



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 18 grudnia 2020 r.

Pozycja 64

## WYROK

z dnia 2 grudnia 2020 r.

Sygn. akt SK 9/17\*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Bartłomiej Sochański – przewodniczący  
Leon Kieres  
Justyn Piskorski  
Jakub Stelina – sprawozdawca  
Jarosław Wyrembak,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 2 grudnia 2020 r., skargi konstytucyjnej spółki Przedsiębiorstwo Usługowo-Asenizacyjne „ASTWA” sp. z o.o. o zbadanie zgodności:

art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 623, ze zm.) w zakresie, w jakim wprowadza wymóg uiszczenia opłaty sądowej od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej w takiej wysokości, która może uniemożliwić wniesienie tego środka zaskarżenia oraz rozpatrzenie sprawy przez sąd powszechny, z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 w związku z: art. 176 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

**Art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 755, 807 i 956) przez to, że wprowadza nieproporcjonalnie wysoką opłatę stałą, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

\* Sentencja została ogłoszona dnia 8 grudnia 2020 r. w Dz. U. poz. 2186.

## UZASADNIENIE

## I

1. W skardze konstytucyjnej z 8 listopada 2016 r. spółka Przedsiębiorstwo Usługowo-Asenizacyjne „ASTWA” sp. z o.o. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność art. 34 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 623, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 755 i 807; dalej: u.k.s.c.) w zakresie, w jakim wprowadza wymóg uiszczenia opłaty sądowej od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej w takiej wysokości, która może uniemożliwić wniesienie tego środka zaskarżenia oraz rozpatrzenie sprawy przez sąd powszechny, z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 w związku z: art 176 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego: 20 lutego 2016 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej opublikowano ogłoszenie o zamówieniu publicznym prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego o wartości zamówienia przekraczającej kwotę 30 000 euro. Oferty w postępowaniu złożyło sześciu wykonawców, w tym skarżąca. 22 kwietnia 2016 r. zamawiający poinformował o wyborze innych wykonawców niż skarżąca. Od tego rozstrzygnięcia skarżąca wniosła odwołanie do Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: KIO). Wyrokiem KIO z 30 maja 2016 r. odwołanie zostało oddalone. Na to rozstrzygnięcie skarżąca złożyła, za pośrednictwem Prezesa KIO, skargę do Sądu Okręgowego. Wraz ze skargą złożyła wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych w całości. Sąd Okręgowy, postanowieniem z 4 sierpnia 2016 r., oddalił wniosek o zwolnienie z kosztów sądowych. W efekcie skarżąca była zobowiązana do uiszczenia opłaty od skargi, w kwocie 75 000 zł, w terminie tygodnia od dnia doręczenia wezwania pod rygorem odrzucenia skargi. Skarżąca, mając świadomość prawomocności postanowienia oddalającego wniosek o zwolnienie z kosztów sądowych, wniosła jednak zażalenie na to postanowienie. W treści zażalenia zwróciła się z wnioskiem o zawieszenie postępowania i skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego celem zbadania konstytucyjności art. 394 § 1 pkt 2 oraz art. 394<sup>1</sup> § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.; dalej: k.p.c.) w związku z art. 198a ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.; dalej: u.p.z.p.). Sąd Okręgowy, postanowieniem z 17 sierpnia 2016 r., odrzucił zażalenie i oddalił wniosek o zawieszenie postępowania, a następnie postanowieniem z 23 sierpnia 2016 r. odrzucił skargę ze względu na nieuzupełnienie przez skarżącą braków formalnych złożonej skargi – nieuiszczenie opłaty sądowej.

1.2. W skardze do TK skarżąca podniosła, że kwestionowany przepis narusza: prawo do sądu, prawo do zaskarżania orzeczeń i dwuinstancyjnego postępowania oraz prawo do równego traktowania.

Skarżąca podniosła, że choć zaskarżony art. 34 ust. 1 u.k.s.c. nie stanowił bezpośrednio podstawy prawnej orzeczenia Sądu Okręgowego, to jednak w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji zastosowanie właśnie tego przepisu doprowadziło do wydania orzeczenia o odrzuceniu skargi.

Skarżąca zarzuciła art. 34 ust. 1 u.k.s.c. naruszenie prawa do sądu, tj. art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, przez ustalenie rażąco wysokiej kwoty opłaty od skargi. W jej sprawie opłata wyniosła 75 000 zł, czyli pięciokrotność wpisu od odwołania do KIO (w wysokości 15 000 zł). Skarżąca stwierdziła, że postępowanie w sprawie o udzielenie zamówienia publicznego nie zawsze prowadzi, nawet po pozytywnym rozpatrzeniu skargi na czynności zamawiającego, do pozyskania zamówienia. Zauważyła, że opłata jest niewspółmiernie wy-

soka nie tylko z uwagi na możliwości finansowe przeciętnego oferenta, ale także w porównaniu z innymi opłatami sądowymi w sprawach cywilnych i w porównaniu z poprzednim stanem prawnym, tj. sprzed wejścia w życie nowelizacji art. 34 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), kiedy opłata od skargi miała charakter stały i wynosiła 3000 zł.

