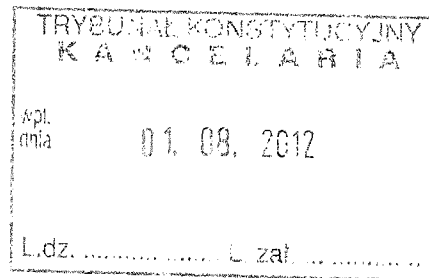




Warszawa, dnia 31 lipca 2012 r.

PG VIII TK 25/12

P 13/12



## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Okręgowego Warszawa – Praga w Warszawie – II Wydział Cywilny:

– czy 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 Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**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 Rzeczypospolitej Polskiej.**

## UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy Warszawa – Praga w Warszawie – II Wydział Cywilny rozpoznaje sprawę o zapłatę kwoty                      zł. Pozew opłacono kwotą                      zł.

Nakazem zapłaty, wydanym w postępowaniu nakazowym, Sąd nałożył na pozwanych obowiązek zapłaty żądanej w pozwie kwoty oraz kosztów procesu. Pozwani wnieśli zarzuty od nakazu zapłaty, opłacając to pismo kwotą                      zł. Przewodniczący, zarządzeniem z dnia                      czerwca 2011 r., ustalił opłatę od zarzutów na kwotę                      zł i zarządził zwrot nadpłaconej części opłaty.

Na rozprawie w dniu                      grudnia 2011 r. strony procesu zawarły ugodę sądową, w związku z czym Sąd, postanowieniem z dnia                      grudnia 2011 r., uchylił nakaz zapłaty i umorzył postępowanie, zniósł wzajemnie między stronami procesu koszty procesu oraz zwrócił ze środków Skarbu Państwa na rzecz powoda kwotę                      zł tytułem zwrotu połowy opłaty od pozwu. Pozwani, powołując się na przepis art. 351 § 1 k.p.c., wnieśli o uzupełnienie powyższego postanowienia poprzez orzeczenie o zwrocie na ich rzecz połowy kwoty opłaty sądowej od zarzutów od nakazu zapłaty.

Pytający przypomniał, że w art. 79 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: ustawa lub u.k.s.c.) wymieniono podstawy zwrotu uiszczonej przez stronę postępowania opłaty od pisma. Zgodnie z art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy, sąd z urzędu zwraca stronie połowę opłaty uiszczonej od pisma wszczynającego postępowanie w instancji, w której sprawa zakończyła się zawarciem ugody sądowej. Ustawa nie przewiduje natomiast zwrotu połowy opłaty od zarzutów wniesionych w postępowaniu, w którym sprawa zakończyła

się zawarciem ugody sądowej. Sytuacja ta – twierdzi Sąd – nosi znamiona pominięcia ustawodawczego i narusza zasadę równości wobec prawa dyskryminując jedną ze stron postępowania oraz naruszając jej prawo do sądu w aspekcie prawa do odpowiedniego ukształtowania sprawiedliwej procedury.

Zdaniem Sądu, przepisy dotyczące obowiązku poniesienia kosztów sądowych (procesu) powinny, zasadniczo, przewidywać obowiązek uzyskania tych kosztów przez stronę, która wygrała sprawę co do istoty, od strony prezentującej stanowisko, które ostatecznie nie utrzymało się w toku postępowania. Naruszenie tej zasady prowadzi do naruszenia wymogu sprawiedliwości proceduralnej, która wynika z art. 45 ust. 1 Konstytucji, oraz – różnicując strony postępowania znajdujące się w tej samej sytuacji – do naruszenia art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej.

W sprawie, na tle której sformułowano pytanie prawne, nie doszło do orzeczenia przesądającego, która ze stron wygrała sprawę. Przepisy dotyczące rozstrzygnięcia o kosztach procesu przewidują w takim wypadku równe traktowanie stron (art. 117 ustawy) albo pozostawiają kwestię rozkładu ciężaru poniesienia kosztów procesu poza zakresem kognicji sądu (art. 104 k.p.c.). Zakwestionowane unormowanie jest zaś odstępstwem od zasady kreowanej przez wskazane wyżej przepisy.

Uzasadniając przesłankę funkcjonalną, pytający Sąd podkreślił, że w świetle zakwestionowanego przepisu art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy wniosek pozwanych nie może być uwzględniony. Od odpowiedzi na pytanie prawne uzależniona jest zaś możliwość uwzględnienia wniosku pozwanych, co będzie – wedle określenia Sądu – „następstwem oczekiwanej zmiany stanu prawnego lub wykładni obowiązujących przepisów w sposób zapewniający ich zgodność z Konstytucją”.

