

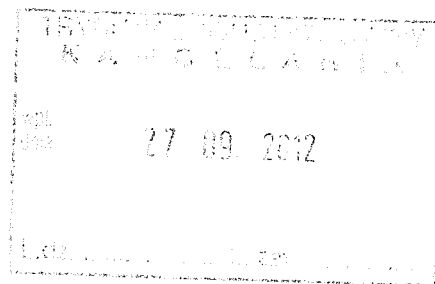


SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 27 września 2012 r.

Sygn. akt P 13/12

BAS-WPTK-491/12



**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego Warszawa – Praga w Warszawie II Wydział Cywilny z 17 stycznia 2012 r. (sygn. akt P 13/12), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594 ze zm.), w zakresie, w jakim nie przewiduje zwrotu połowy opłaty od pisma zawierającego zarzuty od nakazu zapłaty wniesione w postępowaniu, w którym sprawa zakończyła się zawarciem ugody sądowej, **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

1. Jako przedmiot kontroli Sąd Okręgowy Warszawa – Praga w Warszawie II Wydział Cywilny (dalej: pytający sąd) wskazuje art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c 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.). Dla nakreślenia kontekstu, w jakim funkcjonuje zakwestionowany przepis należy jednak przywołać cały art. 79 u.k.s.c., normujący wypadki, w których sąd z urzędu zwraca stronie całość lub część uiszczonej opłaty sądowej. W aktualnie obowiązującym brzmieniu art. 79 u.k.s.c. stanowi:

„1. Sąd z urzędu zwraca stronie:

1) całą uiszczoną opłatę od:

- a) pisma zwróconego wskutek braków formalnych,
- b) pisma odrzuconego lub cofniętego, jeżeli odrzucenie lub cofnięcie nastąpiło przed wysłaniem odpisu pisma innym stronom, a w braku takich stron – przed wysłaniem zawiadomienia o terminie posiedzenia,
- c) zażalenia na postanowienie w przedmiocie ukarania grzywną albo aresztem, zamiany grzywny na areszt albo w przedmiocie przymusowego sprowadzenia, jeżeli zażalenie zostało uwzględnione w całości,
- d) zażalenia na postanowienie o przyznaniu wynagrodzenia biegłemu lub tłumaczowi, jeżeli zażalenie zostało uwzględnione w całości,
- e) apelacji, zażalenia, skargi kasacyjnej w razie uwzględnienia środka zaskarżenia z powodu oczywistego naruszenia prawa i stwierdzenia tego naruszenia przez sąd odwoławczy lub Sąd Najwyższy,
- f) skargi na orzeczenie referendarza sądowego w razie jej uwzględnienia z powodu oczywistego naruszenia prawa i stwierdzenie tego naruszenia przez sąd,
- g) skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w razie jej uwzględnienia;

2) trzy czwarte uiszczonej opłaty od:

- a) pisma wszczynającego postępowanie w pierwszej instancji, jeżeli w toku postępowania sądowego zawarto ugodę przed mediatorem,

b) skargi kasacyjnej lub skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nieprzyjętej do rozpoznania przez Sąd Najwyższy,

c) pozwu w postępowaniu upominawczym, jeżeli uprawomocnił się nakaz zapłaty,

d) pozwu w europejskim postępowaniu nakazowym, jeżeli uprawomocnił się europejski nakaz zapłaty;

3) połowę uiszczonej opłaty od:

a) pisma cofniętego przed rozpoczęciem posiedzenia, na które sprawa została skierowana,

b) pozwu o rozwód lub separację w razie orzeczenia rozwodu lub separacji na zgodny wniosek stron bez orzekania o winie - po uprawomocnieniu się wyroku, z zastrzeżeniem art. 26 ust. 2,

c) pisma wszczynającego postępowanie w instancji, w której sprawa zakończyła się zawarciem ugody sądowej.

2. Poza wypadkami przewidzianymi w ust. 1 sąd z urzędu zwraca stronie całą uiszczoną opłatę od pozwu o rozwód lub separację albo wniosku o separację w razie cofnięcia pozwu lub wniosku na skutek pojednania się stron w pierwszej instancji. W razie pojednania się stron przed zakończeniem postępowania apelacyjnego, zwraca się połowę uiszczonej opłaty od apelacji."

2. Pytający sąd kwestionuje art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c. „w zakresie, w jakim nie przewiduje zwrotu połowy opłaty od pisma zawierającego zarzuty od nakazu zapłaty wniesione w postępowaniu, w którym sprawa zakończyła się zawarciem ugody sądowej”. Pytanie prawne ma więc – przynajmniej literalnie – charakter zakresowy oraz dotyczy braku w zakwestionowanym przepisie określonej regulacji normatywnej. Odrębnym zagadnieniem jest to, czy mamy w tym wypadku do czynienia z zarzutem pominięcia czy też – niepodlegającego kognicji Trybunału Konstytucyjnego – zaniechania legislacyjnego (zob. niżej, pkt II stanowiska).

3. Na marginesie warto również podkreślić, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest wyłącznie przepis normujący zasady zwrotu opłaty sądowej w wypadku zakończenia postępowania (tutaj: postępowania nakazowego) w razie zawarcia ugody sądowej. Jakkolwiek elementem kontekstu normatywnego sprawy są również przepisy normujące wysokość i zasady ponoszenia opłat sądowych przez

strony postępowania nakazowego (art. 19 ust. 2 pkt 1, art. 19 ust. 4 u.k.s.c.), zagadnienie to jest pojęciowo odrębne, pozostaje poza zakresem zarzutów pytającego sądu i nie powinno mieć bezpośredniego wpływu na ocenę konstytucyjności art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c.

## **II. Analiza formalnoprawna**

1. Według art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: u. TK), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Artykuł 193 Konstytucji formułuje zatem trzy przesłanki, których łączne spełnienie warunkuje dopuszczalność przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego: (a) podmiotową – wedle której może to uczynić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej, odrębny i niezależny od legislatywy oraz egzekutywy; (b) przedmiotową – w myśl której przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą; (c) funkcjonalną, która uzasadnia wystąpienie z pytaniem tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się (zawisłej) przed sądem (zob. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03 oraz powoływane tam piśmiennictwo).

W praktyce sądowej kluczowe znaczenie ma z reguły, określana mianem przesłanki funkcjonalnej, zależność pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy, która polega na tym, że treść orzeczenia Trybunału musi mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem przedstawiającym pytanie prawne. Przedmiotem pytania prawnego może być zatem tylko taki przepis, którego derogacja w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed pytającym sądem (zob. postanowienia TK z: 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08 oraz wyroki TK z: 17 lipca 2007 r., sygn. akt P 16/06, 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07; 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 39/06; 19 lutego 2008 r., sygn. akt

P 49/06; 27 maja 2008 r., sygn. akt P 59/07 i 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07, a także wcześniejszy wyrok z 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06 oraz powołane tam orzeczenia Trybunału).

