI Co 1476/03 wyznaczył arbitrów sądu polubownego do rozpoznania odwołania. Na to postanowienie Prezes UZP złożył zażalenie do Sądu Okręgowego w Warszawie. Sąd Okręgowy w Warszawie postanowieniem z 20 września 2004 r., sygn. akt V Cz 2584/04 zmienił orzeczenie Sądu Rejonowego o wyznaczeniu arbitrów w ten sposób, że wniosek o wyznaczenie arbitrów odrzucił z uwagi na to, iż w sprawie ma zastosowanie § 3 ust. 3 rozporządzenia MSWiA przewidujący dla Prezesa UZP uprawnienie do pozostawienia odwołania bez rozpoznania w wypadku nieterminowej wpłaty wpisu od odwołania. Od postanowienia Sądu Okręgowego skarżący wniósł kasację, która została odrzucona postanowieniem tego sądu z 2 grudnia 2004 r., sygn. akt V Cz 2586/04. Zażalenie skarżącego na postanowienie o odrzuceniu kasacji oddalił Sąd Najwyższy postanowieniem z 12 lipca 2005 r., sygn. akt I Cz 38/05. Warto tu tylko przypomnieć, że z dniem 17 października 2005 r. art. 701 k.p.c. został już uchylony.

4. Treść zaskarżonego § 3 ust. 3 rozporządzenia MSWiA związana jest z powszechnie przyjmowanym w regulacjach procesowych koniecznym formalizmem prawnym. Istnienie określonych wymogów w zakresie terminów, jak też kosztów postępowania nie uchybia postulatowi rzetelności postępowania. Co więcej, żadne postępowanie nie mogłoby skutecznie toczyć się bez określonych wymogów proceduralnych zabezpieczających je przed nadużywaniem praw procesowych przez strony. Stąd uchybienia terminom zarówno w procedurze cywilnej, administracyjnej i sądowo-administracyjnej, jak i innych procedurach powoduje bezskuteczność czynności procesowych strony, jeżeli odpowiednie rozwiązanie ustawowe przypisuje niezachowaniu terminu takie konsekwencje prawne. Terminy ustawowe wyznaczają wprost przepisy ustawy albo aktów wykonawczych wydanych na podstawie delegacji ustawowej.

Od negatywnych skutków uchybienia terminu strona z zasady może się bronić składając wniosek o przywrócenie terminu w określonym przepisami trybie. Problematyka przywrócenia terminu nie została jednak podniesiona w skardze i stąd nie jest objęta zakresem rozpatrywanej sprawy.

W zaskarżonym § 3 ust. 3 rozporządzenia MSWiA brak uzależnienia rozpoznania odwołania od wniesienia wpisu w określonym terminie musiałby spowodować bezskuteczność wymagań dotyczących wniesienia wpisu, który jak wiadomo – tak jak cała instytucja kosztów postępowania – ma przeciwdziałać prowadzeniu lekkomyślnych, złośliwych lub fikcyjnych procesów, a więc zapobiegać nadużywaniu praw.

W zaskarżonym przepisie mamy krótki termin do uzupełnienia braku w postaci niewniesienia wpisu od odwołania. Krótki termin jest tu konsekwencją szczególnego charakteru postępowania odwoławczego w procedurze udzielania zamówienia publicznego. Do czasu bowiem rozstrzygnięcia protestu nie można zawrzeć umowy w sprawie zamówienia publicznego. Tak więc wymóg efektywności prowadzonego postępowania uzasadniał wprowadzenie krótkiego terminu. Za szybkością postępowania przemawiała także specyfika uczestniczącego w postępowaniu o udzielanie zamówienia publicznego podmiotu, jakim jest podmiot prowadzący działalność gospodarczą (przedsiębiorca). Przyjęte rozwiązanie proceduralne miało w sumie na celu uniknięcie przewlekłości i związanych z nią strat uczestników postępowania. Mieści się ono zatem – jak już wskazywano – w ramach formalizmu procesowego przyjętego w naszej kulturze prawnej.

