

RCL DPiO 5604-42/14

**ANALIZA**  
**WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**  
**Z DNIA 15 KWIETNIA 2014 R., SYGN. AKT SK 12/13**

**I. INFORMACJE O ORZECZENIU:**

**1. Metryka orzeczenia:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 12/13. Sentencja orzeczenia została opublikowana w dniu 28 kwietnia 2014 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej pod poz. 545.

**2. Sentencja orzeczenia:**

Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż **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, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o kosztach sądowych”, jest **niezgodny** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

**3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:**

Przepis art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych utracił moc obowiązującą z dniem wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, tj. 28 kwietnia 2014 r.

**4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):**

Ustawa o kosztach sądowych w tytule I, w dziale 3, w rozdziale 2 reguluje materię opłat sądowych w sprawach gospodarczych, w tym kwestię opłat w przypadku wniesienia skargi do sądu na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej, zwanej dalej „KIO”, w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. W myśl z art. 34 ust. 1 ww. ustawy, od skargi na orzeczenie KIO przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych pobiera się opłatę stałą w wysokości pięciokrotności wpisu wniesionego od odwołania w sprawie, której dotyczy skarga. Przy czym wysokość wpisu od odwołania określa 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 rozliczenia (Dz. U. Nr 41, poz. 238), stosownie do przedmiotu zamówienia oraz jego wartości. Jednocześnie w art. 34 zastrzeżono, iż jeżeli przedmiotowa skarga, dotyczy czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podjętych po otwarciu ofert, opłata stosunkowa jest pobierana w wysokości 5 % wartości przedmiotu zamówienia w postępowaniu, którego skarga dotyczy, jednak nie więcej niż 5.000.000 zł (art. 34 ust. 2).

Konstrukcja ta została oparta na wzorcu przyjętym w ustawie o kosztach sądowych, według którego opłaty sądowe dzielą się na:

1) opłatę stałą pobieraną w sprawach o prawa niemajątkowe oraz, we wskazanych w samej ustawie, sprawach o prawa majątkowe, w wysokości jednakowej, niezależnie od wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu zaskarżenia; nie może ona być niższa niż 30 zł ani wyższa niż 5000 zł (art. 12);

2) opłatę stosunkową pobieraną w sprawach o prawa majątkowe, a wynoszącą 5% wartości przedmiotu sporu lub przedmiotu zaskarżenia; jednak nie mniej niż 30 zł i nie więcej niż 100 000 zł (art. 13 ust. 1);

3) opłatę podstawową pobieraną w sprawach, w których przepisy nie przewidują opłaty stałej, stosunkowej ani tymczasowej; wynosi ona 30 zł (art. 14 ust. 1 i 3).

Praktyka wykształcona na podstawie przywołanych wyżej przepisów ustawy o kosztach sądowych wskazuje, iż wysokość opłaty określonej w art. 34 ust. 2 często utrudniała, a w niektórych przypadkach wręcz uniemożliwiała jej opłacenie, co z kolei zamykało drogę do przeprowadzenia kolejnych etapów postępowania odwoławczego (dla porównania do 2009 r. opłata od skargi na orzeczenie KIO była opłatą stałą i wynosiła 3000 zł.).

W celu lepszego przybliżenia prawnej analizy zaskarżonej regulacji koniecznym jest omówienie również problematyki środków ochrony prawnej przysługujących w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, na gruncie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, z późn. zm.), zwanej dalej „p.z.p.”. Do środków tych należą odwołanie wnoszone do KIO w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia (zgodnie z art. 179 w zw. z art. 180 i 172 ust. 1 p.z.p.) oraz skarga do sądu na orzeczenie KIO ( art. 198 ust. 1 p.z.p.).

Odwołanie wnoszone do KIO, w myśl art. 180 ust. 1 p.z.p., przysługuje od niezgodnej z przepisami ustawy czynności zamawiającego podjętej w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub od zaniechania czynności, do której zamawiający jest zobowiązany, jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 p.z.p. Jeżeli zaś wartość zamówienia jest mniejsza od tych kwot,

odwołanie do KIO przysługuje wobec czynności wskazanych w art. 180 ust. 2 p.z.p. O oddaleniu odwołania lub jego uwzględnieniu KIO orzeka w wyroku na mocy art. 192 ust. 1 p.z.p., jako organ quasi sądowy (pierwszo instancyjny).

Na orzeczenie KIO stronom oraz uczestnikom postępowania odwoławczego przysługuje skarga do sądu, do której stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.), zwanej dalej k.p.c., o apelacji chyba, że przepisy działu VI, rozdziału 3 p.z.p. stanowią inaczej.

Po wniesieniu skargi sąd może skargę odrzucić, oddalić albo uwzględnić. Odrzucenie skargi, zgodnie z art. 198e ust. 1 p.z.p., ma miejsce w przypadku, gdy jest ona wniesiona po terminie, gdy jest niedopuszczalną z innych przyczyn lub gdy strona nie uzupełniła jej braków w terminie. Mając na uwadze fakt, iż do skargi stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące apelacji, na mocy art. 370 k.p.c. sąd odrzuci także skargę nieopłaconą.