2. Na tle okoliczności niniejszej sprawy spełnienie wymienionych przesłanek dopuszczalności pytania prawnego (zwłaszcza podmiotowej i funkcjonalnej) nie budzi wątpliwości. Jednak w związku z tym, że zarzuty pytającego sądu nie kierują się wobec treściom, które zostały *expressis verbis* uregulowane w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c., ale wobec temu, czego w tym przepisie nie zawarto, bliższego rozważenia wymaga, czy przedmiotem kontroli jest (ma być) w istocie podlegające kognicji sądu konstytucyjnego tzw. pominięcie ustawodawcze (określane także jako zaniechanie względne), czy też wykraczające poza jego kompetencje orzecznicze zaniechanie ustawodawcze (*sensu stricto*). Jakkolwiek precyzyjne rozróżnienie tych dwóch konstrukcji jurydycznych bywa *in casu* utrudnione (zob. P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowski*, red. J. Czajowski, Kraków 2007, s. 398 i 403-404), w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że pytanie prawne sądu może dotyczyć zgodności z Konstytucją normy prawnej, także w zakresie, w jakim nie zawiera ona elementów koniecznych z uwagi na wymagania konstytucyjne (zob. przykładowo orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95 oraz wyroki TK z: 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97, 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03; 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07). Niedopuszczalne jest natomiast rozpoznanie zarzutu dotyczącego braku wprowadzenia określonej regulacji ustawowej. Z tego względu, przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania sprawy należy rozważyć, czy została spełniona przesłanka przedmiotowa pytania prawnego (zob. postanowienia TK z: 13 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 35/09; 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09).

W piśmiennictwie podsumowującym orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że określona regulacja może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne z punktu widzenia przedmiotu i celu tej regulacji (zob. M. Grzybowski, *Legislative omission in practical jurisprudence of the Polish Constitutional Tribunal*, [w:] *Problems of legislative omission in constitutional jurisprudence*, red. E. Jarašiunas, Wilno 2009, s. 698, cyt. za

postanowieniem TK w sprawie o sygn. akt P 45/09). Podkreśla się również związek między dopuszczalnością orzekania o pominięciach ustawodawczych a obowiązkiem państwa zapewnienia realizacji konstytucyjnych praw i wolności (zob. P. Tuleja, *Zaniechanie...*, s. 401-403). Stwierdzone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pominięcia prawodawcze były związane na ogół z niezapewnieniem właściwej realizacji konkretnych praw lub wolności przysługujących danej kategorii podmiotów. Największa grupa wyroków dotyczących pominięcia ustawodawczego dotyczy nieprzyznania pewnych praw określonej kategorii podmiotów (zob. przykładowo wyroki TK z: 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 5/09; 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 27/07). Kontrola konstytucyjności pominięć prawodawczych, rozumianych jako braki w ramach istniejących już regulacjach prawnych, jakkolwiek dopuszczalna, nie może dotyczyć braków każdego rodzaju, ale tylko takich, które powodują niezapewnienie należytego stopnia realizacji konkretnych praw i wolności przysługujących danej kategorii podmiotów (zob. postanowienie TK z 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09). Technika ta wykazuje wprawdzie pewne mankamenty, zakłada bowiem, już na etapie badania formalnej dopuszczalności skargi konstytucyjnej, pytania prawnego czy wniosku, antycypację kwestii merytorycznych (tj. zarzutu naruszenia lub niepełnej realizacji określonych praw lub wolności konstytucyjnych), tym niemniej – jak wskazano – dominuje w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału.

Mimo, że przykłady takie przeważają w judykaturze Trybunału Konstytucyjnego dotyczącej kontroli pominięcia ustawodawczego (zob. przykładowo wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. akt SK 9/08 i przywoływane tam wcześniejsze orzecznictwo), należy podkreślić, że ocena powinna być szczególnie ostrożna wówczas, gdy podstawą tezy o niekonstytucyjności regulacji ustawowej jest zarzut naruszenia statuowanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości. Przy liberalnym podejściu omawiana konstrukcja może bowiem skutkować *de facto* stanowieniem nowych norm prawnych, obejmujących klasy adresatów i sytuacji, pozostających pierwotnie – zgodnie z oceną i zamiarem ustawodawcy – poza obszarem danej regulacji prawnej (zob. wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. akt K 24/07; postanowienia TK z: 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02; 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09).

3. Uprzedzając dalsze rozważania, należy stwierdzić, że ogólną zasadą obowiązującą w postępowaniu cywilnym jest odpłatność, której dobitnym wyrazem są przepisy art. 2 ust. 2 i art. 10 u.k.s.c. oraz art. 126<sup>2</sup> § 1 k.p.c. Wyjątki od tej zasady – czy to w postaci zwolnienia od obowiązku uiszczania kosztów sądowych przez pewną kategorię podmiotów lub w pewnej kategorii spraw (art. 94 i n. u.k.s.c.), czy też rozpatrywanego w sprawie niniejszej obowiązku sądu zwrotu z urzędu w całości lub części uiszczonej opłaty sądowej (art. 79 u.k.s.c.) – stanowią przywilej fiskalny przyznawany przez Państwo ze względu na określone preferencje aksjologiczne. Jedną z wartości branych w tym zakresie pod uwagę jest zachęcanie strony poszukującej ochrony prawnej do ugodowego rozwiązania sporu (art. 79 ust. 1 pkt 2 lit. a, pkt 3 lit. c i ust. 2 u.k.s.c.; zob. szerzej zob. niżej, pkt III.3.4 stanowiska). Fakt, iż adresatem (beneficjentem) tego przywileju jest podmiot inicjujący postępowanie w sprawie albo w danej instancji nie jest jednak efektem pominięcia czy też niedopatrzenia ustawodawcy i nie dotyczy wyłącznie pozwanego wnoszącego zarzuty od nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym, ale stanowi konsekwencję wyboru określonego modelu rozwiązania tej kwestii. Z analizowanej preferencji fiskalnej nie może korzystać np. interwenient uboczny (co istotne – także samoistny) ani przeciwnik procesowy strony wszczynającej postępowanie w sprawie, który wniósł sprzeciw od wyroku zaocznego, wniosek o uchylenie europejskiego nakazu zapłaty, czy też skargę na orzeczenie referendarza – w więc środki zaskarżenia o charakterze niedewolutywnym – lub który dokonał innych czynności powiązanych z obowiązkiem wniesienia opłaty sądowej. Co więcej, w razie zawarcia ugody na etapie postępowania apelacyjnego zwrot nie będzie dotyczył połowy opłaty od pozwu, ale połowy opłaty od apelacji. Reasumując, wbrew oczekiwaniom pytającego sądu, rozpatrywany przepis nie zakłada zwrotu przez Skarb Państwa określonej części jakiegokolwiek opłaty sądowej poniesionej przez któregokolwiek z uczestników postępowania cywilnego zakończonych ugodą sądową. W tym kontekście może powstać wątpliwość, czy zarzuty pytającego sądu istotnie mają na celu wyeliminowanie niekonstytucyjnego pominięcia legislacyjnego, o ściśle określonym zakresie podmiotowym i przedmiotowym, czy też zmierzają *de facto* (oczywiście na kanwie i w granicach rozpatrywanej przez sąd sprawy) do zasadniczej modyfikacji przyjętego aktualnie – i warunkowanego historycznie – modelu preferencji finansowych stosowanych w razie ugodowego zakończenia sporu.