Ustalenie opłaty od skargi na „rażąco wysokim poziomie” jest także, w opinii skarżącej, naruszeniem zasady dwuinstancyjności postępowania (art. 176 Konstytucji), jako wpływającej na treść prawa do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji).

Skarżąca podniosła także, że wynikające z zakwestionowanego przepisu ograniczenie konstytucyjnego prawa do równego traktowania, w tym pod względem majątkowym, wyrażonego w art. 32 ust. 1 Konstytucji, jest niedopuszczalne, ponieważ nie spełnia przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Stąd wywiodła, że wskazany przepis narusza również prawo odwołującego się od decyzji KIO do równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Bez szczególnego uzasadnienia wprowadza bowiem opłaty nieporównywalne do pozostałych opłat w postępowaniu sądowym.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z 20 czerwca 2017 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w tym postępowaniu.

3. W piśmie z 15 grudnia 2017 r. Marszałek Sejmu (dalej: Marszałek) przedstawił stanowisko w imieniu Sejmu. Wniósł o stwierdzenie, że art. 34 u.k.s.c. w zakresie, w jakim zamyka drogę do sądu, ustanawiając opłatę nieproporcjonalną do wartości zamówienia, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393, ze zm.; dalej: uotpTK) ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Marszałek zauważył, że art. 32 ust. 1 Konstytucji stanowi przede wszystkim zasadę ogólną, dotyczącą konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Tymczasem w argumentacji skarżącej pełni funkcję uzupełniającą, a „odnoszące się do tego wzorca uwagi można potraktować jako rozważania na marginesie problematyki prawa do sądu”. Stąd też zastosowanie tego wzorca kontroli będzie dopuszczalne tylko wtedy, gdy uczyni się go wzorcem związkowym wobec art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

W opinii Marszałka, problem konstytucyjny w sprawie sprowadza się do oceny, czy określenie opłaty w wysokości pięciokrotności wpisu wniesionego od odwołania do KIO jest do pogodzenia z konstytucyjną zasadą prawa do sądu.

Marszałek podkreślił, powołując się na orzecznictwo Trybunału, że wybór metody obliczania opłaty sądowej w sprawach cywilnych należy do ustawodawcy i sam w sobie nie przesądza jeszcze rezultatu testu konstytucyjności. Podniesienie wysokości opłat spowodowane było chęcią ograniczenia liczby wnoszonych skarg w postępowaniach o zamówienia publiczne. Marszałek nie zanegował „poważnych mankamentów” rozwiązania przyjętego w art. 34 ust. 1 u.k.s.c., które dotyczą głównie zamówień publicznych o mniejszej wartości. Podkreślił jednak, że stan prawny uległ pewnej poprawie. Na podstawie ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 423) podwyższono bowiem kwoty wartości zamówienia lub konkursu decydującej o obowiązku stosowania procedur określonych w u.p.z.p. (tzw. próg bagatelności), z 14 000 do 30 000 euro. Oznacza to ograniczenie negatywnych konsekwencji regresywnego sposobu wyznaczania wartości opłat, w porównaniu z poprzednim stanem prawnym, w którym opłata sądowa od skargi na orzeczenie KIO miała charakter stały i wynosiła 3000 zł,

a przede wszystkim w stosunku do wartości zamówień publicznych o mniejszej wartości. Opłata w obecnej wysokości jest – zdaniem Marszałka – nieproporcjonalna i stanowi nadmierny fiskalizm, zagrażający prawu do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Duża swoboda ustawodawcy kształtowania opłat sądowych nie może bowiem prowadzić do asymetrycznego wobec wartości zamówienia obciążenia finansowego. Opłata w wysokości pięciokrotności wpisu jest, zdaniem Marszałka, opłatą wygórowaną, w szczególności powodującą zaburzenia funkcjonowania zasady faktycznej równości uczestników postępowania. Im mniejsza bowiem wartość zamówienia, tym wyższy procentowy stosunek opłaty sądowej do jego wysokości.

Odnosząc się do kwestii możliwych zwolnień z ponoszenia kosztów sądowych, Marszałek zauważył, że obowiązek wniesienia opłaty sądowej od skargi na orzeczenie KIO nie ma charakteru bezwzględnego. Jednak choć skarżąca udowodniała złą sytuację finansową, to odmowa zwolnienia od kosztów wynikała z decyzji sądu okręgowego a nie ustawodawcy.

4. Prokurator Generalny (dalej: Prokurator) pismem z 1 czerwca 2018 r. przedstawił stanowisko, że art. 34 ust. 1 u.k.s.c. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, zaś w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074, ze zm.) – wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

Oceniając konstytucyjność art. 34 ust. 1 u.k.s.c., Prokurator przywołał utrwalone w orzecznictwie Trybunału poglądy, że regulacja kosztów postępowania sądowego ma istotne znaczenie dla realizacji konstytucyjnego prawa do sądu. Nie ulega wątpliwości, że ustawodawcy przysługuje margines swobody regulacyjnej w zakresie określenia kosztów sądowych, a także ewentualnego zwrotu tych kosztów, czy też podziału kosztów procesu między stronami. Granice regulacyjnej swobody ustawodawcy w tym zakresie wyznacza konieczność wyważenia wielu sprzecznych interesów różnych podmiotów i udzielenia ochrony interesowi publicznemu. Niemniej ograniczenia konstytucyjnego prawa dostępu do sądu mogą przejawiać się nie tylko w sposób bezpośredni, ale mogą być niekiedy konsekwencją regulacji, które w sposób pośredni skutecznie je ograniczają. Prokurator podtrzymał więc stanowisko, że wysokość opłaty może być samoistnym problemem konstytucyjnym na gruncie prawa do sądu.

