

WYROK

z dnia 14 stycznia 2014 r.

Sygn. akt SK 25/11*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz
Miroslaw Granat – II sprawozdawca
Leon Kieres – I sprawozdawca
Andrzej Wróbel,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżących oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 14 stycznia 2014 r., połączonych skarg konstytucyjnych:

- 1) spółki „Comp” SA z siedzibą w Warszawie 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 brzmieniu nadanym ustawą 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), z art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) spółki „Starpol Biuroserwis” sp. z o.o. z siedzibą w Puławach o zbadanie zgodności art. 34 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2, art. 32 ust. 1 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 oraz z 2013 r. poz. 429) **w zakresie, w jakim określa opłatę stosunkową od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, z 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 i 2 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 22 stycznia 2014 r. w Dz. U. poz. 106.

UZASADNIENIE

I

1. Spółka „Comp” SA z siedzibą w Warszawie w piśmie z 13 kwietnia 2011 r. wniosła skargę konstytucyjną, w której zarzuciła, 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.), w brzmieniu nadanym ustawą 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.) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 (prawo do sądu), art. 78 (prawo zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji) i art. 176 ust. 1 Konstytucji (zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego).

1.1. Skarga konstytucyjna została przedstawiona na tle następującego stanu faktycznego: Zakład Ubezpieczeń Społecznych (zamawiający) prowadził w trybie przetargu ograniczonego na podstawie przepisów 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.) postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wdrożenie projektu informatycznego (portalu informacyjnego). Szacunkowa wartość zamówienia była wyższa od kwot wskazanych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 p.z.p. Zamawiający dokonał wyboru oferty skarżącej spółki „Comp” SA. 22 października 2010 r. zostały wniesione odwołania do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: Prezes UZP). Krajowa Izba Odwoławcza przy Prezesie UZP (dalej: KIO) 5 listopada 2010 r. wydała wyrok (sygn. akt KIO/UZP 2311/10, KIO/UZP 2346/10), w którym uwzględniła odwołania i nakazała między innymi unieważnienie wyboru najkorzystniejszej oferty przez zamawiającego oraz ponowne badanie i ocenę ofert. Od tego wyroku odwołała się z kolei skarżąca spółka, wnosząc skargę do Sądu Okręgowego w Warszawie V Wydział Cywilny-Odwoławczy. W związku z tym, „Comp” SA została wezwana 6 grudnia 2010 r. do uiszczenia opłaty sądowej w wysokości 1 096 667 zł. Skarżąca poinformowała 15 grudnia 2010 r. Sąd Okręgowy w Warszawie V Wydział Cywilny-Odwoławczy, że nie jest w stanie ponieść opłaty od skargi w takiej wysokości, a jednocześnie nie ma podstaw do złożenia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych. 30 grudnia 2010 r. Sąd Okręgowy w Warszawie V Wydział Cywilny-Odwoławczy wydał postanowienie o odrzuceniu skargi na wyrok KIO z 5 listopada 2010 r. (sygn. akt V Ca 2985/10) ze względu na nieuiszczenie przewidzianej opłaty. Postanowienie to spółka „Comp” SA wskazała jako ostateczne rozstrzygnięcie o jej konstytucyjnych prawach lub wolnościach w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

1.2. W skardze konstytucyjnej skarżąca spółka wywodzi, że art. 34 ust. 2 u.k.s.c. narusza konstytucyjne prawo dostępu do sądu przez ustanowienie opłaty od skargi na orzeczenie KIO w wysokości nadmiernej, nieproporcjonalnej oraz naruszającej istotę i cel istnienia opłat sądowych w sprawach cywilnych. Tym samym uniemożliwia skuteczne wniesienie skargi do sądu powszechnego na orzeczenie KIO, efektywną ochronę praw podmiotowych oraz sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy przez sąd. Skarżąca podkreśla, że ani KIO, ani sąd odwoławczy nie mogą nakazać zawarcia umowy o zamówienie publiczne. Nawet korzystne dla wykonawcy, wnoszącego odwołanie, a następnie skargę, rozstrzygnięcie sporu nie oznacza uzyskania przez niego zaspokojenia o charakterze majątkowym. Uzależnianie wysokości opłaty sądowej od wartości przedmiotu zamówienia, gdy skutkiem nie jest zawarcie umowy, jest wymogiem nadmiernym i nieadekwatnym do przedmiotu sporu. W przekonaniu spółki, faktyczna możliwość korzystania z prawa dostępu do sądu istnieje tylko wtedy, gdy prowadzenie sporu

sądowego o prawa majątkowe jest opłacalne z ekonomicznego punktu widzenia. Jeżeli nawet w wypadku uwzględnienia skargi na orzeczenie KIO, nie jest przesądzone uzyskanie zamówienia przez wykonawcę, który wniósł skargę, to ponoszenie tak wysokiego kosztu przy tak wysokim ryzyku i braku gwarancji skutku w postaci zawarcia umowy z zamawiającym, pozbawia podmiot prawa do sądu. KIO jest przy tym „quasi-sądem”, a podmiot niezadowolony z jej orzeczenia powinien mieć prawo zwrócenia się o rozpatrzenie sprawy do sądu działającego jako organ drugiej instancji. W ocenie skarżącej spółki, znaczne podniesienie wysokości opłat od skargi do sądu na wyrok KIO zniechęca wykonawców do poszukiwania ochrony praw przed sądem i w wielu wypadkach czyni KIO ostatnią instancją w postępowaniach z zakresu zamówień publicznych.

1.3. Skarżąca podniosła, że wątpliwości budzi również odwołanie w art. 34 ust. 2 u.k.s.c. do pojęcia „wartości przedmiotu zamówienia”. Pojęcie to nie ma definicji w ustawie, w której zostało użyte, a przepisy innych ustaw nie pozwalają na jego jednoznaczną wykładnię. To zaś przekłada się na sposób obliczenia oraz ostateczną wysokość opłaty w sprawach o zamówienia publiczne.

1.4. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 2011 r. spółka „Comp” SA została wezwana do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej, w tym określenia, jakie konstytucyjne prawa lub wolności skarżącej wynikające z art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji i w jaki sposób zostały naruszone ostatecznym rozstrzygnięciem wydanym na podstawie art. 34 ust. 2 u.k.s.c.

1.5. W piśmie z 8 czerwca 2011 r. skarżąca podtrzymała zarzuty, powtarzając co do istoty wcześniejszą argumentację. Wyjaśniła dodatkowo, że potrzeba przyspieszenia procesu udzielania zamówień publicznych i zawierania umowy pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, będąca przyczyną podwyższenia wysokości opłaty sądowej od skargi na orzeczenie KIO, nie może powodować, że wykonawcy biorący udział w postępowaniu pozbawieni są możliwości sądowej ochrony swojego prawa. Wniesienie do sądu skargi na orzeczenie KIO nie wpływa na możliwość zawarcia przez zamawiającego umowy z wykonawcą. Zamawiający nie może bowiem zawrzeć umowy jedynie do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze przed KIO, a nie do czasu wydania orzeczenia przez sąd powszechny na skutek wniesienia skargi.

Zdaniem skarżącej spółki „Comp” SA, zaskarżony przepis u.k.s.c. narusza istotę prawa do sądu. Ustanowienie wysokich fiskalnych warunków wniesienia skargi (liczonych od wartości przedmiotu zamówienia) czyni tę czynność nadmiernie utrudnioną. Dostęp do sądu powinien być bowiem realny, a nie jest tak z powodu zbyt wysokich kosztów i braku możliwości udzielenia zwolnienia od kosztów podmiotom, których nie stać na ich uiszczenie. Obciążanie kosztami postępowania podmiotów korzystających z wymiaru sprawiedliwości przez ustanowienie opłat sądowych jest uzasadnione i konieczne. Jednak wysokość opłat winna pozostawać w odpowiednim, wyważonym stosunku do wartości prawa majątkowego, stanowiącego przedmiot postępowania. Określenie wysokości opłat sądowych w sprawach o roszczenia majątkowe na takim poziomie, że ich wartość równa się wartości dochodzonego roszczenia, a nawet niekiedy ją przewyższa, stanowi naruszenie samej istoty prawa dostępu do sądu. Rzeczywista możliwość korzystania z prawa dostępu do sądu istnieje bowiem jedynie wówczas, gdy prowadzenie sporu sądowego o prawa majątkowe jest opłacalne z ekonomicznego punktu widzenia.