4. Przywołane argumenty mogą przemawiać za tezą o konieczności **umorzenia postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 u. TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Ze względu na istniejące w tej mierze wątpliwości, Sejm poddaje ostateczną ocenę tej kwestii Trybunałowi Konstytucyjnemu, koncentrując się na analizie merytorycznej zarzutów pytającego sądu.

### **III. Analiza merytoryczna**

#### **1. Zarzuty pytającego sądu**

Artykuł 79 u.k.s.c. wyczerpująco wymienia wypadki, w których sąd jest zobligowany do zwrotu całości lub części opłaty od pisma. W opinii pytającego sądu, fakt, iż art. 79 ust. 1 pkt 3 lit c u.k.s.c. nakazuje w wypadku zawarcia ugody sądowej zwrócić połowę opłaty od pisma wszczynającego postępowanie w danej instancji, nie reguluje natomiast zwrotu opłaty od pozostałych pism wniesionych w sprawie, w szczególności zarzutów od nakazu zapłaty, narusza zasadę równości – dyskryminuje bowiem jedną ze stron postępowania – oraz prawo do sądu, którego elementem jest sprawiedliwe kształtowanie procedury sądowej. Odwołując się do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, według którego zasadą ogólną powinien być zwrot kosztów na rzecz strony, która „wygrała” sprawę, od strony, która ostatecznie nie obroniła swego stanowiska, pytający sąd podnosi, że toczące się przed nim postępowanie nie zostało zakończone orzeczeniem przesądzającym, która za stron i w jakim zakresie wygrała sprawę. Ograniczenie obowiązku zwrotu części opłaty sądowej wyłącznie do jednej ze stron postępowania stanowi nieuzasadnione odstępstwo od reguły równego traktowania stron, wbrew istotnej i wspólnej dla nich okoliczności, jaką jest zawarcie ugody. W analizowanym wypadku odstępstwo to jest istotne o tyle, że opłata od pozwu w postępowaniu nakazowym stanowi jedną czwartą, natomiast opłata od zarzutów od nakazu zapłaty – trzy czwarte opłaty od pozwu pobieranej w postępowaniu zwykłym.



## 2. Wzorce konstytucyjne

### a) Zasada równości

1. Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Jakkolwiek pytający sąd powołuje cały art. 32 ust. 1 Konstytucji, analiza treści uzasadnienia pytania prawnego prowadzi do wniosku, że właściwym (rzeczywistym) wzorcem kontroli jest ma być statuowana w art. 32 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji zasada równości wobec prawa.

2. Zasada równości, według ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego: „polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujący się daną cechą istotną (relewaną) w równym stopniu, mają być traktowani równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (tak fundamentalne w tej mierze orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87). Punktem wyjścia powinno więc być ustalenie, czy istnieje wspólność cechy relewantnej pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a więc, innymi słowy, czy zachodzi „podobieństwo” tych sytuacji. Jeżeli zostaje stwierdzone, że sytuacje „podobne” zostały przez prawo potraktowane odmiennie, to wskazuje to na możliwość naruszenia zasady równości.

3. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że odmiennosc potraktowania sytuacji podobnych nie zawsze jest konstytucyjnie niedopuszczalna; mogą bowiem zachodzić wypadki, gdy jest ona usprawiedliwiona. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze znajdować uzasadnienie w odpowiednio przekonujących argumentach, nawiązujących do sposobu ujęcia zasady proporcjonalności. Argumenty te muszą mieć charakter: 1) relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści (innymi słowy, wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony); 2) proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania

podmiotów podobnych; 3) pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych (zob. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96). Dopiero brak przekonujących argumentów powoduje, że regulacja różnicująca reżim prawny podmiotów czy sytuacji „podobnych” nabiera charakteru niekonstytucyjnej dyskryminacji bądź uprzywilejowania (zob. przykładowo wyrok TK z 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05).

## **b) Prawo do sądu**

1. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.”

2. Prawo do sądu, stanowiące jedno z podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności, było już wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98; 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06). Według ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału, na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem; 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę.

Trybunał wyjaśnia ponadto w swoim orzecznictwie, że konstytucyjne prawo do sądu ma dwa aspekty: 1) pozytywny, bo zawiera dyrektywy zobowiązujące ustawodawcę do należytego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w wymiarze instytucjonalnym i proceduralnym oraz zobowiązujące do zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania; 2) negatywny, wyrażający się w zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji). W opinii Trybunału, Konstytucja

nie wyklucza ustanawiania w ustawie ograniczeń prawa do sądu, jeżeli nie prowadzą do zamknięcia sądowej drogi dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw oraz mieszczą się w ramach określonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyznaczający granice ingerencji organów władzy publicznej w tej sferze (wyrok TK z 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05; zob. także wyroki TK z: 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04 i 16 grudnia 2008 r., sygn. akt P 17/07).

3. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego problematyka kosztów sądowych (szerzej – kosztów procesu lub kosztów postępowania), oceniana w perspektywie art. 45 ust. 1 Konstytucji, pojawiała się głównie w kontekście spraw dotyczących wysokości i rygorów formalnych związanych z wnoszeniem opłat sądowych oraz zasad zwalniania i ponoszenia przez strony kosztów postępowania. Z reguły, rozpatrywane przez sąd konstytucyjny zarzuty wiązały się z pierwszym z wymienionych na wstępie komponentów prawa do sądu: prawem dostępu do sądu, czyli uruchomienia określonej procedury zmierzającej do wydania wiążącego rozstrzygnięcia. Jest bowiem niewątpliwe, że regulacje prawne dotyczące kosztów postępowania są jednym z istotnych elementów wpływających na dostępność do wymiaru sprawiedliwości (zob. przykładowo wyroki TK z: 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01; 2 lipca 2003 r., sygn. akt K 25/01; 30 marca 2004 r., sygn. akt SK 14/03; 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04; 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07; 21 lipca 2008 r., sygn. akt P 49/07; 16 grudnia 2008 r., sygn. akt P 17/07, a także postanowienia TK z: 23 listopada 1998 r., sygn. akt Ts 130/98; 1 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 183/99).