Prokurator podzielił opinię Marszałka, że kwestionowany przepis przyczynił się do ograniczenia prawa do sądu. Opłaty sądowe od skargi na rozstrzygnięcia KIO nie pozostają w racjonalnej zależności od przedmiotu postępowania, stanowiąc tym większe obciążenie, im mniejsza jest wartość zamówienia. Choć w kontekście zamówień publicznych na plan pierwszy wybija się funkcja służebna kosztów sądowych – kształtowanie zachowań wykonawców oraz selekcja roszczeń szykanujących i oczywiście niezasadnych od roszczeń uzasadnionych – to opłaty te powinny pozostawać w racjonalnej zależności od przedmiotu postępowania.

Prokurator powołał się także na specyficzny charakter samej skargi na orzeczenie KIO. Stanowi ona środek zaskarżenia, uruchamiający swego rodzaju drugą instancję w postępowaniu w sprawie zamówienia publicznego, a jednocześnie jest instrumentem sądowej kontroli rozstrzygnięcia organu pozasądowego, służąc w ten sposób realizacji konstytucyjnego prawa do sądu. Podkreślił, że określenie opłaty sądowej od skargi na orzeczenie KIO w wysokości, która stanowi ekonomiczną barierę, może uniemożliwiać uczestnikowi postępowania uzyskanie rozstrzygnięcia co do istoty sprawy przez właściwy sąd.

Prokurator podzielił też spostrzeżenie Marszałka, odnoszące się do dominującej rygorystycznej sądowej praktyki wykładni art. 102, a zwłaszcza art. 103 u.k.s.c. regulujących tryb zwolnienia z ponoszenia kosztów sądowych.



## II

Obowiązująca ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK) stanowi, że Trybunał może rozpoznać skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym (z wyjątkiem spraw rozpoznawanych w pełnym składzie) wówczas, gdy:

- pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia,
- sprawa dotyczy zagadnienia prawnego wystarczająco wyjaśnionego we wcześniejszym orzecznictwie Trybunału,
- z pisemnych stanowisk wszystkich uczestników postępowania bezspornie wynika, że zakwestionowany akt normatywny jest niezgodny z Konstytucją (art. 92 ust. 1 uotpTK).

Formalnym warunkiem rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym jest ponadto wpłynięcie do Trybunału stanowisk wszystkich uczestników postępowania (art. 92 ust. 2 zdanie drugie uotpTK).

Ustawodawca użył – między punktami w art. 92 ust. 1 uotpTK – spójników „lub” a więc ustawowe przesłanki rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym nie muszą (choć oczywiście mogą) zostać spełnione jednocześnie i spełnienie choćby jednej z nich pozwala Trybunałowi odstąpić od wyznaczenia rozprawy.

Trybunał stwierdził, że do akt postępowania wpłynęły pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania, stanowiące wystarczającą podstawę wydania orzeczenia w sprawie. Przesłanki rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym zostały zatem spełnione.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Ustalenia wstępne.

1.1. Przystępując do rozpoznania sprawy, należało przypomnieć, że – zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074, ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające uotpTK) – do postępowań wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK) – stosuje się przepisy nowe. Ponieważ przepisy działu II uotpTK „Postępowanie przed Trybunałem”, zaczęły obowiązywać od 3 stycznia 2017 r. (art. 1 przepisów wprowadzających uotpTK), procedowanie w niniejszej sprawie odbywało się na podstawie uotpTK.

1.2. W pierwszej kolejności TK zwrócił uwagę na specyficzny sposób wskazania przez skarżącą wzorców kontroli. Kwestionowanemu przepisowi zarzucono bowiem niezgodność z „art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 w zw. z: art. 176 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji RP” (skarga konstytucyjna, s. 2). O ile nie budzi wątpliwości zarzut naruszenia prawa do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji), o tyle nie jest jasne, czy zarzut naruszenia prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji) obejmuje pozostałe wzorce kontroli (nie tylko art. 176 ust. 1, ale także art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1) jako związkowe względem art. 78 Konstytucji (co zdaje się sugerować użyty po skrócie „w zw.” dwukropek), czy też art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

tucji powołano samodzielnie, jako wyrażenie trzeciego, odrębnego zarzutu naruszenia prawa do równego traktowania.