2. Spółka „Starpol Biuroserwis” sp. z o.o. z siedzibą w Puławach 15 marca 2011 r. wniosła skargę konstytucyjną, w której zarzuciła, że art. 34 ust. 2 u.k.s.c. jest niezgodny z art. 2 (naruszenie zasady proporcjonalności), art. 32 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 (naruszenie zasady równości podmiotów wobec prawa), art. 45 ust. 1 (naruszenie prawa

„do sprawiedliwego osądu roszczeń jednostki”), art. 77 ust. 2 (ograniczenie „dostępu do sądu poprzez ustanowienie nieproporcjonalnej, nieracjonalnej i niesprawiedliwej bariery ekonomicznej”) i art. 78 Konstytucji (ograniczenie prawa „do faktycznej kontroli orzeczeń Krajowej Izby Odwoławczej przy Urzędzie Zamówień Publicznych przez sąd powszechny”).

2.1. Z przedstawionego stanu faktycznego sprawy wynika, że skarżąca spółka brała udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w ramach przetargu nieograniczonego. „Starpol Biuroserwis” sp. z o.o. złożyła w tym postępowaniu ofertę. Zamawiający wybrał jednak ofertę innego uczestnika przetargu, a od tego rozstrzygnięcia „Starpol Biuroserwis” sp. z o.o. złożyła odwołanie do Prezesa UZP, uiszczając na rachunek bankowy UZP wpis od odwołania w wysokości 15 000 zł. Postanowieniem z 8 lipca 2010 r. (sygn. akt KIO 1375/10) KIO odrzuciła odwołanie, obciążając „Starpol Biuroserwis” sp. z o.o. kosztami postępowania. W uzasadnieniu wskazano, że odwołanie zostało złożone po upływie ustawowego terminu. Następnie skarżąca spółka zaskarżyła postanowienie KIO z 8 lipca 2010 r. do Sądu Okręgowego w Warszawie V Wydział Cywilny-Odwoławczy za pośrednictwem Prezesa UZP, jednocześnie składając wniosek o zwolnienie od opłaty sądowej. Postanowieniem z 24 sierpnia 2010 r. (sygn. akt V Ca 2031/10) Sąd Okręgowy w Warszawie V Wydział Cywilny-Odwoławczy oddalił wniosek spółki „Starpol Biuroserwis” sp. z o.o. o zwolnienie od opłaty od skargi na orzeczenie KIO przy Prezesie UZP, a 23 listopada 2010 r. wezwał skarżącą spółkę do uiszczenia kosztów sądowych w wysokości 70 409 zł pod rygorem odrzucenia skargi. Wobec nieuiszczenia opłaty przez „Starpol Biuroserwis” sp. z o.o., postanowieniem z 11 stycznia 2011 r. Sąd Okręgowy w Warszawie V Wydział Cywilny-Odwoławczy odrzucił skargę na postanowienia KIO (sygn. akt V Ca 2031/10). Postanowienie to zostało wskazane przez skarżącą spółkę jako ostateczne orzeczenie o konstytucyjnych prawach lub wolnościach spółki w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

2.2. Zdaniem skarżącej, przewidziana w art. 34 ust. 2 u.k.s.c. opłata jest nieproporcjonalna, narusza konstytucyjne prawo do sądu i godzi w fundamenty demokratycznego państwa prawa. Maksymalna wysokość opłaty ustalona w skarżonym przepisie znacznie przewyższa maksymalną wysokość opłat sądowych w sprawach o prawa majątkowe, co nie jest uzasadnione charakterem postępowania odwoławczego od orzeczenia KIO (zwłaszcza na tle innych spraw gospodarczych). Regulacja ta stanowi barierę ekonomiczną zamykającą stronie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego drogę do zweryfikowania rozstrzygnięcia zapadłego w pierwszej instancji przez sąd. Ustawodawca nie różnicował również – jak podnosi skarżąca – wysokości opłaty w zależności od rodzaju kwestionowanego rozstrzygnięcia KIO (np. tego, czy miało ono charakter formalny, czy merytoryczny). Wpis sądowy jest pobierany w jednakowej wysokości bez względu na charakter prawny orzeczenia i bez proporcjonalnego odniesienia wysokości tego wpisu do różnych kategorii orzeczeń.

Zdaniem skarżącej, skargi na orzeczenia KIO nie można zaliczyć do spraw odbiegających wartością przedmiotu sporu od innych spraw cywilnych, w których uczestnicy obrotu gospodarczego realizują swoje prawa na drodze procesu.

2.3. Ustawodawca ma prawo do normowania zasad i wysokości wpisów sądowych w niektórych sprawach w sposób swoisty, odbiegający od regulacji ogólnych, i różnicowanie to *per se* nie może być traktowane jako naruszenie zasady równości podmiotów wobec prawa. W wypadku art. 34 ust. 2 u.k.s.c., posługując się kryteriami racjonalności, proporcjonalności i sprawiedliwości, trudno dostrzec akceptowalne, z punktu widzenia porządku prawnego, usprawiedliwienie takiego różnicowania sytuacji. Skarżąca stwierdziła, że jedynym usprawiedliwieniem wprowadzonego różnicowania jest,

wyrażona przez projektodawcę *expressis verbis*, chęć wprowadzenia bariery ekonomicznej ograniczającej liczbę wnoszonych do sądu skarg, a wręcz zamykającej taką drogę, albowiem wysokość wpisu w kwocie np. 5 mln zł jest barierą, która hamuje możliwość dochodzenia praw przed sądem.

Skarżąca uznała, że art. 34 ust. 2 u.k.s.c. stanowi ograniczenie prawa do sądu zarówno w rozumieniu materialnym, jak i formalnym. Nie gwarantuje on skutecznej ochrony praw konstytucyjnych na drodze sądowej. Zbyt rygorystyczne ukształtowanie wysokości opłat sądowych *de facto* wyłącza zaskarżalność orzeczeń KIO do sądu powszechnego.

3. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 31 października 2011 r. skargi konstytucyjne spółek „Comp” SA i „Starpol Biuroserwis” sp. z o.o. zostały przekazane do łącznego rozpoznania pod wspólną sygnaturą akt SK 25/11, ze względu na tożsamość przedmiotową.

4. Marszałek Sejmu w piśmie procesowym z 26 kwietnia 2012 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 KIO przy Prezesie UZP na 5 000 000 zł, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Ponadto na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.1. W ocenie Marszałka Sejmu, zakres rozpoznania sprawy przez Trybunał Konstytucyjny powinien zostać ograniczony jedynie do skargi konstytucyjnej spółki „Comp” SA. Zarzuty podnoszone przez spółkę „Starpol Biuroserwis” sp. z o.o. w postępowaniu odwoławczym toczącym się z jej udziałem należy zaś uznać za „całkowicie bezpodstawne”, co – zdaniem Marszałka Sejmu – przesądza zarazem o niedopuszczalności skargi konstytucyjnej. Powołując się na tezy postanowienia pełnego składu TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 26/09 (OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 46), Marszałek Sejmu wyjaśnia, że nawet wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku o niezgodności zakwestionowanego przepisu nie zmieni sytuacji prawnej spółki „Starpol Biuroserwis” sp. z o.o., ponieważ w prawie zamówień publicznych obowiązuje tzw. teoria doręczenia pism procesowych, a twierdzenie skarżącej, że „dla zachowania terminu na wniesienie odwołania miarodajna powinna być data nadania stosownego pisma w placówce pocztowej operatora publicznego można traktować co najwyżej jako postulat *de lege ferenda*”.

4.2. Analizę konstytucyjności art. 34 ust. 2 u.k.s.c. Marszałek Sejmu rozpoczął od rozróżnienia dwóch odrębnych zagadnień związanych z treścią tego przepisu, których ocena nie kształtuje się jednolicie. Są to: po pierwsze – dopuszczalność posłużenia się przez ustawodawcę w art. 34 ust. 2 u.k.s.c. stosunkową metodą określania wysokości opłaty sądowej od skargi na orzeczenie KIO, a po drugie – prawidłowość określenia maksymalnej wysokości obliczonej w ten sposób opłaty stosunkowej na kwotę 5 000 000 zł.