Wymaga podkreślenia, że to właśnie we wskazanym kontekście Trybunał Konstytucyjny sformułował większość powoływanych przez pytającego sądów, wskazując m.in., że zbyt wysokie koszty postępowania mogą stanowić istotne ograniczenie dostępu do sądu (zob. wyrok TK z 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05), oraz że wygrywający sprawę podmiot prywatny nie może ponosić pełnego ekonomicznego ciężaru udziału w postępowaniu (zob. wyroki TK z: 12 czerwca 2002 r., sygn. akt PP 13/01; 2 lipca 2003 r., sygn. akt K 25/01). Podkreślił to Trybunał w wyroku z 2 lipca 2003 r., stwierdzając, że: „zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich regulacje [art. 479<sup>54</sup>, art. 479<sup>65</sup> i art. 479<sup>76</sup> k.p.c. – uwaga własna], które całkowicie wyłączają obowiązek zwrotu kosztów postępowania przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów przez Prezesów URE, URTiP oraz UTK,

naruszają konstytucyjnie gwarantowane prawo do sądu, z uwagi na to, iż w sposób rzeczywisty i istotny ograniczają możliwość dochodzenia ochrony praw na drodze sądowej”. Niezależnie od różnic w usytuowaniu problemu na tle konstytucyjnym, trzeba również zasygnalizować, że przywoływane w tym kontekście judykaty dotyczyły kodeksowych reguł rozkładu kosztów postępowania między jego stronami, nie zaś (bezpośrednio) kwestii zwrotu opłat sądowych przez Skarb Państwa (szerzej na ten temat niżej, pkt III stanowiska). W opinii Sejmu, świadczy to o nieadekwatności przywoływanej przez pytający sąd argumentacji, a może świadczyć także o nieadekwatności samego wzorca kontroli.

4. Pytający sąd sytuuje natomiast regulowany przez art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c. problem zasad zwrotu opłat sądowych w postępowaniu nakazowym w razie zawarcia ugody sądowej w kontekście drugiego z wymienionych wyżej komponentów prawa do sądu, czyli nakazu rzetelności postępowania, ujmowanego niekiedy w postaci tzw. zasady sprawiedliwości proceduralnej. Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie podkreślał jego znaczenie (zob. m.in. wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05), wskazując, że bez zachowania standardu sprawiedliwości proceduralnej i rzetelności postępowania prawo do sądu byłoby prawem fasadowym. Różne koncepcje sprawiedliwości proceduralnej mają wspólne jądro, sprowadzające się do:

- a) możliwości bycia wysłuchanym;
- b) ujawniania w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu (i to nawet jeśli samo rozstrzygnięcie jest niezaskarżalne – legitymizacja przez przejrzystość), a więc unikania dowolności czy wręcz arbitralności w działaniu sądu;
- c) zapewnienia przewidywalności dla uczestnika postępowania, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany.

Trybunał Konstytucyjny sprecyzował treść zasady sprawiedliwości proceduralnej (rzetelności proceduralnej) przede wszystkim przy okazji badania konstytucyjności przepisów normujących środki zaskarżenia w postępowaniu cywilnym. Istotne znaczenie mają tutaj w szczególności wyroki z: 20 maja 2008 r. (sygn. akt P 18/07) i 1 lipca 2008 r. (sygn. akt SK 40/07), w których Trybunał stwierdził niekonstytucyjność przepisów procedury cywilnej przewidujących odrzucenie przez sąd, odpowiednio, apelacji i skargi kasacyjnej sporządzonej przez

profesjonalnego pełnomocnika, niespełniającej określonych wymagań prawnych, bez wzywania do usunięcia braków (art. 370<sup>1</sup> i art. 398<sup>6</sup> § 2 i § 3 k.p.c.) oraz wyrok z 1 lipca 2008 r. (sygn. akt SK 40/07), który dotyczył analogicznej regulacji przewidującej odrzucenie przez sąd skargi kasacyjnej bez wzywania do uzupełnienia braków (art. 398<sup>6</sup> § 2 i § 3 k.p.c.; zob. także wyroki TK z: 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01 i 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05). W przywołanych orzeczeniach Trybunał dyskwalifikował, najogólniej rzecz biorąc, regulacje wprowadzające określone rygory formalne, przekraczające „górną granicę formalizmu procesowego”, a w efekcie – uniemożliwiające merytoryczne rozpatrzenie poddanej osądowi sprawy. Niezachowanie standardu sprawiedliwości proceduralnej skutkowało – w tym kontekście – sprowadzeniem sądu do roli „roboty”, mechanicznie odrzucającego pisma procesowe obywateli ze względu na uchybienia nieważące w żaden sposób na możliwości wydania orzeczenia (zob. wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01). Także w tym kontekście adekwatność przywołanej argumentacji i sposób rozumienia wzorca kontroli z art. 45 ust. 1 Konstytucji mogą zatem budzić wątpliwości.

### **3. Analiza zgodności**

1. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie na rolę, jaką w systemie sądowej ochrony praw i wolności jednostki pełnią koszty sądowe. W wyroku z 7 września 2004 r. (sygn. akt P 4/04) Trybunał stwierdził, że koszty sądowe są tradycyjnie uznanym instrumentem polityki państwa służącym do regulowania relacji stron stosunków procesowych oraz do stymulowania decyzji jednostek co do sposobu prowadzenia swych interesów i doboru środków ich ochrony. Uznał, że koszty postępowania służą osiągnięciu należytej sprawności organizacyjnej i orzeczniczej sądów oraz wyodrębnieniu roszczeń szykanujących i oczywiście niezasadnych spośród roszczeń uzasadnionych, służących ochronie praw i wolności jednostki, oraz zwrócił uwagę, że koszty te spełniają liczne funkcje: społeczne, fiskalne, a także służebne wobec wymiaru sprawiedliwości. Zdefiniował, że funkcja społeczna oznacza wpływ wywierany przez koszty postępowania na życie społeczne w sensie zarówno 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), funkcja fiskalna polega na uzyskaniu częściowego przynajmniej zwrotu kosztów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (choć w skrajnych wypadkach realizacja tej funkcji może przerodzić się w nadmierny fiskalizm, stanowiący zagrożenie prawa do sądu), a funkcja służebna wobec wymiaru sprawiedliwości przejawia się we wpływie kosztów na zachowania stron w trakcie procesu. Stanowisko to zostało potwierdzone w szeregu późniejszych orzeczeń Trybunału (zob. wyroki TK z: 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05; 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07; 21 lipca 2008 r., sygn. akt P 49/07; 16 grudnia 2008 r., sygn. akt P 17/07). Wymienione funkcje mają znaczenie zwłaszcza w zakresie postępowania cywilnego, w ramach którego uczestnicy, dążący z reguły do ochrony swoich interesów majątkowych, uiszczając opłaty sądowe uczestniczą (przynajmniej w części) w pokrywaniu kosztów związanych z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości (zob. K. Gonera, *Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, Warszawa 2008, s. 299).