Zgodnie z art. 67 uotpTK, Trybunał podczas orzekania jest związany zakresem zaskarżenia, przy czym zakres ten obejmuje zarówno wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części, jak i sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją (wzorce kontroli). Jak jednak wynika z utrwalonego orzecznictwa trybunalskiego, związanie to należy rozumieć na tle ugruntowanej w europejskiej kulturze prawnej zasady *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której podstawowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Rekonstrukcji zarzutu sformułowanego w skardze konstytucyjnej należy zatem dokonywać zarówno na podstawie jej *petitum*, jak i uzasadnienia, które stanowi część skargi. Trybunał podkreślał wielokrotnie, że zasada *falsa demonstratio non nocet*, choć stosowana z urzędu jako metoda łagodzenia nadmiernego formalizmu procesowego, nie może być rozumiana jako instrument eliminujący stosowanie zasady skargowości w postępowaniu przed TK, a zatem nie może służyć eliminowaniu braków formalnych skargi.

Uwzględniając powyższe, TK zwrócił uwagę, że skarżąca zarzuciła art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 623, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 755, 807 i 956; dalej: u.k.s.c.) „naruszenie podstawowej zasady konstytucyjnej, tj. prawa do sądu, wyrażonej w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, prawa do zaskarżania orzeczeń i dwuinstancyjnego postępowania z art. 78 w zw. z art. 176 ust. 1 Konstytucji oraz prawa do równego traktowania, na podstawie art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji” (skarga konstytucyjna, s. 8). Lakoniczność argumentacji na poparcie dwóch ostatnich spośród tak sformułowanych zarzutów nie pozwalała na przyjęcie, że w tym zakresie skarga konstytucyjna spełniła wymóg określony w art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 uotpTK.

Z kolei w odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji skarżąca poprzestała na przytoczeniu zarzutu; nie próbowała wyjaśnić, w jaki sposób kwestionowany przepis naruszył prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Takiego sposobu uzasadnienia skargi konstytucyjnej w zakresie wskazania zarzutu naruszenia przez zakwestionowaną regulację art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji nie sposób uznać za prawidłowe wykonanie obowiązku, o którym mowa w art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 uotpTK.

Wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób zostały naruszone przez kwestionowany przepis, nie może ograniczyć się do wymienienia przepisów Konstytucji, ale towarzyszyć temu musi przedstawienie argumentów świadczących o merytorycznej niezgodności zachodzącej między zaskarżonym przepisem a przedstawionymi wzorcami kontroli. Nie jest też wystarczające – w świetle art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 uotpTK – nazwanie wynikających z powołanych przepisów konstytucyjnych praw czy wolności. Doprecyzowanie powinno polegać na dokładnym określeniu zarówno zakresu ich zastosowania, jak i zakresu normowania przepisów konstytucyjnych treści te wyrażających, czego jednak skarżąca nie uczyniła. W zakresie zarzutu naruszenia przez art. 34 ust. 1 u.k.s.c. art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji postępowanie zostało zatem umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji skarżąca wyraźnie potraktowała go jako samodzielne prawo konstytucyjne. W skardze wskazała bowiem, że „[o]cenę konstytucyjności (...) należy jednak rozpatrywać nie tylko na poziomie prawa do sądu (...), ale także w kwestii takich praw konstytucyjnych, jak prawo do równego traktowania oraz równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych. Wynikające z zakwestionowanego przepisu ograniczenie konstytucyjnego prawa do równego traktowania, w tym pod względem majątkowym, wyrażonego w art. 32 ust. 1 Konstytucji, jest niedopuszczalne, ponieważ nie spełnia przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (skarga konstytucyjna, s. 9).

W orzecznictwie Trybunału ugruntowany jest jednak pogląd, że zasada równości, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie ma charakteru samodzielnego (zob. postanowienie z 18 grudnia 2019 r., sygn. SK 71/19, OTK ZU A/2020, poz. 2). Dlatego jej powołanie winno być powiązane z konstytucyjnym prawem podmiotowym, bowiem równość w rozumieniu konstytucyjnym to równa możliwość realizacji właśnie wolności i praw. W pełni konstytucyjny wymiar prawo do równego traktowania uzyskuje bowiem w przypadku „nierówności” dotyczącej określonych i unormowanych w Konstytucji wolności i praw (zob. postanowienie z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). A zatem także w tym zakresie postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji, TK aprobując przypomina swoje stanowisko zajęte w wyroku z 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 12/13 (OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 41), że „osią rozważań skarżących było ograniczenie konstytucyjnego prawa do sądu ze względu na ustanowienie w zaskarżonym przepisie niewspółmiernie wysokiej (nieproporcjonalnej) opłaty sądowej. Dlatego, kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet*, Trybunał przyjął, że art. 31 ust. 3 Konstytucji zostanie w tym wypadku uszeregowany jako przepis dookreślający argumentację wywodzoną z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zabieg ten jest zgodny z utrwaloną praktyką Trybunału, w myśl której, jeśli ocena ustawy musi zostać przeprowadzona także w świetle konstytucyjnych ograniczeń praw podmiotowych (w tym przede wszystkim zasady proporcjonalności), nawet niewskazanie w *petitum* bądź uzasadnieniu skargi konstytucyjnej art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorca kontroli nie stoi na przeszkodzie uwzględnieniu tej normy prawnej w rozważaniach Trybunału”.