W odniesieniu do pierwszej z wyróżnionych kwestii szczegółowych trudno – według Marszałka Sejmu – podzielić zastrzeżenia sformułowane przez skarżącą. Stosowanie mechanizmu opłaty czy też wpisu stosunkowego nie jest bowiem zabiegiem rzadkim i mieści się w zakresie swobody regulacyjnej prawodawcy. Mechanizm ten między innymi chroni wymiar sprawiedliwości przed zalewem spraw inicjowanych bez wyraźnej podstawy prawnej, w nadziei – chociażby nikłej – na wygraną. Idąca za tym konieczność „ważenia” szans związanych z wszczęciem i prowadzeniem sporu sądowego powinna być dokonywana przez każdy podmiot domagający się ochrony prawnej, a zwłaszcza tzw. profesjonalistów, z którymi mamy do czynienia właśnie w postępowaniu o

udzielenie zamówienia publicznego.

4.3. Niezależnie od akceptacji samego mechanizmu obliczania wysokości opłaty sądowej od skargi na orzeczenie KIO, w przekonaniu Marszałka Sejmu za słuszną należy uznać krytykę skierowaną przeciwko tej części dyspozycji art. 34 ust. 2 u.k.s.c., która określa maksymalną wysokość tej opłaty na 5 000 000 zł. Marszałek Sejmu uzasadnia, że „zakwestionowany przepis we wskazanym fragmencie stanowi przejaw nadmiernego fiskalizmu i może skutkować nadmiernym ograniczeniem prawa do sądu”. Wyjaśnia zarazem, że u podstaw obowiązującego brzmienia art. 34 ust. 2 u.k.s.c. leży prawidłowe założenie co do potrzeby właściwego wyważenia interesu prywatnego (interesu uczestnika postępowania) oraz interesu publicznego. Ten ostatni powinien być 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 zawieranych w trybie przepisów o zamówieniach publicznych. O negatywnej ocenie art. 34 ust. 2 u.k.s.c. przesądza jednak – w ocenie Marszałka Sejmu – wadliwe (nieproporcjonalne) zakreślenie maksymalnej wysokości opłaty stosunkowej pobieranej od skargi na orzeczenie KIO w wypadku, gdy dotyczy ona czynności dokonywanych przez zamawiającego po otwarciu ofert. Kwotę 5 000 000 zł należy zatem uznać za nadmiernie wygórowaną. Ponieważ równocześnie nie ma czytelnego powiązania między wysokością opłaty stosunkowej a stopniem skomplikowania spraw inicjowanych skargą na orzeczenie KIO – powyżej pewnego poziomu – pełni ona już wyłącznie funkcje fiskalne, utrudniając podmiotom nieposiadającym odpowiednich środków finansowych ochronę praw naruszonych w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Ze względu na wskazaną nieproporcjonalność, konstatuje Marszałek Sejmu, art. 34 ust. 2 u.k.s.c. narusza realizowane przed sądem okręgowym prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

4.4. Problemu konstytucyjnego na gruncie art. 34 ust. 2 u.k.s.c. zadowalająco nie rozwiązuje również art. 102 i 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.). Marszałek Sejmu stwierdza, że: „Wobec brzmienia i restryktywnej wykładni tych przepisów w orzecznictwie sądowym (...) – mimo zbliżonej metodyki oceny – rozstrzygnięcie w sprawie niniejszej powinno być odmienne niż w rozstrzyganej przez Trybunał Konstytucyjny sprawie o sygn. P 49/07. Jedynie w razie przyjęcia przez Trybunał Konstytucyjny odmiennej oceny efektywności mechanizmu zwalniania z kosztów sądowych na potrzeby postępowania skargowego regulowanego przez art. 198a i n. p.z.p., konsekwencją powinno być uznanie zakwestionowanego przepisu art. 34 ust. 2 u.k.s.c. za zgodny w całości ze wskazanymi przez skarżącą wzorcami kontroli”.

4.5. Jako „bezpodstawny” Marszałek Sejmu zakwalifikował zarzut naruszenia przez art. 34 ust. 2 u.k.s.c. statuowanej w art. 176 ust. 1 Konstytucji zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego, ponieważ „zasada dwuinstancyjności określona w art. 176 ust. 1 Konstytucji odnosi się wyłącznie do postępowania, które od początku do końca toczy się przed sądem, rozumianym jako organ wymiaru sprawiedliwości o określonej konstytucyjnie charakterystyce”. Tymczasem orzekająca w postępowaniu odwoławczym dotyczącym udzielenia zamówienia publicznego w

„pierwszej instancji” KIO stanowi organ quasi-sądowy, pozostający poza pojęciem „sądu” w rozumieniu ustawy zasadniczej, co powoduje, że art. 176 ust. 1 Konstytucji jest w tym wypadku wzorcem nieadekwatnym.

4.6. Na marginesie Marszałek Sejmu odnotował wątpliwości interpretacyjne dotyczące treści znaczeniowej przewidzianego w art. 34 ust. 2 u.k.s.c. określenia „wartość przedmiotu zamówienia”, która stanowi podstawę naliczania opłaty. Jego zdaniem, w tym wypadku należy odwołać się do użytego w art. 11 ust. 8 czy też art. 32 ust. 1 p.z.p. pojęcia „wartość zamówienia”. Zwraca ponadto uwagę, że „skarżąca nie wskazuje zresztą w skardze konstytucyjnej wzorców kontroli związanych bezpośrednio z zarzutem ewentualnego naruszenia wymaganego poziomu określoności zakwestionowanej regulacji prawnej”.

5. Prokurator Generalny w piśmie procesowym z 21 maja 2012 r. wniósł o orzeczenie, że art. 34 ust. 2 u.k.s.c. „w zakresie, w jakim stanowi, że od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych, dotyczącej czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podjętych po otwarciu ofert, pobiera się opłatę stosunkową w wysokości 5% wartości przedmiotu zamówienia, którego skarga dotyczy – jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 1 i z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP”. W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

5.1. Według Prokuratora Generalnego, ustalając dopuszczalność kontroli konstytucyjności art. 34 ust. 2 u.k.s.c., należy uwzględnić „dwuzakresowość” tego przepisu, który zawiera dwie wysokości opłaty sądowej – procentową, wynoszącą 5% wartości przedmiotu zamówienia, i górną granicę, wynoszącą 5 000 000 zł. Na tym tle Prokurator Generalny stwierdził, że kwestionowany przepis stanowił podstawę ostatecznych orzeczeń w sprawie (zarówno w stosunku do spółki „Comp” SA, jaki i „Starpol Biuroserwis” sp. z o.o.) jedynie „w zakresie odnoszącym się do procentowego określenia wysokości opłaty”, co oznacza, że w pozostałym zakresie („w jakim przepis ten stanowi o opłacie w wysokości nie większej niż 5 000 000 zł”) postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Zdaniem Prokuratora Generalnego, brak w tym wypadku „przesłanki funkcjonalnej odnoszącej się do podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia objętego skargą konstytucyjną”.

5.2. Prokurator Generalny zmodyfikował również podstawę kontroli konstytucyjności zaskarżonego przepisu. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wskazał, że art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji nie mogą stanowić samodzielnych wzorców kontroli w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej. W związku z tym zaproponował – skoro w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej zarzut naruszenia zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) jest powiązany z naruszeniem prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) – aby zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet* wzorcami kontroli były: art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5.3. Prokurator Generalny wyjaśnił, że art. 34 ust. 2 u.k.s.c. „w dopuszczalnym zakresie kontroli, odnoszącym się do ustalonej w sposób procentowy opłaty stosunkowej”, spełnia wszystkie przesłanki sformułowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jako swego rodzaju test konstytucyjności, wobec przepisów regulujących problematykę

kosztów sądowych. Przede wszystkim art. 34 ust. 2 u.k.s.c. – w przekonaniu Prokuratora Generalnego – jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Procentowe określenie opłaty od skargi na orzeczenie KIO nie różni się od zasady naliczenia opłaty stosunkowej w sprawach o prawa majątkowe, określonej także jako 5% wartości przedmiotu sporu lub przedmiotu zaskarżenia. Wspólna dla kategorii spraw o prawa majątkowe wysokość procentowego określenia wysokości wpisu nie prowadzi do naruszenia istoty prawa do sądu w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Prokurator podkreślił znaczenie przepisów pozwalających ubiegać się o zwolnienie od kosztów sądowych, w tym opłat.