W konsekwencji, za niekwestionowaną – także z konstytucyjnego punktu widzenia – należy uznać zasadę odpłatności postępowania cywilnego. Na tle procedury cywilnej jej wyrazem jest art. 126<sup>2</sup> § 1 k.p.c., zgodnie z którym sąd nie podejmuje żadnej czynności na skutek pisma, od którego nie została uiszczona należna opłata. Zasada ta była przywoływana również przez Trybunał Konstytucyjny, który wielokrotnie podkreślał, że nie istnieje prawo do nieodpłatnego wymiaru sprawiedliwości (zob. wyroki TK z: 30 marca 2004 r., sygn. akt SK 14/03; 17 listopada 2008 r., sygn. akt SK 33/07). Konstytucja nie zakazuje wprowadzenia zasady odpłatności postępowania sądowego; zakazuje jedynie ustanawiania nadmiernych kosztów postępowania (ograniczających dostęp do sądu i uniemożliwiających jednostce dochodzenie praw na drodze sądowej) bądź też takich zasad repartycji, które mogą skutkować rezygnacją przez jednostkę z poszukiwania ochrony sądowej (zwłaszcza przez obciążenie jej kosztami postępowania niezależnie od wyniku postępowania i stopnia przyczynienia się do jego wytoczenia; zob. wyżej, pkt III.2.b stanowiska i przywołane tam orzecznictwo). Z zachowaniem wskazanych ograniczeń, w sferze określania kategorii i wysokości opłat sądowych, zasad ich wnoszenia, rygorów nieuiszczenia *etc.*, ustawodawcy przysługuje szeroki margines swobody regulacyjnej (zob. wyrok TK z 17 listopada 2008 r., sygn. akt SK 33/07). Trybunał Konstytucyjny wskazuje ponadto, iż: „Biorąc

pod uwagę funkcje, które spełniają opłaty sądowe, ustawodawca może przewidzieć w pewnych sytuacjach szczególne uprawnienia stron postępowania. Jak podnoszono wielokrotnie w orzeczeniach TK, Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do kontrolowania trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę, a może interweniować dopiero wówczas, gdy ustawodawca przekroczył zakres swobody regulacyjnej, i to w sposób na tyle drastyczny, że przyjęte rozwiązania prowadzą do istotnego naruszenia konstytucyjnie chronionych wartości” (wyrok TK z 12 grudnia 2006 r., sygn. akt P 15/05, dotyczący – co istotne w rozważanym kontekście – zwolnienia z opłaty sądowej w postępowaniu nakazowym).

2. Punktem wyjścia dla dalszej analizy powinna być krótka charakterystyka samego postępowania nakazowego. Jest to jedno z postępowań przyspieszonych, inicjowane wyłącznie na pisemny wniosek powoda złożony w pozwie (art. 484<sup>1</sup> § 2 k.p.c.), które charakteryzuje się koncentracją materiału dowodowego, ograniczeniami co do możliwości podmiotowych i przedmiotowych przekształceń powództwa, niedopuszczalnością wytoczenia powództwa wzajemnego oraz – przynajmniej na pierwszym etapie – niejawnością i znacznymi ograniczeniami dowodowymi. Dopuszczalność wszczęcia postępowania nakazowego jest uzależniona od kumulatywnego wystąpienia dwóch przesłanek. Pierwsza ma charakter przedmiotowy i jest związana z charakterem dochodzonego roszczenia (roszczenie pieniężne lub roszczenie dotyczące świadczenia rzeczy zamiennych). Druga sprowadza się do wymogu udowodnienia dochodzonego roszczenia za pomocą dokumentów wskazanych w sposób wyczerpujący w art. 485 k.p.c. (dokument urzędowy, zaakceptowany przez dłużnika rachunek, wezwanie dłużnika do zapłaty i pisemne oświadczenie dłużnika o uznaniu długu, zaakceptowane przez dłużnika żądanie zapłaty, zwrócone przez bank i nie zapłacone z powodu braku środków na rachunku bankowym, należycie wypełniony weksel, czek, rewers lub warrant, umowa, dowód spełnienia wzajemnego świadczenia niepieniężnego oraz dowód doręczenia dłużnikowi faktury lub rachunku w wypadku dochodzenia należności na podstawie ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych; Dz. U. Nr 139, poz. 1323 ze zm.; wyciąg z ksiąg bankowych podpisany przez osoby upoważnione do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych banku i opatrzony pieczęcią banku oraz dowód doręczenia dłużnikowi pisemnego wezwania do zapłaty).

Stwierdzenie, że żądanie pozwu nie zostało udowodnione dokumentami wskazanymi w art. 485 k.p.c. wywołuje skutek wyłącznie procesowy i powoduje konieczność skierowania sprawy do rozpoznania w innym (właściwym) postępowaniu procesowym (art. 486 k.p.c.). Jeżeli natomiast sąd uzna żądanie pozwu za dostatecznie udowodnione wymienionymi dokumentami, jest zobowiązany do wydania nakazu zapłaty, bez dalszego merytorycznego badania zasadności powództwa, w pierwszej (niejawnej) fazie postępowania, toczącej się bez udziału pozwanego (zob. uchwałę SN z 18 marca 2005 r., sygn. akt III CZP 97/04). W nakazie zapłaty sąd orzeka, że pozwany ma w ciągu 2 tygodni zaspokoić roszczenie w całości wraz z kosztami albo wnieść zarzuty (art. 491 § 1 i 3 k.p.c.). Nakaz zapłaty stanowi orzeczenie merytoryczne (co do istoty sprawy), wydawane na posiedzeniu niejawnym i warunkowe. Nakaz zapłaty, przeciwko któremu w całości lub w części nie wniesiono skutecznie zarzutów, ma skutki prawomocnego wyroku (art. 494 § 2 k.p.c.). Z chwilą wydania stanowi on ponadto tytuł zabezpieczenia, wykonalny bez nadawania mu klauzuli wykonalności (art. 492 § 1 k.p.c.).