Przed analizą zarzutów, przedstawionych w pytaniu prawnym wobec przepisu art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c., należy przypomnieć, że jednym z celów nałożenia na strony postępowania sądowego obowiązku uiszczania opłat sądowych jest częściowy udział stron w pokrywaniu kosztów związanych z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości. Sąd – zgodnie z regułą zawartą w art. 126<sup>2</sup> § 1 k.p.c. – nie podejmuje żadnej czynności na skutek pisma, od którego nie została uiszczona należna opłata (*vide* – Katarzyna Gonera, *Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2008, s. 299). Wyjątki od tej zasady ustanawia przepis art. 79 u.k.s.c., który jest wyrazem przekonania ustawodawcy, że – z różnych względów – część czynności sądowych może być wyłączona z obowiązku pokrycia ich kosztów przez stronę. W sytuacjach procesowych, opisanych w art. 79 ustawy, sąd – działając z urzędu – zwraca stronie całą uiszczoną opłatę, trzy czwarte uiszczonej opłaty lub jej połowę. W ten sposób Skarb Państwa przejmuje na siebie – w całości lub w części – ekonomiczny ciężar kosztów postępowania cywilnego.

Zwrot całej lub połowy uiszczonej opłaty od pisma zwróconego wskutek braków formalnych, od pisma odrzuconego lub cofniętego przed wysłaniem odpisu pisma innym stronom bądź od pisma cofniętego przed rozpoczęciem posiedzenia, na które sprawa została skierowana, jest uzasadniony faktem, iż w takiej sytuacji nie dochodzi do podjęcia przez sąd intensywnych i kosztownych czynności związanych z przygotowaniem do rozpoznania sprawy, bowiem zdarzenia bądź czynności procesowe stron o charakterze dyspozytywnym prowadzą do zakończenia postępowania lub, co najmniej, do wyłączenia konieczności przeprowadzenia jakiejś jego części, a więc w rezultacie – do zmniejszenia kosztów postępowania.

Wzgląd na fiskalny interes Skarbu Państwa, a także uwzględnienie zmniejszonego nakładu pracy sądu, nie są jedyną *ratio* unormowań zawartych

w art. 79 ustawy. Regulacje zawarte w art. 79 ust. 1 pkt 2 lit. a, pkt 3 lit. b i ust. 2 u.k.s.c., a także zaskarżony art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy, stanowią bowiem wyraz wspierania przez ustawodawcę wszelkich form ugodowego załatwiania spraw oraz określonych preferencji polityki państwa, wyrażających się utrudnieniami w procesach prowadzących do zmiany sytuacji rodziny, a zarazem ułatwieniami w podejmowaniu – w tych sprawach – czynności dyspozytywnych, których rezultatem jest np. utrzymanie małżeństwa (*vide – Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 2582, Sejm IV kadencji, s. 62; por. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lipca 2008 r., sygn. P 49/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 108*). Istnienia wskazanych preferencji dowodzi fakt, iż – jak zauważono w literaturze – jako przesłankę zwrotu połowy opłaty przepis art. 79 u.k.s.c. przyjmuje zarówno cofnięcie pisma przed rozpoczęciem posiedzenia, na które sprawa została skierowana, jak również zakończenie postępowania ugodą sądową, choć w obu wypadkach nakład pracy sądu i związane z tym koszty postępowania sądowego są odmienne (w wypadku pisma cofniętego przed rozpoczęciem posiedzenia, na które sprawa została skierowana, są one mniejsze niż w przypadku pisma wszczynającego postępowanie w instancji, w której sprawa zakończyła się zawarciem ugody sądowej). Zwrot połowy opłaty w razie zawarcia ugody przed sądem ma jednak – przede wszystkim – zachęcić strony do rozważenia możliwości jej zawarcia, a w mniejszym stopniu – uwzględnić interes fiskalny Skarbu Państwa (*vide – Katarzyna Gonera, Komentarz do ustawy o kosztach..., s. 340*).