Prokurator Generalny wyraził pogląd, że zawarta w art. 34 ust. 2 u.k.s.c. procentowo określona wartość wpisu stosunkowego od skargi na orzeczenie KIO dotyczącej czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego po otwarciu ofert, nie narusza zasady dostępności do sądu, a przez to konstytucyjnej zasady prawa do sądu, jako jednego z praw osobistych jednostki (art. 45 ust. 1 Konstytucji), i ściśle z nią powiązanego zakazu zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji).

5.4. Prokurator Generalny odniósł się również do zarzutu naruszenia przez art. 34 ust. 2 u.k.s.c. zasady równości podmiotów wobec prawa i zasady proporcjonalności. Wskazał, że zrównanie wysokości opłat od wnoszonych skarg na wyroki i postanowienia jest umotywowane zakresem orzekania przez sąd okręgowy w tego rodzaju sprawach. Przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja opłat sądowych od skarg dotyczy postępowania szczególnego i z tego względu przyjęte rozwiązanie nie musi mieć charakteru powszechnego.

Skarga na orzeczenia KIO, łącząca w sobie także cechy zażalenia, pozwala uruchomić procedurę przed sądem okręgowym (właściwym dla siedziby albo miejsca zamieszkania zamawiającego) prowadzącą do wydania merytorycznego orzeczenia o charakterze reformatoryjnym. Opłata zatem od tego rodzaju skargi pozostaje w odpowiedniej proporcji do możliwego zakresu sprawowanej przez sąd kontroli orzeczenia wydanego przez KIO.

5.5. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie ma podstaw do uznania niezgodności art. 34 ust. 2 u.k.s.c. z art. 78 Konstytucji. Art. 176 ust. 1 Konstytucji nie może być uznany za właściwy wzorzec kontroli, ponieważ zasada, o której mowa w art. 176 ust. 1 Konstytucji, odnosi się tylko do spraw przekazanych ustawami do wyłącznej właściwości sądów. Nie odnosi się do spraw, które nie były od początku do końca rozpatrywane przez sądy, a jedynie poddane końcowej kontroli sądu. Jeżeli spory związane z odwołaniami na czynności w postępowaniu o zamówienia publiczne rozpatrywane są w pierwszej instancji przez KIO, a dopiero w drugiej instancji przez sąd okręgowy sprawujący funkcję kontrolną wobec orzeczenia wydanego przez KIO, zarzut braku dwuinstancyjnego postępowania sądowego w sprawach zamówień publicznych nie pozostaje w adekwatnej relacji do art. 176 ust. 1 Konstytucji.

6. W piśmie z 6 marca 2013 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Prezesa UZP o informację o liczbie możliwych wznowień postępowań w sprawach, w których umorzono postępowanie ze względu na nieuiszczenie (lub nieuiszczenie w wymaganej prawem wysokości) opłaty sądowej od skargi na orzeczenie KIO, w okresie od wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2009 r.

7. W piśmie z 29 grudnia 2011 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Trybunał Konstytucyjny, że na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) nie

zgłasza udziału w postępowaniu dotyczącym połączonych do wspólnego rozpoznania skarg konstytucyjnych spółek „Comp” SA i „Starpol Biuroserwis” sp. z o.o.

II

Na rozprawie 14 stycznia 2014 r. pełnomocnik skarżącej spółki „Comp” SA wycofał zarzut dotyczący niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Przedstawiciel spółki „Starpol Biuroserwis” sp. z o.o. doprecyzował, że w złożonej przez niego skardze konstytucyjnej chodzi o zbadanie zgodności art. 34 ust. 2 u.k.s.c. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z wzorcami określonymi w art. 77 ust. 2 i art. 78. Wskazał, że w postępowaniach cywilnych lub administracyjnych ustawodawca różnicuje wysokość wpisów, w zależności od rodzaju orzeczenia, jakie jest przedmiotem kontroli. Zagadnienie to jest związane z podziałem orzeczeń na formalne i merytoryczne, przy czym orzeczenie formalne jest z reguły w każdym postępowaniu objęte wpisem kilkukrotnie mniejszym. Opłata wynosi co do zasady 1/5 wpisu podstawowego, gdyż jest ono zaskarżane innym środkiem, zazwyczaj zażaleniem. W wypadku postępowań o udzielenie zamówienia publicznego mamy do czynienia tylko z orzeczeniem merytorycznym. Rozstrzygnięcia Krajowej Izby Odwoławczej podlegają zaskarżeniu jednym rodzajem środka, jakim jest skarga do sądu. Jeżeli strona niezadowolona z orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej w sprawie kosztów uiszcza wpis sądowy liczony od wartości zamówienia, a nie od wartości przedmiotu zaskarżenia, to sytuacja taka jest nieprawidłowa. Zamyka to stronie możliwość prowadzenia sporu o swoją rację. Brak zróżnicowania opłat i jednocześnie wprowadzenie naliczania opłaty od punktu odniesienia, jakim jest przedmiot lub wartość zamówienia, a nie przedmiot zaskarżenia, przekonuje, że mechanizm ten jest wadliwy. Różnicuje strony w sposób nieproporcjonalny, nieracjonalny w stosunku do przedmiotu postępowania. Podstawowym zarzutem, jaki należy postawić art. 34 ust. 2 u.k.s.c., jest brak powiązania przedmiotu postępowania przed sądem z wysokością wpisu. Przedstawiciel skarżącej spółki ocenił naruszenie prawa do sądu z punktu widzenia zasady równości powiązanej z zasadą proporcjonalności.

Przedstawiciel Sejmu podtrzymał stanowisko pisemne. W związku z wycofaniem zarzutów wobec niezgodności art. 34 ust. 2 u.k.s.c. z art. 176 ust. 1 Konstytucji, uznał, że niecelowe jest kontynuowanie składania wyjaśnień w tym zakresie.

Prokurator Generalny podtrzymał stanowisko.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot zaskarżenia.

1.1. Przedmiotem zaskarżenia skarżące spółki 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), regulujący wysokość opłaty od skargi wnoszonej do sądu okręgowego na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej (dalej: KIO) przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: UZP). 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, stanowi:

„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”.

1.2. 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. 709, 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 i 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*). 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 i 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. Nr 43, poz. 296, 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 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 wnioski 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. Przepisu art. 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 p.z.p.). Rozstrzygnięcie sądu okręgowego kończy zatem spór co do zgodności z prawem przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Istotną 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.).

1.3. Wprowadzenie skargi na orzeczenie KIO stanowi realizację postanowień dyrektywy Rady z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane 89/665/EWG (Dz. Urz. WE L 395 z 30.12.1989, s. 33, ze zm.; 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 23.03.1992, s. 14, ze zm.). Prawodawca unijny wymaga bowiem, 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 fazą (stadium) postępowania o udzielenie zamówienia. W polskim systemie zamówień publicznych KIO nie spełnia kryteriów sądu w znaczeniu konstytucyjnym, w związku z czym ustawodawca zdecydował się powierzyć kontrolę jego orzeczeń sądom powszechnym.

1.4. 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 przed wcześniej (zob. uchwałę SN z 17 grudnia 2010 r., sygn. akt III CZP 103/10, OSNC nr 7-8/2011, poz. 82; 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 w sprawach cywilnych, 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 arbitrow), 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 23/11, 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”.

2. Zakres zaskarżenia.

2.1. Połączone skargi konstytucyjne zostały wstępnie rozpoznane pod kątem spełnienia formalnych wymogów warunkujących nadanie im biegu (art. 49 w związku z art. 36 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz.

643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Przeprowadzona kontrola nie przesądza jednak definitywnie o dopuszczalności rozstrzygnięcia przedstawionych zarzutów. Trybunał Konstytucyjny może na każdym etapie postępowania badać, czy nie ma przeszkody do merytorycznego rozpoznania sprawy (zob. np. wyrok TK z 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10 oraz powołane tam orzecznictwo). Zachowując prawo do dalszej kontroli skarg w świetle okoliczności tej sprawy oraz przedstawionej przez skarżące spółki argumentacji, Trybunał Konstytucyjny rozważył, czy nie istnieją przesłanki umorzenia postępowania wskazane w pismach procesowych Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego.