Pozwany, który chce bronić się przeciwko żądaniu powoda zasądzonemu w nakazie zapłaty, powinien, wnieść zarzuty od nakazu zapłaty. Zarzuty od nakazu zapłaty stanowią niedewolutywny środek zaskarżenia o charakterze opozycyjnym, kwalifikowany jako inny środek zaskarżenia w rozumieniu art. 363 § 1 *in fine* k.p.c., powodujący ponowne rozpoznanie sprawy w tej samej instancji i umożliwiający odniesienie się przez pozwanego bezpośrednio do żądania pozwu. Ich wniesienie inicjuje drugą – jawną i kontradyktoryjną – fazę postępowania nakazowego. W piśmie zawierającym zarzuty pozwany powinien wskazać, czy zaskarża nakaz w całości czy w części, przedstawić zarzuty, które pod rygorem ich utraty należy zgłosić przed wdaniem się w spór co do istoty sprawy oraz okoliczności faktyczne i dowody, pod rygorem pominięcia spóźnionych twierdzeń i dowodów (art. 493 § 1 k.p.c.). Sąd odrzuca zarzuty wniesione po upływie terminu, nieopłacone lub z innych przyczyn niedopuszczalne, jak również zarzuty, których braków pozwany nie usunął w terminie (art. 494 § 1 k.p.c.). Natomiast w wypadku prawidłowego wniesienia zarzutów przewodniczący wyznacza rozprawę i zarządza doręczenie ich powodowi (art. 495 § 1 k.p.c.). W rezultacie, sąd wydaje wyrok, w którym nakaz zapłaty w całości lub w części utrzymuje w mocy albo go uchyla i orzeka o żądaniu pozwu, bądź też postanowieniem uchyla nakaz zapłaty i pozew odrzuca lub postępowanie umarza



(art. 496 § 1 k.p.c.; zob. ponadto wyrok SN z 3 listopada 2000 r., sygn. akt IV CKN 151/00).

3. Korelatem zarysowanej wyżej specyfiki postępowania nakazowego jest wysokość i sposób ponoszenia przez jego strony opłat sądowych. Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 1 u.k.s.c., od pozwu w postępowaniu nakazowym pobiera się czwartą część opłaty. Może to być czwarta część opłaty stosunkowej, obliczonej od wartości przedmiotu sporu (art. 13 u.k.s.c.), albo czwarta część opłaty stałej (np. w sprawach podlegających rozpoznaniu w postępowaniu uproszczonym – art. 28 u.k.s.c.). Ta szczególna preferencja fiskalna ma skłaniać podmioty poszukujące ochrony prawnej do wyboru trybu postępowania nakazowego, które ma – jak już wskazano – charakter fakultatywny. Jeżeli sąd stwierdzi brak podstaw do wydania nakazu zapłaty, wzywa powoda do uiszczenia pozostałych trzech czwartych części opłaty. Jeżeli nakaz zapłaty zostanie wydany i uprawomocni się wskutek braku aktywności pozwanego, wysokość opłaty sądowej pozostaje na niezmienionym poziomie. Natomiast w myśl art. 19 ust. 4 u.k.s.c., trzy czwarte części opłaty pobiera się od pozwanego w razie wniesienia zarzutów od nakazu zapłaty, skutkujących wszczęciem drugiej (kontradiktoryjnej) fazy postępowania nakazowego.

Oczywiście, wysokość i sposób ponoszenia opłat w postępowaniu nakazowym nie wpływają na reguły zasądzenia kosztów postępowania w orzeczeniu kończącym sprawę (art. 98 i n. k.p.c.). Jakkolwiek pomiędzy regulacjami tymi istnieje pewien funkcjonalny związek (art. 98 § 2 *in principio* k.p.c.), mamy tutaj do czynienia z dwiema, pojęciowo odrębnymi kategoriami stosunków prawnych, łączących odpowiednio: strony postępowania oraz każdą z nich i Skarb Państwa.

4. U podstaw art. 79 u.k.s.c., wprowadzającego wyjątki od zasady częściowej odpłatności postępowania cywilnego i obowiązku uiszczenia opłat sądowych, leży założenie, że część czynności sądowych może (powinna) być wyłączona z obowiązku pokrycia przez stronę kosztów ich podjęcia, jeżeli jest to uzasadnione szczególnymi względami – np. wówczas gdy pismo, od którego pobrano opłatę, zostało zwrócone lub odrzucone, albo gdy postępowanie zostało zakończone umorzeniem w związku z cofnięciem przez stronę pisma na wczesnym etapie postępowania wywołanego jego wniesieniem, zanim sąd podjął intensywne i kosztowne czynności, albo wówczas, gdy wniesienie przez stronę podlegającego

opłacie pisma obejmującego środek zaskarżenia było konieczne, ponieważ zaskarżone orzeczenie oczywiście naruszało prawo (zob. K. Gonera, *Ustawa..., op. cit.*, komentarz do art. 79, uwaga 1). Motywy zwrotu opłaty sądowej – podobnie, jak i zwolnienia od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych (art. 94 i n. u.k.s.c.) – są więc zróżnicowane i podporządkowane funkcjom tychże kosztów (zob. wyżej, pkt III.3.1 stanowiska), służąc osiągnięciu określonych celów polityczno-prawnych. *Ratio* art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c. (podobnie, jak 79 ust. 1 pkt 2 lit. a u.k.s.c.) jest zachęcanie stron do ugodowego (polubownego) rozwiązywania powstałego między nimi sporu oraz premiowania (choć w różnym stopniu) czynności dyspozytywnych prowadzących do usprawnienia i potanienia postępowania sądowego.

W przeciwieństwie do przywołanych wyżej przepisów art. 98 i n. k.p.c., art. 79 u.k.s.c. określa przesłanki powstania obowiązku sądu (i korelatywnie z nim sprzężonego roszczenia strony lub innego uczestnika postępowania) zwrotu całości lub części opłaty sądowej uiszczanej od pism wnoszonych w toku postępowania sądowego, w szczególności pism inicjujących postępowanie i środków odwoławczych. Wskutek tej regulacji ekonomiczny ciężar dokonywanych czynności procesowych nie obarcza stron postępowania, ale Skarb Państwa.