Natomiast dokonując rozstrzygnięcia merytorycznego, sąd oddali skargę, gdy jest ona bezzasadna, bądź skargę uwzględni i wówczas, zmieni zaskarżone orzeczenie i orzeknie wyrokiem co do istoty sprawy, albo wyda postanowienie – np. w razie uchylenia wyroku KIO i odrzuceniu odwołania (art. 198f ust. 2 zd. pierwsze p.z.p.). Powyższe oznacza, iż sąd, rozstrzygając sprawę merytorycznie, rozstrzyga sprawę jako organ drugiej instancji.

## **5. Powołany wzorzec konstytucyjny:**

Za wzorzec kontroli w niniejszej sprawie przyjęto przepis art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W art. 45 ust. 1 Konstytucji wyrażone zostało jedno z fundamentalnych praw demokratycznego państwa prawnego, tj. prawo do sądu, które gwarantuje każdemu obronę jego interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem. Zaznaczenia przy tym wymaga, iż warunkiem podstawowym i koniecznym umożliwiającym jednostce realizację ww. prawa jest zapewnienie jej możliwości uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej (wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06; wyrok TK z 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09).

W tym miejscu zasadnym jest wskazanie stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, iż [skoro] Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej [to] wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki muszą wynikać z przepisów ustawy zasadniczej [oraz] są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, i tylko wtedy gdy urzeczywistnienie wartości konstytucyjnej kolidującej z prawem do sądu nie jest możliwe

w inny sposób (wyroki TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97; wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, wyrok TK z 8 listopada 2001 r., sygn. P 6/01). Przy czym ograniczenia prawa do sądu muszą spełniać, po pierwsze, warunki wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, statuującym tzw. zasadę proporcjonalności, z której wynika, iż jakiegokolwiek ograniczenie w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw wymaga: ustawowej formy ograniczenia praw i wolności, istnienia w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia takiego ograniczenia, istnienia funkcjonalnego związku ograniczenia prawa i wolności z realizacją wartości, takich jak bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób, oraz nienaruszania istoty danego prawa lub wolności. Po drugie, ograniczenia prawa do sądu musi również uwzględniać treść art. 77 ust. 2 Konstytucji, ustanawiającego zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Przepis ten, jako rozwinięcie art. 45 ust. 1 Konstytucji, stanowi elementem konstytucyjnego prawa do sądu. W konsekwencji, jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, związek między ww. regulacjami wyraża się w tym, że wykluczenie sądowej ochrony naruszonych wolności i praw jest pozbawieniem jednostki prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98; wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97).

Z kolei art. 78 Konstytucji stanowi, iż każda strona ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżenia określa ustawa. Z powyższego wynika, iż 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 (np. wyrok TK z 17 listopada 2008 r., sygn. SK 33/07).

Mając na uwadze powyższe, należy zauważyć, iż zaskarżony w niniejszej sprawie przepis art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych, wprowadzając zaporową wysokość opłat sądowych (barierę o charakterze ekonomicznym) w wysokości 5 000 000 zł., nie spełnia wyżej wymienionych wzorców konstytucyjnych, ograniczając dostęp do sądu jednostce poszukującej ochrony sądowej. Wprawdzie, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, wprowadzenie samego ograniczenia dostępności do sądu jest konstytucyjnie możliwe (np. w celu minimalizacji ochrony fikcyjnych interesów, tzw. pieniactwa, czy szykanowania przeciwnika), ale tylko z przyczyn i w formach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Natomiast zaskarżona regulacja w sposób nieproporcjonalny wyznacza zależność między

zasadą ponoszenia kosztów postępowania, a interesem podmiotu poszukającego ochrony sądowej. Tym samym przepis art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych, przez to że wprowadza wręcz niemożliwą do uiszczenia opłatę sądową, konieczną do zainicjowania postępowania przed sądem, skutkuje pozbawieniem możliwości uzyskania przez uczestnika postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, niedysponującego stosowną kwotą, ochrony jego praw naruszonych przez zamawiającego. Trybunał zaznacza przy tym, iż ustanowioną w wysokości 5 000 000 zł kwotę należy uznać za arbitralną i wygórowaną, w stosunku do wysokości opłat pobieranych w innych, funkcjonalnie zbliżonych postępowaniach (chodzi tu o postępowania określone w art. 29, art. 31 pkt 2, art. 32, art. 33 ustawy o kosztach sądowych), w których przewidziano albo opłaty stałe w wysokości 1 500-3000 zł albo opłaty stosunkowe z ogólnie określoną górną granicą wynoszącą 100 000 zł (art. 13 ustawy o kosztach sądowych). W konsekwencji art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych, pełniący głównie funkcję fiskalną, nadmiernie ogranicza prawo dostępu do sądu. Bowiern, jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny, cel jaki przepis ten miał osiągnąć, tj. ograniczenia napływu skarg oczywiście bezzasadnych, czy wręcz pieniacych, jest możliwe na drodze rozwiązań mniej dotkliwych dla podmiotów konstytucyjnych praw i wolności.