Marszałek Sejmu, powołując się na wykładnię art. 79 ust. 1 Konstytucji dokonaną w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 13 czerwca 2011 r. (sygn. SK 26/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 46), wniósł o umorzenie postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną spółki „Starpol Biuroserwis” sp. z o.o., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Zdaniem Marszałka Sejmu, zarzuty podnoszone przez tą spółkę w postępowaniu odwoławczym toczącym się z jej udziałem, na tle obowiązującego stanu prawnego należy uznać za całkowicie bezpodstawne. Odniesienie przywołanej konkluzji do tego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. SK 26/09 nakazuje przyjąć, że – w ocenie Marszałka Sejmu – w wypadku spółki „Starpol Biuroserwis” sp. z o.o. nie ma konieczności kontroli art. 34 ust. 2 u.k.s.c., ponieważ nawet stwierdzenie niezgodności tego przepisu z Konstytucją nie zmieni sytuacji prawnej skarżącej spółki w ewentualnym późniejszym postępowaniu sądowym.

W ocenie Prokuratora Generalnego, art. 34 ust. 2 u.k.s.c. powinien być przedmiotem kontroli jedynie w zakresie, w jakim stanowił podstawę wydania ostatecznych orzeczeń sądów w sprawach skarżących spółek. Tym samym Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w odniesieniu do normy prawnej zawartej w art. 34 ust. 2 u.k.s.c., która odnosi się do maksymalnej wysokości opłaty sądowej (5 000 000 zł). Za dopuszczalny przedmiot kontroli uznał tę część zakwestionowanego przepisu, która ustanawia opłatę stosunkową w wysokości 5% wartości przedmiotu zamówienia.

2.2. Trybunał Konstytucyjny uznał, że w badanej sprawie nie ma podstaw do umorzenia postępowania ze względu na bezzasadność skargi. Uzależnienie dopuszczalności skargi konstytucyjnej od korzyści, jaką wyrok Trybunału może przynieść skarżącym, oznaczałoby zatarcie różnic między przesłankami skargi konstytucyjnej i skutkami wyroku Trybunału wydanego w wyniku rozpoznania tejże skargi. Taka interpretacja nadmiernie ograniczałaby zdolność skargową podmiotów występujących do Trybunału o ochronę ich konstytucyjnych praw i wolności oraz w niedostateczny sposób uwzględniała funkcję gwarancyjną skargi konstytucyjnej.

W polskim systemie prawnym wyrok o niezgodności przepisu wydany w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej, oprócz wymiaru indywidualnego dla podmiotu, który zainicjował postępowanie, wywiera skutki *erga omnes*, zmieniając obowiązujący stan prawny. Umożliwia korzystanie z odpowiednich środków prawnych w sferze stosowania prawa innym podmiotom (np. skarg o wznowienie postępowania).

2.3. Trybunał Konstytucyjny ustalił, że w art. 34 ust. 2 u.k.s.c. można wyróżnić dwie normy: pierwszą, wyznaczającą opłatę stosunkową w wysokości wartości przedmiotu zamówienia (5%), oraz drugą, określającą górną granicę opłaty sądowej na 5 000 000 zł.

Trybunał, badając dopuszczalność kontroli konstytucyjności art. 34 ust. 2 u.k.s.c., musiał uwzględnić okoliczność, że kwestionowany przepis stanowił podstawę ostatecznych orzeczeń sądowych w sprawach obu skarżących spółek z 30 grudnia 2010 r. oraz z 11 stycznia 2011 r. o odrzuceniu skarg, tylko w zakresie odnoszącym się do procentowego określenia wysokości opłaty. Natomiast zaskarżony przepis nie był

podstawą ostatecznych orzeczeń w zakresie, w jakim stanowi o górnej granicy opłaty sądowej. Ponieważ ściśle wskazanie podstawy normatywnej ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie jest warunkiem koniecznym prowadzenia kontroli konstytucyjności w trybie skargi konstytucyjnej, a kwoty, do zapłacenia których zostały wezwane skarżące spółki, wynosiły odpowiednio 1 096 667 zł i 70 409 zł, to w zakresie, w jakim przepis ten stanowi o opłacie w wysokości nie większej niż 5 000 000 zł, postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o TK.

Istotą skargi konstytucyjnej jest kwestionowanie przepisu, który był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego i narusza jego konstytucyjne wolności i prawa. Skoro w wypadku żadnej ze skarżących spółek ostateczne rozstrzygnięcie nie dotyczyło określonej ustawowo maksymalnej opłaty, to ich konstytucyjne prawa nie mogły zostać naruszone przez normę określającą taką opłatę. Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie nie mógł zatem badać kwestionowanego przepisu w zakresie, w jakim określa on maksymalną wysokość opłaty, ponieważ wykroczyłoby to poza ramy konkretnej kontroli konstytucyjności prawa.

Z tego też względu, wbrew żądaniom skarżących, Trybunał nie badał kwestii „opłacalności” lub „nieopłacalności” zaskarżenia orzeczeń Krajowej Izby Odwoławczej albo „horrendalnej wysokości” opłat sądowych w sprawie zamówień publicznych. Takie zagadnienia konstytucyjne – na tle rozpatrywanych skarg – nie wystąpiły.

To nie znaczy, że Trybunał nie dostrzega problemów, jakie występują w dostępie do sądu na tle art. 34 ust. 2 u.k.s.c. i podczas stosowania tego przepisu. 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. Dwie takie sprawy zawisły obecnie przed Trybunałem Konstytucyjnym (sygn. SK 12/13, SK 68/13).

3. Wzorce kontroli.

3.1. Jako wzorce kontroli spółka „Starpol Biuroserwis” sp. z o.o. wskazała między innymi art. 2 (zasada proporcjonalności) i art. 32 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasada równości podmiotów wobec prawa). Z kolei spółka „Comp” SA w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej i piśmie procesowym z 8 czerwca 2011 r. (poza *petitum* skargi konstytucyjnej) sygnalizowała niezgodność art. 34 ust. 2 u.k.s.c. z art. 2 i art. 7 Konstytucji, z których wywodzi zasady określoności przepisów prawnych i poprawnej legislacji (zwłaszcza w odniesieniu do interpretacji pojęcia „wartość przedmiotu zamówienia”). W związku z tym Trybunał rozważył, czy przywołane wzorce konstytucyjne mogą być punktem odniesienia kontroli konstytucyjności ustawy w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną. Wzorcem kontroli w ramach tego postępowania może być bowiem tylko norma konstytucyjna określająca dane prawo lub wolność. Skarżący dodatkowo musi wykazać (uprawdopodobnić), że kwestionowana przez niego regulacja takie prawo lub wolność naruszyła.

3.2. Od momentu wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że 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, ale nie one będą stanowiły samoistną podstawę skargi konstytucyjnej. Podstawy takiej należy szukać w konkretnych normach Konstytucji określających dane prawo lub wolność. Art. 2

Konstytucji oraz inne przepisy wyrażające zasady ogólne mogą stanowić podstawę do wywodzenia – niewyrażonych w Konstytucji *explicite* – zasad działania organów władzy publicznej. Zasady te nie mają jednak charakteru samoistnych praw lub wolności konstytucyjnych o charakterze podmiotowym (zob. 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, a także postanowienie TK z 18 września 2001 r., sygn. Ts 71/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 239).

Trybunał Konstytucyjny nie wykluczał *a limine*, że w pewnych wypadkach art. 2 i art. 7 Konstytucji mogą być podstawą skargi konstytucyjnej, choć możliwość tę należy traktować jako wyjątkową i subsydiarną, gdy w sposób jasny i niebudzący wątpliwości z ich naruszeniem można powiązać również naruszenie innych praw lub wolności konstytucyjnych skarżącego. Co do istoty bowiem art. 2 Konstytucji nie powinien być traktowany jako ogólny i zastępczy wzorzec kontroli konstytucyjności zamiast innych przepisów wyrażających bezpośrednio prawa i wolności konstytucyjne, a art. 7 Konstytucji (zasada legalizmu) zawiera przede wszystkim nakaz działania organów władzy publicznej w granicach wyznaczonych przez prawo (zob. postanowienia TK z: 24 stycznia 2001 r., sygn. Ts 129/00, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 248; 21 czerwca 2001 r., sygn. Ts 187/00, OTK ZU nr 3/B/2002, poz. 203; 6 marca 2001 r., sygn. Ts 199/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 107; 10 sierpnia 2001 r., sygn. Ts 56/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 289; oraz 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).