5. Zbadanie konstytucyjności kwestionowanego przepisu wymaga teraz zajęcia się powołanymi w skardze wzorcami kontroli. Skarga wskazuje na art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji (ten ostatni wzorzec w związku z brzmieniem art. 86a ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego szczególne znaczenie ma zwłaszcza problem zgodności zaskarżonego przepisu z art. 77 ust. 2 Konstytucji, który zakazuje ustawodawcy zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażano już wielokrotnie pogląd o ścisłym związku, w jakim unormowanie to pozostaje z treścią art. 45 ust. 1 Konstytucji, statuującym prawo do sądu. Trybunał Konstytucyjny formułował przy tej okazji pogląd dotyczący konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu. Na tle unormowań art. 45 i art. 77 ust. 2 Konstytucji wyrażona została generalna teza, zgodnie z którą „z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika (...) dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Konstytucja wprowadza (...) swoiste domniemanie drogi sądowej” (wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109, s. 556). Równocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że „nie oznacza to (...), że wszelkie ograniczenia sądowej ochrony praw jednostki są niedopuszczalne” (tamże). Dla ustalenia granic dopuszczalnych ograniczeń drogi sądowej podstawowe znaczenie mają – jak to stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 7 października 2003 r., sygn. K 4/02 (OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 80) – niewątpliwie unormowania art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. O ile pierwszy z powołanych przepisów, formułujący pozytywne prawo do sądu, obejmuje swoim zakresem prawo „dochodzenia przed sądem wszelkich praw (także ustanowionych w innych aktach normatywnych niż Konstytucja), to art. 77 ust. 2 Konstytucji obejmuje swym zakresem jedynie prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie. W tym znaczeniu art. 77 ust. 2, stanowiąc uzupełnienie i rozwinięcie ogólniejszego ujęcia art. 45 ust. 1, zawiera zarazem swoistą regulację szczególną w stosunku do art. 45 ust. 1 Konstytucji” (uzasadnienie wskazanego wyroku o sygn. K. 21/99, s. 557).

Wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu wielokrotnie było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W myśl orzecznictwa Trybunału na prawo do sądu składają się w szczególności: prawo dostępu do sądu (prawo uruchomienia procedury), prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury (zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności) oraz prawo do wyroku sądowego (prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia); (tak w szczególności w uzasadnieniu wyroku z 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50). Badając postępowanie w niniejszej sprawie w aspekcie wymienionych trzech składowych prawa do sądu trzeba stwierdzić, że niewątpliwie w postępowaniu tym spełnione są postulaty dostępu do sądu oraz uzyskania wyroku sądowego. Rozważenia wymaga natomiast kwestia, czy w postępowaniu tym spełniony jest wymóg odpowiedniego, sprawiedliwego ukształtowania procedury, zgodnie z którą sprawa jest rozpoznawana. Należy wskazać, że – zgodnie z ugruntowanymi poglądami doktryny i judykatury – rozpatrzenie sprawy można uznać za sprawiedliwe, jeśli każda ze stron miała możliwość przedstawienia sądowi swych racji, skorzystania z prawa do obrony oraz rzetelnego postępowania (tak w uzasadnieniu wyroku z 11 marca 2003 r., sygn. SK 8/02, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 20).

Wcześniej szeroko już wskazano, że istnienie wymogów w zakresie terminów, jak też kosztów postępowania nie uchybia postulatowi rzetelności postępowania. Obarczenie bowiem strony obowiązkiem poniesienia kosztów postępowania, jak też dotrzymania określonego terminu stanowi ingerencję w jej prawo do sądu współhistotną jednak temu prawu, gdyż nie mogłoby ono zostać urzeczywistnione poza ramami określonych wymogów proceduralnych i bez systemu zabezpieczeń przed nadużywaniem praw procesowych.

Skarżący nie uzasadnił bliżej zarzutu naruszenia art. 78 Konstytucji. Stwierdzić można jednak, że wynikające z tego przepisu prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji nie może być traktowane w sposób mechaniczny, w

oderwaniu od wymagań procesowych charakteryzujących się warunkami formalnymi i rygorami, które cechują każdą procedurę.

Powołując dodatkowo zarzut naruszenia przez zakwestionowaną regulację zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej skarżący wskazał jedynie, że do naruszenia doszło w ten sposób, iż została zamknięta droga do rozpoznania sprawy przez niezawisły sąd. Prawo do sądu należy bowiem do standardów demokratycznego państwa prawnego. Wobec stwierdzenia, że prawo do sądu nie zostało w niniejszej sprawie naruszone, bezzasadny jest jednocześnie zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji.

W tej sytuacji § 3 ust. 3 rozporządzenia MSWiA jest zgodny z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji, a więc nie narusza prawa do sądu, prawa do zaskarzania orzeczeń i decyzji wydawanych w pierwszej instancji oraz zakazu zamykania drogi sądowej.

Uzasadniając zarzut naruszenia przez zaskarżony przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji skarżący podniósł, że zawarta w art. 86a ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych delegacja ustawowa nie przekazała rozporządzeniu wykonawczemu sprawy uregulowania skutków niezapłacenia wpisu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w delegacji do określenia szczegółowych zasad pobierania wpisu mieści się także określenie skutków niezastosowania się do tych zasad (konsekwencji niedokonania wpisu, czyli niewykonania obowiązku wynikającego z art. 86a ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych). Wynika to z samego pojęcia kosztów postępowania w procedurze cywilnej, która ma odpowiednie zastosowanie w przypadku nadania biegu odwołaniu, do którego odnosi się skarga. Wpis, którego unormowanie pomijałoby bowiem zagadnienie następstw jego niewniesienia, nie byłby wpisem w rozumieniu przyjętym w postępowaniu cywilnym.

Tym samym § 3 ust. 3 rozporządzenia MSWiA jest zgodny z art. 86a ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.