Przedstawione wyżej argumenty, dotyczące niekonstytucyjności ustanowionej w zaskarżonej regulacji „bariery ekonomicznej”, powodują również, że art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych, zamykając drogę sądową w dochodzeniu naruszonych praw podmiotu skarżącego orzeczenie KIO, stoi w sprzeczności z art. 77 ust. 2 Konstytucji, gdyż uniemożliwia realizowanie przed sądem, prawa do zaskarżenia ww. orzeczenia KIO.

Ponadto ustanowienie, nadmiernie trudnych do spełnienia (nieproporcjonalnych) warunków wniesienia środków odwoławczych powoduje, iż warunki te jedynie formalnie gwarantują prawo do zaskarżenia orzeczeń KIO, wydanych w pierwszej instancji, co z kolei powoduje, iż art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych nie spełnia również wymagań wynikających z art. 78 Konstytucji.

Na uwagę zasługuje również fakt, iż odnośnie analizowanego w niniejszej sprawie problemu wypowiedział się Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który w swoim orzecznictwie podniósł, że państwo powinno zapewnić, aby dostęp do sądu nie był niemożliwy ze względów ekonomicznych, i określić prawne mechanizmy, które będą go gwarantowały. Tym samym koszty sądowe nie mogą 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. Ocena ta wymaga ponadto uwzględnienia, że prawo do sądu pełni ważną rolę w demokratycznym społeczeństwie i nie może być fasadowe, czy teoretyczne, lecz powinno być efektywne i praktyczne.

## **II. SKUTKI ORZECZENIA:**

Analizowany wyrok Trybunału skutkuje utratą mocy obowiązującej przepisu art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych z dniem wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, tj. z dniem 28 kwietnia 2014 r. Od tego momentu wszystkie opłaty sądowe w sprawach zamówień publicznych – niezależnie od tego, czy dotyczą czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podjętych po otwarciu ofert, czy przed tym momentem – są obliczane według reguł określonych w art. 34 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych i mają charakter stały. Co oznacza, że wyeliminowanie z systemu prawnego zaskarżonej regulacji nie spowodowało luki prawnej wymagającej natychmiastowej ingerencji prawodawcy.

## **III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:**

Wprawdzie w uzasadnieniu analizowanego wyroku Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał, iż z chwilą utraty mocy obowiązującej przez zaskarżoną regulację zastosowanie znajdzie art. 34 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych, jednakże zaznaczył także, że w gestii ustawodawcy pozostaje ewentualna nowelizacja art. 34 ustawy o kosztach sądowych. Zamiana przedmiotowego przepisu może zarówno dotyczyć możliwości ustalenia nowych wysokości opłat sądowych w sprawach zamówień publicznych, jak również wyboru optymalnego systemu ich obliczania. Trybunał nie wykluczył ponadto, aby ustawodawca określił opłaty sądowe w sprawach zamówień publicznych w wysokości przyjętych obecnie w przepisach ogólnych ustawy o kosztach sądowych, dotyczących spraw o prawa majątkowe. W konsekwencji powyższego Trybunał pozostawił ustawodawcy margines swobody regulacyjnej, ograniczając go jedynie granicami norm konstytucyjnych.

## **IV. WYKONANIE ORZECZENIA:**

### **1. Potrzeba wykonania orzeczenia:**

Biorąc pod uwagę, fakt, iż wyeliminowanie z systemu prawnego art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych nie spowodowało luki prawnej, nie jest konieczne podjęcie prac

legislacyjnych zmierzających do wykonania analizowanego wyroku. Niemniej jednak, Trybunał nie wykluczył podjęcia działań mających w celu nowelizację ustawy o kosztach sądowych, wprowadzającą „nowy” model obliczania opłat sądowych w sprawach dotyczących zamówień publicznych.

**2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:**

Minister Sprawiedliwości.

**3. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:**

Zgodnie z informacją zawartą w piśmie z dnia 2 czerwca 2014 r., Minister Sprawiedliwości, nie przesądza jednoznacznie o kwestii ewentualnej nowelizacji zaskarżonych w niniejszym wyroku regulacji. Natomiast ostateczną decyzję, w tym zakresie, uzależnia od kierunku kształtującej się w chwili obecnej praktyki wymiaru sprawiedliwości, a w szczególności od liczby wnoszonych skarg w postępowaniach odwoławczych oraz od szybkości i sprawności tych postępowań.

WICEDYREKTOR  
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa

*Wp. Oliwia Tolera!*  
Joanna Knapińska

1.07.2014 r.  
*Chojan*  
1