3.3. W rozpatrywanej sprawie skarżące spółki nie wskazały żadnych praw lub wolności, których istnienie wywodziłyby bezpośrednio z treści art. 2 lub art. 7 Konstytucji. Zasada poprawnej legislacji czy zasada proporcjonalności (wyprowadzona z art. 2 Konstytucji) pełnią w ich argumentacji funkcję uzupełniającą, a odnoszące się do tych wzorców uwagi można potraktować jako rozważania na marginesie problematyki prawa do sądu. Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny przyjął, że art. 2 i art. 7 Konstytucji nie mogą stanowić samodzielnych wzorców kontroli w tej sprawie, a postępowanie w tym zakresie zostaje umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.4. Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, przypomniał, że zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego – zapoczątkowaną postanowieniem z 24 października 2001 r. (sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225) – prawo do równego traktowania ma charakter prawa „drugiego stopnia” („metaprawa”) i nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności przepisów w procedurze zainicjowanej skargą konstytucyjną. Naruszenie zasady równości również musi zostać powiązane z jakimś konstytucyjnym prawem podmiotowym (por. m.in. postanowienia TK z: 30 grudnia 2004 r., sygn. Ts 179/04, OTK ZU nr 2/B/2005, poz. 87; 23 stycznia 2002 r., sygn. SK 13/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 9; 17 czerwca 1998 r., sygn. Ts 48/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 59; 17 lutego 1999 r., sygn. Ts 154/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 34; oraz wyroki TK z: 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 96/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 40; 23 marca 2010 r., sygn. SK 47/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 25; 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31). Na rozprawie przedstawiciel skarżącej wyjaśnił, że chodzi o naruszenie art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Należy tu podkreślić, że zasadę równości skarżąca wykorzystuje jako argument przy ocenie, czy prawo do sądu zostało ograniczone w sposób proporcjonalny. Zatem art. 32 ust. 1 Konstytucji jest w tej sprawie nie tyle wzorcem kontroli, ile kryterium

pozwalającym ustalić, czy ingerencja w art. 45 ust. 1 Konstytucji była konieczna.

Wobec powyższego art. 32 ust. 1 Konstytucji nie może być w niniejszej sprawie właściwym wzorcem kontroli. W rozumieniu skarżącej to, co dotyczy równości jest w istocie elementem testu proporcjonalności wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, to właśnie ten drugi wzorzec jest w niniejszej sprawie adekwatny.

Ze względu na powyższe ustalenia, Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.5. Skarżąca spółka nie podtrzymała swojej argumentacji dotyczącej niezgodności skarżonego przepisu u.k.s.c. z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Wobec tego w tym zakresie postępowanie przed TK również podlega umorzeniu.

3.6. W związku z powyżej przeprowadzoną analizą, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zbada konstytucyjność skarżonego przepisu z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji.

4. Problematyka opłaty w ustawie o kosztach sądowych.

4.1. 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).

4.2. 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 niezależnej 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 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 u.k.s.c.).

Zgodnie z działem 3 tytułu II 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. 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 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.). Opłaty stałe mogą wynosić 40, 50, 60, 100, 150, 200, 250, 300, 400 i 500 zł (art. 37, art. 39, art. 42-44, art. 49-50, art. 51 ust. 1, art. 52-56 i art. 58-72 u.k.s.c.), a wyższe opłaty – 1000 zł – pobiera się od wniosków: o podział majątku wspólnego po ustaniu małżeńskiej wspólności majątkowej (art. 38 u.k.s.c.), o zniesienie współwłasności (art. 41 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.).

4.3. 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 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.).

5. Ocena konstytucyjności.

5.1. Przystępując do merytorycznego rozpatrzenia skarg konstytucyjnych, w pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny potwierdził swoje stanowisko, że wysokość opłaty sądowej może być samoistnym problemem konstytucyjnym na gruncie prawa do sądu.

5.1.1. 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).

5.1.2. 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). Podstawowym i koniecznym warunkiem realizacji prawa wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji jest zapewnienie 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 oraz 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).

5.1.3. Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki muszą wynikać z przepisów ustawy zasadniczej i są dopuszczalne w 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.

5.1.4. 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 Konstytucji 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 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 oraz z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97).

5.1.5. W świetle art. 78 zdanie Konstytucji: „Każda ze stron 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).

5.2. Problematyka kosztów sądowych, w tym opłat sądowych, była przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie TK, koszty sądowe są tradycyjnie uznanym instrumentem polityki państwa służącym do regulowania relacji stron stosunków procesowych oraz – w szerszym ujęciu – stymulowania decyzji jednostek co do sposobu prowadzenia swoich interesów i doboru środków ich ochrony.

5.2.1. 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, np. ograniczenie piniactwa, szykanowania przeciwnika, minimalizacja zachęt do ochrony fikcyjnych interesów i chęci niesłusznego wzbogacenia się kosztem przeciwnika, 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. Broł, M. Safjan, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Raport z badań*, Warszawa 1984, 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 1994, s. 184-186; J. Kot, *Zwolnienie od kosztów sądowych w świetle doktryny i orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Palestra” nr 6-7/1982, 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).

5.2.2. Reprezentatywny w tej materii jest pogląd zaprezentowany 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 wyważenie 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 (...)

5.3. Trybunał Konstytucyjny odnotował, że 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 39199/98). 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 kluczową 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).

5.4. W sprawie przedłożonej Trybunałowi Konstytucyjnemu do rozstrzygnięcia przez skarżące spółki szczególne znaczenie ma kwestia dostępu do sądu. Koszty sądowe, w tym opłaty sądowe, mogą utrudniać dostęp do wymiaru sprawiedliwości dla tych podmiotów, 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 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 zakwestionowanego art. 34 ust. 2 u.k.s.c. oraz argumentacji zaprezentowanej w skargach konstytucyjnych, Trybunał Konstytucyjny rozważył dopuszczalność posłużenia się przez ustawodawcę w art. 34 ust. 2 u.k.s.c. stosunkową metodą określania wysokości opłaty sądowej od skargi na orzeczenie KIO.

5.4.1. Trybunał Konstytucyjny podtrzymał swoje ugruntowane stanowisko, że wybór metody ustalania opłaty sądowej w sprawach cywilnych należy do ustawodawcy, który w tym zakresie – 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 (tak wyrok z 16 grudnia 2003 r., sygn. SK 34/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 102). 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”.

5.4.2. Dlatego Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zastrzeżeń skarżących co do niekonstytucyjności stosunkowego charakteru opłaty (z ustanowionym maksymalnym limitem) przewidzianej w art. 34 ust. 2 u.k.s.c. Stosowanie mechanizmu opłaty stosunkowej nie jest zresztą zabiegiem rzadkim w polskim prawie, zwłaszcza w sprawach o prawa majątkowe (zob. np. art. 13 u.k.s.c.). Mechanizm ten realizuje wskazywane tradycyjnie funkcje kosztów sądowych, między innymi postrzeganej od strony pozytywnej funkcji społecznej (tzw. funkcji prewencyjnej), chroniąc wymiar sprawiedliwości przed zalewem spraw inicjowanych bez realnych podstaw. Idąca za tym konieczność kalkulacji ryzyka i „balansowania” szans związanych z wszczęciem i prowadzeniem sporu sądowego powinna być dokonywana przez każdy podmiot domagający się ochrony prawnej.

5.4.3. Art. 34 ust. 2 u.k.s.c. w zakresie, odnoszącym się do ustalonej w sposób procentowy opłaty stosunkowej, spełnia przesłanki sformułowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jako swego rodzaju test konstytucyjności, wobec przepisów regulujących problematykę kosztów sądowych.

Przepis ten jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Konstytucyjność opłaty stosunkowej uwzględnia specyfikę postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jego złożony przedmiot oraz kompleksową regulację prawną, zapewniającą środki ochrony prawnej łącznie z uprawnieniem do zwrotu kosztów postępowania w orzeczeniu kończącym sprawę w instancji. Procentowe określenie opłaty od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej nie różni się od zasady naliczenia opłaty stosunkowej w sprawach o prawa majątkowe, określonej także jako 5% wartości przedmiotu sporu lub przedmiotu zaskarżenia. Wspólna dla kategorii spraw o prawa majątkowe wysokość procentowego określenia wysokości wpisu nie prowadzi do naruszenia istoty prawa do sądu w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

5.4.4. Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że w systemie prawnym istnieją przepisy pozwalające na zwolnienie od kosztów sądowych, w tym opłat. Łagodzą one skutki barier finansowych wnoszenia skarg oraz są gwarancją prawa dostępu do sądu.