Podsumowując tę część rozważań Trybunał stwierdził, że w rozpoznawanej sprawie wzorcami kontroli mogą być wyłącznie art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

## **2. Kwestionowany przepis i jego otoczenie normatywne.**

### **2.1. Art. 34 u.k.s.c. 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. (utracił moc)”.**

Aktualny stan prawny w zakresie sposobu określania wysokości opłat sądowych od skargi na orzeczenie KIO został ukształtowany 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: „nowela”), która weszła w życie w 22 grudnia 2009 r., oraz wyrokiem o sygn. SK 12/13. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym art. 34 u.k.s.c. przewidywał, że od skargi na orzeczenie KIO, w sprawach zamówień publicznych, pobiera się opłatę stałą w wysokości 3000 zł. Nowe brzmienie art. 34 u.k.s.c., nadane mu przez nowelę, znacząco podwyższyło opłatę stałą, określając ją na poziomie pięciokrotności wpisu wniesionego od odwołania w sprawie, której dotyczy skarga – a jednocześnie wprowadziło wyjątek od tej, statuowanej w ust. 1, reguły – zgodnie z którym, w przypadku skarg dotyczących czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podjętych po otwarciu ofert, opłata od skargi miała charakter stosunkowy i wynosiła 5% wartości przedmiotu zamówienia w postępowaniu, którego skarga dotyczy, jednak nie więcej niż 5 000 000 zł (ust. 2). Na skutek wspomnianego wyroku Trybunału o sygn. SK 12/13, ust. 2 artykułu 34 u.k.s.c. utracił moc obowiązującą. W konsekwencji, w aktualnym stanie prawnym wszystkie opłaty sądowe w sprawach o udzielenie zamówienia publicznego – niezależnie od tego, czy sprawy te 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 u.k.s.c. i mają charakter stały. Zawarte w art. 34 ust. 1 u.k.s.c. *in fine* odesłanie „z zastrzeżeniem ust. 2” jest zatem bezprzedmiotowe.

Należy przypomnieć, że podstawowym środkiem ochrony prawnej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego jest odwołanie wnoszone do KIO. Warunkiem rozpoznania odwołania jest uiszczenie wpisu, którego wysokość 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 rozliczania (Dz. U. z 2018 r. poz. 972).

Na orzeczenie KIO stronom oraz uczestnikom postępowania odwoławczego przysługuje skarga do sądu, która może dotyczyć zarówno rozstrzygnięć co do istoty (wyroków), jak i postanowień kończących postępowanie. Sąd wydający orzeczenie w postępowaniu w sprawie skargi na orzeczenie KIO jest drugą instancją, w której następuje ponowne rozpoznanie sprawy w zakresie żądań zgłoszonych w odwołaniu. W postępowaniu przed sądem stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.; dalej: k.p.c.) o apelacji, chyba że przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.; dalej: u.p.z.p.) stanowią inaczej (art. 198a u.p.z.p.).

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 u.p.z.p.). Art. 386 § 4 k.p.c. nie stosuje się (art. 198f ust. 2 u.p.z.p.). Strony ponoszą koszty postępowania stosownie do jego wyniku, przy czym sąd, określając wysokość kosztów w treści orzeczenia, uwzględnia także koszty poniesione przez strony w związku z rozpoznaniem odwołania, w tym także wpis uiszczony od odwołania wniesionego do KIO. Postępowanie sądowe jest co do zasady jednoinstancyjne, a od wyroku lub postanowienia sądu kończącego postępowanie w sprawie stronom (z wyjątkiem Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych – art. 198g ust. 1 zdanie drugie u.p.z.p.) nie przysługuje skarga kasacyjna. Odpowiednie stosowanie przepisów o apelacji przemawia za uznaniem skargi za szczególny środek odwoławczy, przysługujący od orzeczeń o charakterze merytorycznym i formalnym, zatem łączący cechy apelacji i zażalenia (zob. uchwała SN z 6 czerwca 2012 r., sygn. akt III CZP 23/12).

Stosownie do art. 126<sup>2</sup> § 1 w związku z art. 368 § 1 k.p.c. i w związku z art. 198a ust. 2 u.p.z.p., sąd nie podejmie żadnej czynności na skutek pisma, od którego nie została uiszczona należna opłata. Zasada ta dotyczy także skargi do sądu wnoszonej na podstawie u.p.z.p. Zatem aby skarga mogła zostać rozpoznana, skarżący winien wnieść od niej stosowną opłatę sądową.

2.2. Zagadnienie opłaty sądowej od skargi na orzeczenie KIO było już przedmiotem orzekania przez TK. Wyrokiem z 14 stycznia 2014 r. (sygn. SK 25/11, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 1) Trybunał orzekł, że art. 34 ust. 2 u.k.s.c. w zakresie, w jakim określa opłatę stosunkową od skargi na orzeczenie KIO, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji.