Zaskarżony przepis art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c. stanowi, że sąd z urzędu zwraca stronie połowę uiszczonej opłaty od pisma wszczynającego postępowanie w instancji, w której sprawa zakończyła się zawarciem ugody sądowej. Zwrot opłaty może dotyczyć zatem opłaty od pozwu, jeżeli ugoda

została zawarta przed sądem pierwszej instancji, lub opłaty od apelacji, jeżeli ugodę zawarto w postępowaniu przed sądem drugiej instancji. Zwrot w sprawie zakończonej ugodą dotyczy więc jedynie opłaty uiszczonej od pisma wszczynającego postępowanie w tej instancji, w której strony zawarły ugodę, toteż zawarcie ugody w postępowaniu apelacyjnym rodzi obowiązek zwrotu połowy opłaty uiszczonej od apelacji, nie upoważnia natomiast do zwrotu opłaty uiszczonej od pozwu (*vide – ibidem*, s. 339).

Kwestionowany przepis nie rodził poważnych trudności interpretacyjnych czy sporów doktrynalnych, w szczególności w tym jego zakresie, jaki objęto pytaniem prawnym – odnoszącym się do postępowania nakazowego, a ściślej: możliwości zwrotu połowy opłaty uiszczonej od zarzutów od nakazu zapłaty w przypadku zawarcia ugody sądowej. Przepis art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy, podobnie jak poprzednio obowiązujące przepisy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, które w odniesieniu do możliwości zwrotu opłaty uiszczonej od zarzutów od nakazu zapłaty w przypadku zawarcia ugody sądowej oparte były na identycznym mechanizmie, nie był również przedmiotem licznych wypowiedzi orzeczniczych Sądu Najwyższego. Jedynym judykatem, który bezpośrednio dotyczy rozważanego zagadnienia, jest – powołana w pytaniu prawnym – uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2010 r., sygn. III CZP 22/10 (OSNC nr 11/2010 r., poz. 145), rozstrzygająca, iż przewidziany w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy obowiązek zwrotu opłaty od pisma wszczynającego postępowanie w instancji nie dotyczy uiszczonej przez pozwanego opłaty od zarzutów od nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym. Sąd Najwyższy w uchwale tej zwrócił uwagę, że wykładnia językowa, wsparta wykładnią historyczną, nie daje podstaw do uznania, że pojęcie „pismo wszczynające postępowanie w instancji” obejmuje również zarzuty od nakazu zapłaty wydanego w postępowaniu nakazowym, gdyż pismo to jest w istocie środkiem zaskarżenia, jakkolwiek nie ma on charakteru dewolutywnego. Zauważył ponadto, że istnieje duże podobieństwo instytucjonalne między

zarzutami od nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym a sprzeciwem od wyroku zaocznego, między innymi w sferze kosztów sądowych, a pozwany, który opłacił sprzeciw od wyroku zaocznego, również nie uzyskuje połowy opłaty po zawarciu ugody. Przełamanie wyników wykładni językowej i potwierdzenie uprzywilejowania fiskalnego pozwanego w postępowaniu nakazowym oznaczałoby zatem również nadanie pozwanemu uprawnienia do zwrotu połowy opłaty od sprzeciwu od wyroku zaocznego w razie zawarcia ugody sądowej.

Na tle powołanej uchwały Sądu Najwyższego można przyjąć, iż treść zakwestionowanego przepisu art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy wyłącza możliwość takiej jego wykładni, w świetle której zwrotowi podlegałaby połowa opłaty pobranej od pozwanego wnoszącego zarzuty od nakazu zapłaty, w przypadku zawarcia ugody sądowej przed sądem pierwszej instancji. Zdaniem Sądu Najwyższego, taki kierunek wykładni może być natomiast potraktowany jako postulat skierowany do ustawodawcy, mający na celu wprowadzenie dodatkowej preferencji fiskalnej zachęcającej do zawierania ugód sądowych.

Przechodząc do oceny konstytucyjności przepisu art. 79 ust.1 pkt 3 lit. c ustawy, w zakresie objętym pytaniem prawnym, na tle gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawa do sądu, należy na wstępie stwierdzić, że powołany przepis ustawy zasadniczej, jako wzorzec kontroli konstytucyjności zaskarżonych norm, występuje w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w dwojakiej postaci. Po pierwsze – jako gwarancja innych praw lub wolności (oceniane jest wówczas proceduralne zabezpieczenie materialnego prawa lub wolności konstytucyjnej), po drugie zaś – jako samodzielny przedmiot ochrony (gdy zarzut niekonstytucyjności dotyczy samej procedury jako takiej, a ocenie podlega wówczas jej rzetelność oraz czy odpowiada ona zasadom uczciwej gry oraz czy nie narusza równouprawnienia

stron – w nieproporcjonalny sposób). W dorobku orzeczniczym Trybunału Konstytucyjnego dystynkcję tę ujmuje się niekiedy jako negatywny i pozytywny aspekt konstytucyjnego prawa do sądu (*vide* – wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., sygn. P 17/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 179). W przedmiotowej sprawie kontrola kwestionowanego przepisu powinna być dokonana w kontekście art. 45 ust.1 Konstytucji rozumianego w drugim z wymienionych aspektów.