Zawarta w art. 34 ust. 2 u.k.s.c. procentowo określona wartość wpisu stosunkowego od skargi na orzeczenie KIO, dotyczącej czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego po otwarciu ofert, nie narusza zasady dostępności do sądu, a przez to konstytucyjnej zasady prawa do sądu, jako jednego z praw osobistych jednostki (art. 45 ust. 1 Konstytucji) i ściśle z nią powiązanego zakazu zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji).

5.4.5. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skarga na orzeczenia KIO, łącząca w sobie także cechy zażalenia, pozwala uruchomić procedurę przed sądem okręgowym

(właściwym dla siedziby albo miejsca zamieszkania zamawiającego) prowadzącą do wydania merytorycznego orzeczenia o charakterze reformatoryjnym. Opłata od tego rodzaju skargi pozostaje w odpowiedniej proporcji do możliwego zakresu sprawowanej przez sąd kontroli orzeczenia wydanego przez Krajową Izbę Odwoławczą. Zatem uprawnione jest stwierdzenie, że art. 34 ust. 2 u.k.s.c. jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z uwagi na materialną treść konstytucyjnego prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji (art. 78 Konstytucji), ustawodawca jest uprawniony do wyboru sposobu trybu zaskarżenia, w tym jego kosztów.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędziego TK Leona Kieresa
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 25/11

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 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 stycznia 2014 r. o sygn. SK 25/11.

1. Uważam, że nie było podstaw do umorzenia postępowania w części odnoszącej się do tego zakresu 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.), który określał maksymalną wysokość opłaty od skargi wnoszonej do sądu okręgowego na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: KIO). W ten sposób Trybunał Konstytucyjny niezasadnie ograniczył swoje rozstrzygnięcie jedynie do problematyki stosunkowego charakteru tej opłaty, wyłączając z procesu kontroli konstytucyjności istotę sprawy przedstawionej przez skarżących.

2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z art. 34 ust. 2 u.k.s.c. można wprowadzić dwie normy prawne. Jedną – odnoszącą się do stosunkowego charakteru opłaty i jej wysokości (5% wartości przedmiotu zamówienia), i drugą – określającą górną granicę opłaty (5 000 000 zł). Obie normy są przy tym niezależne w tym sensie, że w postępowaniu przed Trybunałem można je poddać analizie konstytucyjności oddzielnie, abstrahując od występujących między nimi uwarunkowań i związków normatywnych. Następnie teza ta doprowadziła Trybunał do wniosku, że obowiązywanie tych dwóch odrębnych norm na gruncie art. 34 ust. 2 u.k.s.c. wywołało skutki również w procesach stosowania prawa poprzedzających kontrolę ich konstytucyjności (o czym jeszcze dalej), wpływając pośrednio na zdolność skargową podmiotów chcących zainicjować postępowanie przed TK.

3. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego jest co najmniej dyskusyjne, a odwołujące się do niego postanowienie TK o umorzeniu postępowania uznaję za niepoprawne zarówno co do przyjętej wykładni art. 34 ust. 2 u.k.s.c., jak i sposobu rozumienia przesłanek skargi konstytucyjnej.

Po pierwsze, kwestionuję twierdzenie o dwóch samodzielnych normach prawnych, w rozumieniu przyjętym przez Trybunał. W istocie art. 34 ust. 2 u.k.s.c. określający mechanizm pobierania opłaty od skargi na orzeczenie KIO składa się z dwóch

elementów, które jednak, odmiennie niż twierdzi Trybunał, nie są – każdy z osobna – niezależnymi normami prawnymi zawartymi w jednym przepisie, ale przeciwnie – stanowią fragmenty większej całości, dopiero wspólnie składając się na normę prawną. Te dwa elementy nie podlegają rozdzieleniu w taki sposób, że w rezultacie np. jeden z nich może zostać oceniony merytorycznie, drugi zaś – tylko formalnie i to w dodatku z negatywnym skutkiem. Innymi słowy, art. 34 ust. 2 u.k.s.c. nie można podzielić na dwie autonomiczne części (część poświęconą opłacie stosunkowej i jej procentowej wysokości oraz część dotyczącą górnej kwotowej granicy opłaty), a następnie każdą z nich interpretować i analizować osobno, w oderwaniu od ich normatywnego związku. Konstrukcja opłaty sądowej w sprawach zamówień publicznych, zawarta w zaskarżonym przepisie, jest integralna, a jej składowe są ze sobą powiązane funkcjonalnie w sposób nierozłączny. Intencją ustawodawcy było wykreowanie takiej właśnie instytucji prawnej, opartej na relacji między dwoma parametrami – stosunkowością opłaty i limitem kwotowym, który miał na celu przeciwdziałać skokowemu wzrostowi wpisów sądowych *ad infinitum*. Wartość wyznaczona kwotowo określa zatem maksymalny pułap opłaty i zarazem limituje kwotę określoną procentowo.

Mechanizm ustalania opłaty stosunkowej z górną granicą, łagodzący potencjalnie wysokie opłaty od przedmiotu zamówienia o znacznej wartości, jest standardową techniką legislacyjną stosowaną w wypadku problematyki kosztów sądowych. W tym znaczeniu ma on również charakter modelowy – każdy z elementów tego mechanizmu pełni określoną funkcję i dopiero jednoczesne zastosowanie ich wszystkich realizuje *ratio legis* unormowania. Na przykład kwota zakreślająca maksymalny pułap kwotowy ma na celu m.in. utrzymanie opłaty stosunkowej w postaci relatywnie niewygórowanej, co w szczególności dotyczy spraw gospodarczych, w tym zamówień publicznych, w których progresja opłaty stosunkowej bez górnego limitu mogłaby przybierać postać nadmierną, negatywnie wpływając na konstytucyjne wymogi rzetelnej procedury sądowej.

Po drugie, należy przypomnieć, że przesłanki skargi konstytucyjnej określa art. 79 ust. 1 Konstytucji, wskazując m.in., że kontroli podlega przepis, na którego podstawie sąd lub organ administracji rozstrzygnął o prawach i wolnościach skarżącego. Wymóg „ostateczności” powoduje, że w tej sprawie jest bez znaczenia, czy obowiązek uiszczenia opłaty sądowej w maksymalnej wysokości faktycznie (w rzeczywistości) „dotknął” skarżących, czy też mieli oni uregulować opłatę poniżej górnego limitu (choć w ich odczuciu i tak nadmierną). Z perspektywy art. 79 ust. 1 Konstytucji wystarczy potwierdzenie, że ostateczną podstawą naliczenia wpisu był przepis, który przewiduje opłatę do wysokości 5 000 000 zł. Należy rozdzielić zdolność skargową podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem od różnych przejawów sytuacji faktycznej tego podmiotu, zanim jeszcze wystąpił ze skargą konstytucyjną, oraz od samych zarzutów konstytucyjnych, wyeksplikowanych w jego piśmie procesowym. Jak się wydaje, choć uzasadnienie Trybunału jest tu więcej niż lakoniczne, sąd konstytucyjny nietrafnie zatarł różnicę między podstawą ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżących a ewentualną aktualnością naruszenia ich konstytucyjnych praw i wolności. Tymczasem są to dwie odrębne przesłanki. *Nota bene* aktualność naruszenia konstytucyjnych praw skarżących nie jest dyskusyjna. W realiach tej sprawy skargi konstytucyjne nie mają charakteru tylko potencjalnego czy hipotetycznego, ale dotyczą problematyki aktualnej z punktu widzenia ochrony praw i wolności skarżących. W praktyce rzeczywiście nie mieli oni możliwości zaskarżenia orzeczenia KIO do sądu właśnie ze względu na barierę kosztową, i w tym kontekście sformułowali zarzuty konstytucyjne – ostateczne orzeczenia w ich sprawach to postanowienia o odrzuceniu skargi na wyrok KIO ze względu na nieuiszczenie przewidzianej prawem opłaty (wzorcami kontroli w sprawie były standardy szeroko rozumianego prawa do sądu).