Trybunał stwierdził, że wybór metody obliczania opłaty sądowej w sprawach cywilnych należy do ustawodawcy, który w tej mierze – w granicach porządku konstytucyjnego – korzysta ze znacznej swobody regulacyjnej. Ustawodawca może ustanowić również opłatę stosunkową z maksymalnym limitem kwotowym. Taka opłata jest często stosowana w sprawach o prawa majątkowe; jest dopuszczalna także w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Trybunał zaznaczał równocześnie, że ze względu na przesłanki skargi konstytucyjnej, „nie mógł (...) badać kwestionowanego przepisu [art. 34 ust. 2 u.k.s.c.] w zakresie, w jakim określa on maksymalną wysokość opłaty, ponieważ wykroczyłoby to poza ramy



konkretnej kontroli konstytucyjności prawa”. Z tego względu nie analizował problematyki wysokości opłaty sądowej, ustalonej w art. 34 ust. 2 u.k.s.c. na maksymalną kwotę 5 000 000 zł. W tym zakresie postępowanie zostało umorzone, ponieważ takie zagadnienie konstytucyjne – na tle rozpatrywanych wówczas skarg – nie wystąpiło. Trybunał odnotował jednak, że dostrzega problem, jaki występuje w dostępie do sądu na gruncie art. 34 ust. 2 u.k.s.c. i podczas stosowania tego przepisu. Jak stwierdził: „Zgodność z Konstytucją uregulowania górnej granicy opłaty sądowej w sprawach z zakresu zamówień publicznych na poziomie 5 000 000 zł może być jednak kwestionowana w trybie kontroli abstrakcyjnej, albo też w trybie kontroli konkretnej, jeśli wysokość opłaty sądowej w danej sprawie osiągnęła wyznaczony ustawowo poziom”.

Z kolei w przywołanym już wyroku o sygn. SK 12/13, Trybunał stwierdził, że art. 34 ust. 2 u.k.s.c. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji.

W uzasadnieniu tego wyroku TK stwierdził, że dla realizacji dostępu do sądu szczególne znaczenie mają koszty sądowe, w tym opłaty sądowe. Mogą one niewątpliwie utrudniać dostęp do wymiaru sprawiedliwości podmiotom, które tych kosztów nie są w stanie ponieść, zwłaszcza gdy dodatkowo obowiązujące przepisy nie zapewniają im skutecznej realizacji tzw. prawa ubogich. Nadmierna bariera kosztowa może wręcz hamować dostęp do rozstrzygnięcia sprawy przez sąd (zweryfikowania przez sąd rozstrzygnięcia organu niesądowego), przekształcając się w opłatę nieproporcjonalnie dolegliwą, czy wręcz „zaporową”. W takiej sytuacji Trybunał rozważył dopuszczalność posłużenia się w art. 34 ust. 2 u.k.s.c. limitem kwotowym w wysokości 5 000 000 zł, który został zastosowany w sprawie będącej podstawą rozpoznawanej skargi. Niezależnie od akceptacji samego stosunkowego mechanizmu obliczania wysokości opłaty sądowej od skargi na orzeczenie KIO, Trybunał uznał za uzasadnione zastrzeżenia wobec art. 34 ust. 2 u.k.s.c., określającego maksymalną wysokość opłaty na 5 000 000 zł. W przekonaniu składu orzekającego przepis ten stanowił przejaw nadmiernego fiskalizmu i mógł skutkować nieproporcjonalnym ograniczeniem prawa do sądu, niekiedy nawet całkowicie eliminując możliwość uzyskania przez uczestnika postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, niedysponującego stosowną kwotą, ochrony jego słuszych praw, naruszonych przez zamawiającego. TK stwierdził więc, że art. 34 ust. 2 u.k.s.c. naruszył prawo dostępu do sądu oraz prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, wynikające z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Ponadto uznał, że kwestionowany przepis naruszył art. 78 Konstytucji, ponieważ wprowadził nadmiernie utrudnione (nieproporcjonalne) warunki wniesienia środka odwoławczego do sądu, jedynie formalnie gwarantując prawo zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji.

### **3. Konstytucyjny standard w zakresie ustalania kosztów.**

Trybunał nie widzi potrzeby przypominania swojego wieloletniego i utrwalonego stanowiska dotyczącego dostępu do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Również teza, że regulacja kosztów postępowania sądowego ma istotne znaczenie dla realizacji konstytucyjnego prawa do sądu, jest od dawna utrwalona w orzecznictwie Trybunału. Co więcej, TK wielokrotnie potwierdzał, że sama wysokość opłaty sądowej może być samodzielnym problemem konstytucyjnym na gruncie prawa do sądu (zob. m.in. wyroki o sygn. SK 25/11 i o sygn. SK 12/13). Choć Konstytucja nie zakazuje wprowadzenia odpłatności postępowania sądowego, to jednak wyklucza ustanawianie barier ekonomicznych w postaci nadmiernych kosztów postępowania, bowiem zbyt wysokie koszty postępowania stanowią istotne ograniczenie dostępu do sądu i mogą uniemożliwić jednostce dochodzenie praw na drodze sądowej (zob. np. wyrok z 30 marca 2004 r., sygn. SK 14/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 23). Trybunał akceptuje więc generalną zasadę odpłatności wymiaru sprawiedliwości, a co za tym idzie, zarówno dostępu do sądu, jak i ukształtowania procedury sądowej w opar-