Zwrot połowy opłaty na podstawie art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c. dotyczy przede wszystkim: opłaty od pozwu albo wniosku o wszczęcie postępowania nieprocesowego, jeżeli ugoda sądowa została zawarta w toku postępowania przed sądem pierwszej instancji, albo opłaty od apelacji, jeżeli ugoda została zawarta w postępowaniu przed sądem drugiej instancji. Kwestią sporną jest dopuszczalność zawarcia ugody w postępowaniu kasacyjnym i zwrotu na tej podstawie połowy opłaty od skargi kasacyjnej. Zwrot połowy opłaty w sprawie zakończonej ugodą dotyczy zatem opłaty uiszczonej od pisma wszczynającego postępowanie w tej instancji, w której strony zawarły ugodę (zob. K. Gonera, *Ustawa..., op. cit.*, komentarz do art. 79, uwaga 47). W tej sytuacji jest bezsporne, że przewidziany w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c. obowiązek zwrotu opłaty od pisma wszczynającego postępowanie w instancji nie dotyczy uiszczonej przez pozwanego opłaty od zarzutów od nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym (tak SN w uchwale z 20 maja 2010 r., sygn. akt III CZP 22/10), czy też opłaty uiszczonej od innych niedewolutywnych środków zaskarżenia. Pismem wszczynającym postępowanie nakazowe jest bowiem pozew (art. 484<sup>1</sup> § 2 k.p.c.); z kolei zarzuty (art. 493 k.p.c.) są środkiem zaskarżenia o charakterze niedewolutywnym, niewszczynającym postępowania w instancji

(zob. uchwałę SN z 18 marca 2005 r., sygn. akt III CZP 97/04). Od strony merytorycznej, kształt obowiązujących w tym zakresie rozwiązań nie uległ zmianie od 20 czerwca 1967 r., kiedy wszedł w życie art. 36 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 88 ze zm.), stanowiący, że na żądanie strony zwraca się połowę uiszczonego wpisu od pisma wszczynającego postępowanie w instancji, w której sprawa zakończyła się zawarciem ugody sądowej.

5. W kontekście dotychczasowych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego przedstawiony przez pytający sąd zarzut naruszenia przez art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c., w zakresie wskazanym na wstępie, postanowienia art. 45 ust. 1 Konstytucji należy uznać za nieuzasadniony. Zarówno rozwiązania dotyczące wysokości i sposobu ponoszenia opłat sądowych w postępowaniu nakazowym (art. 19 ust. 2 pkt 1 i ust. 4 u.k.s.c.), jak i zwrotu ww. opłat, w szczególności w razie zawarcia przez strony ugody sądowej, nie wykraczają poza konstytucyjnie akceptowalny margines swobody regulacyjnej. Są one z jednej strony zbieżne z ogólnymi założeniami polityki państwa, odnoszącymi się do tworzenia preferencji dla mniej absorbujących sądy czasowo trybów rozstrzygania spraw oraz skłaniania stron do ich ugodowego załatwiania (zob. wyżej, pkt III.3.2 stanowiska), z drugiej zaś – wkomponowane w określony system (model) zwrotu opłat sądowych (uiszczanych od pism inicjujących postępowanie w sprawie lub w danej instancji).

Pytający sąd nie wykazał, aby zakwestionowany przepis istotnie generował bariery ekonomiczne naruszające prawo dostępu do sądu (odrębną kwestią jest to, czy tego typu zarzut mógłby być w ogóle sformułowany pod adresem art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c.), prowadził do zachwiania bilansu „korzyści i strat” wynikających z wygrania sprawy, czy też tworzył mechanizm niespójny lub nieprzewidywalny dla adresatów. Roli takiej nie można przypisać – nieuzasadnionemu systemowo – oczekiwaniu, według którego w razie zawarcia ugody sądowej zwrotowi powinny podlegać opłaty sądowe wniesione, na poszczególnych etapach postępowania, przez wszystkich jego uczestników. Podobnie, jak nie można mówić – na poziomie konstytucyjnym – o prawie do nieodpłatnego wymiaru sprawiedliwości, tak też nie sposób konstruować konstytucyjnie uzasadnionego wymogu zwrotu części opłaty sądowej w razie zawarcia ugody sądowej (lub podjęcia innych czynności skutkujących np. zmniejszonym zaangażowaniem sądu).

Brak również przekonujących argumentów świadczących o naruszeniu przez zakwestionowany przepis art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c. zasady równości broni, stanowiącej element rzetelnej procedury sądowej. Jest poza sporem, że: „Na gruncie postępowania cywilnego, przez zagwarantowanie równouprawnienia stron, realizuje się prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości, co koreluje z konstytucyjną zasadą równości, wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji i stanowi jeden z aspektów prawa do sądu. Jedną z podstawowych zasad odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej jest tzw. zasada równości broni, rozumiana jako zrównoważenie pozycji procesowej stron, wyznaczająca rodzaj i zakres dostępnych proceduralnie środków obrony praw i interesów na drodze sądowej” (wyrok TK z 12 grudnia 2006 r., sygn. akt P 15/05; zob. także wyrok TK z 28 lipca 2004 r., sygn. P 2/04). Przedmiotem niniejszego postępowania nie jest jednak przepis normujący prawa i obowiązki procesowe stron postępowania, ani nawet przepis – z tego punktu widzenia – relewantny. Jak już bowiem wskazano, problem zwrotu opłaty sądowej lokuje się w relacji strona (uczestnik) postępowania – Skarb Państwa, zaś zwrot opłaty na podstawie art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c. następuje *de facto* już po zakończeniu postępowania głównego (postępowania w sprawie). W tym kontekście można postawić dalej idące pytanie o adekwatność tak rozumianego wzorca kontroli z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz powoływanego przez pytającego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wypracowanego na tle klasycznych stosunków (i przepisów) procesowych.