Po trzecie, niezależnie od powyższych uwag należy także jeszcze raz powrócić do tezy Trybunału Konstytucyjnego, że ostateczne orzeczenia w sprawach skarżących zapadły na podstawie tylko pewnego zakresu art. 34 ust. 2 u.k.s.c. (sc. jednej z norm zawartych w tym przepisie). Trybunał nie wyjaśnił bliżej istoty tej operacji, ale wydaje się jednak, że ustalając wysokość opłaty od skargi na orzeczenie KIO, sądy powszechne stosowały mimo wszystko art. 34 ust. 2 u.k.s.c. w całości, a nie w jakkolwiek pojmowanym zakresie. Nie mogły zresztą uczynić inaczej, skoro przepis przewiduje jeden mechanizm obliczenia opłaty sądowej, który składa się z dwóch powiązanych funkcjonalnie komponentów, czyli opłaty stosunkowej z określoną kwotowo górną granicą. W żaden sposób nie przeczy temu również ustalenie w konkretnym wypadku opłaty sądowej w wysokości poniżej wartości maksymalnej. Także wówczas jest bowiem stosowany cały mechanizm przewidziany w art. 34 ust. 2 u.k.s.c., tyle że okoliczności faktyczne akurat nie wymagają zredukowania opłaty sądowej do 5 000 000 zł. Jest to zwykła konsekwencja procesu subsumpcji w warunkach złożonych realiów gospodarczych. Skoro zatem ostateczne orzeczenia w sprawach skarżących zostały podjęte na podstawie całego art. 34 ust. 2 u.k.s.c., to również cały przepis powinien podlegać zaskarżeniu do Trybunału (jeśli spełnione są inne przesłanki skargi konstytucyjnej). Zakresowość będzie w tym wypadku raczej cechą procesu wyznaczania przedmiotu ewentualnej niezgodności i następnie derogacji zaskarżonego przepisu. Dotyczy to jednak późniejszego etapu kontroli konstytucyjności, do którego Trybunał w tej sprawie nie przeszedł.

Warto także odnotować, że gdyby przyjąć wprost pogląd Trybunału, iż prawidłowość ustanowienia maksymalnej opłaty, o której mowa w art. 34 ust. 2 u.k.s.c., można poddać kontroli w trybie skargi konstytucyjnej tylko wtedy, gdy skarżącemu zostanie naliczona przez sąd powszechny taka właśnie maksymalna opłata (5 000 000 zł), to należałoby jednocześnie zaakceptować, jak się wydaje, cokolwiek paradoksalny wniosek, że zdolność skargowa jest w tym wypadku uzależniona od wysokości opłaty sądowej ustalonej w procesie stosowania prawa. W sprawach, w których opłata wyniosłaby mniej niż 5 000 000 zł, skarga konstytucyjna przysługiwałaby tylko na pewien zakres art. 34 ust. 2 u.k.s.c. – dotyczący stosunkowego charakteru opłaty, a nie jej górnej granicy. W sprawach, w których opłata wyniosłaby natomiast 5 000 000 zł – skarga konstytucyjna przysługiwałaby bez zakresowych ograniczeń, na całą treść normatywną art. 34 ust. 2 u.k.s.c. Rzeczywistą przesłanką skargi konstytucyjnej byłaby więc wysokość opłaty od skargi wnoszonej do sądu okręgowego na orzeczenie KIO, a nie zastosowanie przepisu określającego mechanizm jej pobierania.

Po czwarte, wbrew temu, co przyjął Trybunał Konstytucyjny, zarzuty skarżących były związane nie tyle ze stosunkowym charakterem opłaty *per se*, ile z generalnie nadmierną (nieproporcjonalną) wysokością opłat sądowych w sprawach zamówień publicznych, obliczanych na podstawie art. 34 ust. 2 u.k.s.c. Potwierdziła to dodatkowo rozprawa przed Trybunałem, podczas której skarżący po raz kolejny wyrazili taki właśnie pogląd. Wysokość tych opłat, jak już kilkakrotnie wskazywałem, jest zaś konsekwencją pułapu kwotowego ustalonego na poziomie 5 000 000 zł (przy standardowej wysokości w innych sprawach o prawa majątkowe na maksimum 100 000 zł). Stosunkowy charakter opłaty w ogóle nie był przedmiotem kontrowersji konstytucyjnych; analiza tego problemu jest artefaktem. Podejmując ten wątek, Trybunał rozstrzygnął kwestię, której nikt przed nim w tej sprawie nie postawił.

Nie chodzi też o to, aby orzekając merytorycznie w sprawie art. 34 ust. 2 u.k.s.c., Trybunał ustalił jedyną prawidłową wysokość opłaty sądowej, która spełniałaby wymogi konstytucyjne. Obowiązek ten spoczywa na ustawodawcy, który – o czym Trybunał wspomniał – za pomocą mechanizmu opłat sądowych realizuje różne dodatkowe funkcje społeczno-ekonomiczne. Orzeczenie Trybunału powinno jednak dawać jednoznaczną

ocenę obowiązującego rozwiązania w świetle norm konstytucyjnych, choćby nawet tych najbardziej ogólnych, które tylko zarysowują zręby standardu konstytucyjnego bądź określają metodę jego wyznaczenia. Zatem zadaniem Trybunału było w tym wypadku skonfrontowanie treści zaskarżonego przepisu z treścią wzorca konstytucyjnego, a następnie określenie ich relacji. Jest to typowa czynność sądu konstytucyjnego; jej charakteru nie zmienia okoliczność, że u podstaw rozstrzygnięcia musiałaby znaleźć się analiza proporcjonalności opłaty sądowej przewidzianej w art. 34 ust. 2 u.k.s.c.

Po piąte, już wyłącznie na marginesie należy zwrócić uwagę na niespójność aksjologiczną uzasadnienia wyroku. Gdy Trybunał dowodził, że nie ma podstaw do uwzględnienia wniosku Marszałka Sejmu o częściowe umorzenie postępowania ze względu na bezzasadność zarzutów skarżących, odwołał się do tego, że w polskim systemie prawnym wyrok o niezgodności przepisu wydany w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej, oprócz wymiaru indywidualnego dla podmiotu, który wszczął postępowanie, wywiera również skutki *erga omnes*, zmieniając obowiązujący stan prawny (co z kolei umożliwia np. wznawianie postępowań). Ta skądinąd trafna myśl, unaoczniająca, że polski model skargi konstytucyjnej – pomijając etap wstępnej weryfikacji przesłanek skargowych – nie różni się zasadniczo od innych trybów kontroli konstytucyjności prawa (w tym tzw. kontroli abstrakcyjnej), została jednak zbyt milczeniem, gdy Trybunał rozstrzygał o dopuszczalności badania „dwóch norm” w art. 34 ust. 2 u.k.s.c. Wtedy powołał się już tylko na konsekwencje konkretnej kontroli konstytucyjności prawa (nie wyjaśniając zresztą, czym one się przejawiają i jaka jest ich podstawa prawna), jako dominującego rysy skargi konstytucyjnej. W jednym uzasadnieniu wyroku, oceniając przesłanki tej samej skargi konstytucyjnej, i wobec tego samego przepisu Trybunał zdecydował się zastosować różną miarę, podczas gdy – jak się wydaje – poza wszystkim innym nie wymagały tego choćby realia tej sprawy.

4. Umarzając postępowanie w odniesieniu do art. 34 ust. 2 u.k.s.c. w zakresie, w jakim określał maksymalną wysokość opłaty sądowej od skargi na orzeczenie KIO, Trybunał Konstytucyjny zastosował swego rodzaju unik, który pozwolił mu nie zająć stanowiska w kwestii kosztów sądowych w procedurach zamówień publicznych. Stało się to ze szkodą dla *meritum* i funkcjonowania całego systemu opłat sądowych w przyszłości. Trzeba przy tym zauważyć, że problematyka ta jest doniosła nie tylko dla szeroko pojętej gospodarki narodowej i podmiotów ubiegających się o zamówienia publiczne, ale również dla agend władzy publicznej, które udzielają zamówień publicznych.

Ceną jest również odstępienie od konstytucyjnej konstrukcji skargi konstytucyjnej, osłabienie jej efektywności i funkcji gwarancyjnej, co w dalszej perspektywie niepotrzebnie i niezasadnie ogranicza kognicję Trybunału. Odmowa rozpatrzenia sprawy skarżących, którzy wyczerpali dostępny dla nich tok instancji sądowych i uzyskali ostateczne orzeczenia w swoich sprawach, nie współgra wreszcie z funkcją ustrojową sądu konstytucyjnego, jako organu stojącego na straży konstytucyjności prawa oraz praw podstawowych jednostki.

Z tych względów zgłaszam zdanie odrębne.

Zdanie odrębne
sędziego TK Andrzeja Wróbla
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 25/11

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 wyroku TK z 14 stycznia 2014 r. w sprawie o sygn. SK 25/11.

Przyłączam się do argumentacji przedstawionej w tej sprawie w zdaniu odrębnym sędziego TK Leona Kieresa.