ciu o tę zasadę. Koszty sądowe są dopuszczalnym instrumentem polityki państwa służącym do regulowania relacji stron stosunków procesowych oraz – w szerszym ujęciu – modyfikowania decyzji jednostek co do sposobu prowadzenia swoich interesów i doboru środków ich ochrony. Koszty postępowania służą osiągnięciu należytej sprawności organizacyjnej i orzeczniczej sądów oraz oddzielenia roszczeń szykanujących i oczywiście niezasadnych od roszczeń uzasadnionych, służących ochronie praw i wolności jednostki. Koszty sądowe spełniają liczne funkcje: społeczne, fiskalne, a także służebne wobec wymiaru sprawiedliwości. Funkcja społeczna oznacza wpływ, jaki koszty postępowania wywierają na życie społeczne w sensie pozytywnym (ograniczenie pieniądza, szykanowania przeciwnika, minimalizacja zachęt do ochrony fikcyjnych interesów i chęci niesłusznego wzbogacenia się kosztem przeciwnika etc.), jak i negatywnym (np. utrudnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zaburzenia funkcjonowania zasady faktycznej równości uczestników postępowania). Funkcje fiskalne polegają na uzyskaniu częściowego przynajmniej zwrotu kosztów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (choć 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. Ustawodawcy przysługuje zatem istotny margines swobody regulacyjnej w zakresie określenia kosztów sądowych, a także ewentualnego zwrotu tych kosztów, czy też podziału kosztów procesu między stronami. Granice regulacyjnej swobody ustawodawcy w tym zakresie wyznacza konieczność wyważenia wielu sprzecznych interesów różnych podmiotów, a także udzielenia ochrony interesowi publicznemu (zob. wyrok z 17 maja 2016 r., sygn. SK 37/14, OTK ZU A/2016, poz. 22). Jednocześnie jednak, w warunkach generalnej zasady odpłatności postępowania sądowego, z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji wynika obowiązek ustanowienia regulacji, które zapewnią dostęp do sądu tym podmiotom, które nie są w stanie ponieść kosztów postępowania sądowego. Zwolnienie od kosztów sądowych powinno gwarantować uzyskanie ochrony sądowej podmiotom gorzej sytuowanym, dla których poniesienie kosztów w całości, a nawet w części, nie jest możliwe bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania.

Trybunał przypomina, że koszty sądowe, w szczególności ustalenie opłat sądowych na określonym pułapie, jest nierozzerwalnie związane z zapewnieniem właściwej równowagi między interesem państwa w uzyskaniu częściowego zwrotu wydatków na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości a interesem podmiotów dochodzących swych praw na drodze sądowej. Wysokość opłat sądowych, pozostających w ścisłym związku z przedmiotem postępowania i nieutrudniających ochrony praw, może być uzasadniona nakładami aparatu państwowego na konkretne postępowanie. System kosztów sądowych nie może być też oderwany od określonej polityki państwa, może więc prowadzić do ułatwień w procesach dotyczących określonych kategorii spraw bądź przeciwnie – utrudniać takie procesy w innych (zob. wyrok z 21 lipca 2008 r., sygn. P 49/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 108 oraz przywołany tam wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 10 stycznia 2006 r., *Teltronic-CATV przeciwko Polsce*, skarga nr 48140/99). Trybunał wskazał, że odpowiedź na pytanie o konstytucyjność konkretnego uregulowania „kosztowego” w procedurze cywilnej wymaga łącznego rozpatrzenia: po pierwsze – wysokości opłaty w świetle jej funkcji systemowej, po drugie – uwzględnienia potrzeb zarówno wymiaru sprawiedliwości, jak i potrzeb społecznych, po trzecie stadium procesu, na którym wymóg jej uiszczenia jest stosowany, po czwarte zaś – możliwości i zakresu uzyskania ewentualnego zwolnienia z obowiązku jej wniesienia. Na tle wskazanych przesłanek nie można tracić z pola widzenia oczywistego faktu, że w kontekście zamówień publicznych na plan pierwszy wybija się funkcja służebna kosztów sądowych wykonawców oraz selekcja roszczeń szykanujących i oczywiście niezasadnych od roszczeń uzasadnionych. Istotnym problemem w systemie zamówień publicznych było bowiem spowolnienie postępowań wskutek oczywiście nieuzasadnionych odwołań niektórych wykonawców.

Tak też uzasadniano konieczność znacznego podwyższenia wysokości opłat sądowych od skargi na rozstrzygnięcie KIO (zob. druk sejmowy nr 2154/VI kadencja). Niemniej, *ratio* zakwestionowanego przepisu art. 34 u.k.s.c. w powołanym wcześniej uzasadnieniu projektu noweli mogła budzić poważne wątpliwości. Nawet bowiem potencjalne nadużywanie skargi na orzeczenie KIO, czy jej instrumentalne wykorzystywanie w bieżącej praktyce do „blokowania” postępowań w sprawach o udzielenie zamówienia publicznego, nie wstrzymuje zawarcia umowy o zamówienie publiczne, a w każdym razie możliwości tej nie wyłącza (zob. wyrok o sygn. SK 12/13). Należy przypomnieć w tym miejscu pogląd TK, że szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością absolutną, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych jednostki (zob. wyrok z 16 grudnia 2008 r., sygn. P 17/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 179).