6. Pewne wątpliwości co do zgodności art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c. ze stanowiącym element prawa do sądu i zasady rzetelności (sprawiedliwości) proceduralnej wymogiem przewidywalności postępowania mogą dotyczyć spójności przepisów rządzących samym postępowaniem nakazowym oraz normujących reguły uiszczania i zwrotu opłat sądowych przez pozwanego, szczególnie w perspektywie dopuszczalności zawarcia ugody. W pierwszym (niejawnym) etapie postępowania nakazowego zawarcie ugody nie jest bowiem możliwe. Pozwany, który – z różnych względów – jest zainteresowany zawarciem ugody sądowej, nie chcąc dopuścić do uprawomocnienia się nakazu zapłaty, musi zatem wnieść zarzuty do nakazu i uiścić opłatę w wysokości określonej w art. 19 ust. 4 u.k.s.c. Z drugiej strony, w związku z treścią art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c., nie nabywa – z mocy prawa – roszczenia o zwrot części wniesionej opłaty sądowej. Jak się wydaje, stwierdzenie to mogłoby

zważyć na ocenie konstytucyjności zakwestionowanego przepisu jedynie wówczas, gdyby podobnie bezwzględny charakter miały reguły repartycji kosztów postępowania pomiędzy jego stronami. Kwestia ta, jakkolwiek co do zasady pozostawiona poza zakresem zainteresowania sądu prowadzącego postępowanie, może jednak zostać uregulowana przez powoda i pozwanego w zawartej przez nich ugodzie sądowej. Co więcej, jeżeli w ugodzie wskazano, kto i (ewentualnie) w jakim zakresie poniesie koszty procesu, bez jednoczesnego zobowiązania do zapłaty z tego tytułu na rzecz drugiej strony, wówczas sąd w orzeczeniu kończącym sprawę w instancji obciąży strony poniesionymi niezbędnymi kosztami procesu stosownie do ich woli wyrażonej w ugodzie. Strony mogą również – na każdym etapie postępowania – zawrzeć ugodę pozasądową, która stanowi przesłankę umorzenia postępowania w związku z cofnięciem pozwu (art. 355 § 1 k.p.c.). Zawarcie ugody pozasądowej i cofnięcie w związku z tym pisma może stanowić przesłankę zwrotu opłaty od cofniętego pisma na podstawie art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. b albo art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. a u.k.s.c.

7. Nawiązując do *ratio* zakwestionowanej regulacji oraz analizując aktualną treść art. 19 ust. 2 pkt 1, art. 19 ust. 4 oraz art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c. można oczywiście twierdzić, że wprowadzenie regulacji postulowanej przez pytający sąd, zobowiązującej sąd rozpoznający sprawę do zwrotu połowy opłaty od zarzutów od nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym zakończonym w rezultacie zawarcia przez strony ugody sądowej, stanowiłoby dla stron (zwłaszcza dla pozwanego) dodatkową zachętę do polubownego zakończenia sporu. Propozycję taką można jednak traktować wyłącznie w kategoriach postulatu *de lege ferenda*; nie powinna ona natomiast wpływać na ocenę konstytucyjności zaskarżonego przepisu. Ocena trafności i efektywności wprowadzanych rozwiązań legislacyjnych nie jest bowiem objęta kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Tym bardziej, dla oceny konstytucyjności irrelevantna jest (powinna być) analiza hipotetycznych skutków postulowanych regulacji (zob. m.in. wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03). Warto przy tym zwrócić uwagę na potencjalne trudności związane ze zmianą art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c. w kierunku proponowanym przez inicjatora postępowania. Wymagałaby ona m.in. rozstrzygnięcia, czy zwrot połowy opłaty od zarzutów od nakazu zapłaty wyklucza czy też nie zwrot połowy opłaty od pozwu, a także rozważenia jej konsekwencji dla sytuacji prawnej podmiotów wnoszących inne niedewolutywne

środki zaskarżenia (np. sprzeciw od wyroku zaocznego lub wnioski o uchylenie europejskiego nakazu zapłaty – art. 19 ust. 1 u.k.s.c.; skarga na orzeczenie referendarza – art. 15 ust. 2 u.k.s.c.), występujących w procesie w roli interwenienta (art. 19 ust. 3 pkt 1 u.k.s.c.) *etc.*

8. Za chybiony należy także uznać zarzut naruszenia przez art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c., w zakresie wskazanym na wstępie, art. 32 ust. 1 Konstytucji. Co do zasady, przemawiają za tym te same argumenty, które przytoczono w kontekście zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji. Co więcej, wątpliwe wydaje się już założenie, że podmiotami podobnymi, wymagającymi równego traktowania, są powód i pozwany, jako strony postępowania nakazowego umorzonego w wyniku zawarcia ugody sądowej.

Po pierwsze – jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale z 20 maja 2010 r. (sygn. akt III CZP 22/10) i co podnosi trafnie także Prokurator Generalny w piśmie z 31 lipca 2012 r. (znak PPG VIII TK 25/12) – w sferze kosztów sądowych, w odniesieniu do zwrotu opłaty, nie występuje zagadnienie równoprawnego traktowania storn postępowania, rozumianego jako zapewnienie im gwarancji procesowych w celu dochodzenia oraz obrony ich praw. Chodzi raczej o szczególną preferencję fiskalną, uzależnioną od określonego sposobu zakończenia sprawy. Także w ujęciu podmiotowym nie mamy tutaj do czynienia ze jednym stosunkiem publicznoprawnym łączącym strony postępowania (co uzasadnia porównywanie ich pozycji prawnej np. w wypadku przepisów k.p.c. rządzących zwrotem kosztów postępowania), ale z odrębnymi stosunkami prawnymi łączącymi każdą z ze stron i Skarb Państwa. Z tego względu nie jest uzasadnione stosowanie w niniejszej sprawie optyki przyjętej przez Trybunał Konstytucyjny – w kontekście postępowania nakazowego – m.in. w wyroku z 15 kwietnia 2009 r. (sygn. akt SK 28/08). Kwestię tę należy natomiast ująć w sposób analogiczny, jak został zaprezentowany – w związku z oceną przepisów o zwolnieniu od opłat sądowych w postępowaniu nakazowym – w wyroku TK z 12 grudnia 2006 r. (sygn. akt P 15/05)

Po drugie – jak już wskazywano (zob. wyżej, pkt II.3 oraz pkt III.3.4 stanowiska), ów szczególny przywilej fiskalny – w zakresie objętym regulacją art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c. – ustawodawca konsekwentnie adresuje nie do obydwu stron (wszystkich uczestników) postępowania; nie obejmuje on też wszystkich poniesionych przez nie opłat sądowych. Beneficjentem zwrotu części opłaty jest

wyłącznie strona inicjująca postępowanie w sprawie lub w danej instancji, a zwrot dotyczy jedynie opłaty sądowej pobieranej od pisma inicjującego takie postępowanie (postępowanie w instancji). Cechą relewantną, decydującą o wyodrębnieniu porównywanych grup adresatów jest więc (powinien być) w tym wypadku rodzaj wnoszonego pisma (pozew, wniosek, dewolutywny środek zaskarżenia).

9. Reasumując, należy uznać, że art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c., w zakresie, w jakim nie przewiduje zwrotu połowy opłaty od pisma zawierającego zarzuty od nakazu zapłaty wniesione w postępowaniu, w którym sprawa zakończyła się zawarciem ugody sądowej, **jest zgodny** z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SFJMU



Ewa Kocacz