Trzeba oczywiście pamiętać o szczególnym charakterze postępowania w sprawach o udzielenie zamówień publicznych, gdyż dotyczy ono zaspokojenia określonych potrzeb społecznych, realizowanych na podstawie umów o zamówienie publiczne. To bez wątpienia uzasadnia wprowadzenie wyższych niż w porównywalnych sprawach opłat sądowych. Jednak mimo to opłaty te powinny pozostawać w racjonalnej zależności od przedmiotu postępowania. Jeżeli bowiem poniesione wydatki na opłatę sądową będą niewspółmiernie wysokie w stosunku do korzyści, jakie skarżący uzyska w wyniku korzystnego dla niego orzeczenia sądowego, w praktyce może dochodzić do sytuacji, kiedy ekonomiczna kalkulacja „zysków i strat” będzie powodowała rezygnację z dochodzenia roszczenia na drodze sądowej (zob. wyrok z 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42).

#### **4. Kontrola konstytucyjności.**

Odnosząc poczynione wyżej ustalenia do postępowań w sprawach zamówień publicznych, można przyjąć, że w świetle dotychczasowego, bogatego i jednolitego orzecznictwa Trybunału dotyczącego wysokości kosztów sądowych w kontekście konstytucyjnej zasady prawa do sądu, ustawodawca dysponuje co prawda znaczną swobodą kształtowania opłat sądowych, to jednak obciążenia finansowe wynikające z tych opłat nie mogą być asymetryczne wobec wartości zamówienia i ewentualnych, spodziewanych z niego zysków. Opłata stała, określona w art. 34 ust. 1 u.k.s.c. jako pięciokrotność wpisu wniesionego od odwołania w sprawie, stanowi nieproporcjonalną dolegliwość i powoduje istotne ograniczenie prawa dostępu do sądu w fazie odwoławczej. W efekcie stanowi nadmierną barierę ekonomiczną realizacji prawa do sądu. Prawo do sądu może być wprawdzie ograniczane, jednak ograniczenie nie może prowadzić do naruszenia jego istoty. Dotyczy to każdego, kto ze względu na sytuację, w jakiej się znajduje, poszukuje rozwiązania swojego problemu na drodze sądowej. Trybunał podkreśla, że w przypadku przedsiębiorców, jak to ma miejsce w niniejszej sprawie, 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. Decyzja przedsiębiorcy o skorzystaniu z drogi sądowej podlega ocenie także z punktu widzenia kalkulacji ekonomicznej, w której ważną rolę odgrywają także koszty sądowe. Ustawodawca w kwestionowanym przepisie *de facto* odebrał w części spraw możliwość skorzystania z drogi odwoławczej. W związku z tym nie może również zostać zrealizowana, przewidywana przez art. 78 Konstytucji, kontrola orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

Trybunał nie znalazł żadnego uzasadnienia wprowadzonego ograniczenia z punktu widzenia wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wręcz przeciwnie, w uzasadnieniu projektu wprowadzającego kwestionowany przepis (zob. druk sejmowy nr 2154/VI kadencja, s. 8) wskazano, że dotychczasowe „uregulowanie nie jest uzasadnione oraz może relatywnie zachęcać do wnoszenia skarg w postępowaniach o udzielenie zamówień o znacznych wartościach”, a więc chodziło o ograniczenie dostępu do sądu. Ograniczenie to ma jed-

nak – zdaniem Trybunału – nadmierny charakter. Należy też zauważyć, że Rada Ministrów dostrzegła, że „[o]płata w obowiązującej wysokości uznawana jest przez większość wykonawców za istotną barierę utrudniającą korzystanie z tego środka ochrony prawnej. W efekcie, zaskarżalność orzeczeń Krajowej Izby Odwoławczej na poziomie kilku procent, nie zapewnia skutecznej kontroli jej orzecznictwa” (druk sejmowy nr 3625/VIII kadencja). W efekcie, od 1 stycznia 2021 r. art. 34 ust. 1 u.k.s.c. przewidywać będzie opłatę w wysokości trzykrotności a nie pięciokrotności wpisu (art. 39 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych, Dz. U. poz. 2020).

Dokonując oceny art. 34 ust. 1 u.k.s.c., Trybunał zwrócił również uwagę na zawarte w stanowiskach Sejmu i Prokuratora spostrzeżenie, że choć u.k.s.c. przewiduje możliwość zwolnienia od kosztów sądowych, to jednak, wobec dominującej, restrykcyjnej wykładni art. 102 i zwłaszcza art. 103 u.k.s.c., nie dają istotnej szansy realizacji konstytucyjnego prawa do sądu.

Reasumując, Trybunał uznał, że art. 34 ust. 1 u.k.s.c. przez to, że wprowadza nieproporcjonalnie wysoką opłatę stałą, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Ze względu na powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.