W świetle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawo składają się w szczególności: prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym), prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności, prawo do wyroku sądowego, tj. uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy, z czym wiąże się status arbitra, któremu należy zapewnić odpowiedni standard niezależności i niezawisłości (por. wyroki: z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50, z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. K. 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143 oraz z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). Należy również przypomnieć, że w państwie prawnym prawo do sądu nie powinno być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Do istoty prawa do sądu należy zatem sprawiedliwość proceduralna, albowiem prawo do sądu bez zachowania rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym. Zasady sprawiedliwości proceduralnej są wartością samą w sobie, wynikają bowiem nie tylko z art. 45 ust. 1 Konstytucji, ale także z art. 2 ustawy zasadniczej i dotyczą wszystkich etapów postępowania sądowego. Sprawiedliwość proceduralna nie może być nadto oceniana w kategoriach



abstrakcyjnych, niezależnych od typu spraw, które są przedmiotem rozpoznania, konfiguracji podmiotowych czy znaczenia poszczególnych praw dla ochrony interesów jednostki. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że wspólnym jądrem różnych koncepcji sprawiedliwości proceduralnej są: możliwość bycia wysłuchanym, ujawnianie w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu, a więc unikanie dowolności czy wręcz arbitralności w działaniu sądu, zapewnienie przewidywalności dla uczestnika postępowania przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany (*vide* – wyrok z dnia 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto także pogląd, że – choć nie istnieje konstytucyjne prawo do nieodpłatnego wymiaru sprawiedliwości – to jednak regulacje dotyczące kosztów procesu, w tym zasad ich ponoszenia, mogą stanowić ograniczenie prawa do sądu, a w konsekwencji powinny odpowiadać wymogom proporcjonalności (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 30 marca 2004 r., sygn. SK 14/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 23 i z dnia 17 listopada 2008 r., sygn. SK 33/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154).

Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że koszty sądowe są tradycyjnie uznanym instrumentem polityki państwa, służącym do regulowania relacji stron stosunków procesowych oraz stymulowania decyzji jednostek co do sposobu prowadzenia swoich interesów i doboru środków ich ochrony. Koszty postępowania służą również osiągnięciu należytej sprawności organizacyjnej i orzeczniczej sądów oraz selekcji roszczeń szykanujących i oczywiście niezasadnych od roszczeń uzasadnionych, służących ochronie praw i wolności jednostki. Koszty sądowe pełnią ponadto funkcję fiskalną, zapewniając uzyskanie częściowego przynajmniej zwrotu kosztów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (*vide* – wyroki: z dnia 7 września

2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81, z dnia 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103 i z dnia 16 czerwca 2008 r., sygn. P 37/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 80). Trybunał Konstytucyjny, w powołanym już wyroku z dnia 16 grudnia 2008 r., w sprawie P 17/07, stwierdził, że „aby koszty sądowe prawidłowo służyły założonym funkcjom, kryteria ich kształtowania muszą być tak dobrane, aby miały wpływ na zachowania społeczne podmiotu wnoszącego pozew lub apelację” (*ibidem*).

Należy zwrócić uwagę, że funkcja społeczna kosztów sądowych oznacza wpływ, jaki koszty te wywierają na życie społeczne w aspekcie pozytywnym (np. ograniczenie pieniactwa czy szykanowania przeciwnika, minimalizacja zachęt do ochrony fikcyjnych interesów i chęci niesłusznego wzbogacenia się kosztem przeciwnika), jak i negatywnym, przede wszystkim poprzez utrudnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, co może stanowić zagrożenie prawa do sądu. Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 30 marca 2004 r., w sprawie o sygn. SK 14/03, podkreślił, że wśród elementów ograniczających realizację prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, mogą się znajdować bariery o charakterze ekonomicznym, w szczególności mające postać wygórowanych kosztów, niezbędnych dla wszczęcia i prowadzenia postępowania sądowego. Dla uznania określonego sposobu ponoszenia kosztów procesu za ograniczenie korzystania z prawa do sądu nie ma bowiem znaczenia to, że definitywne obciążenie kosztami następuje po przeprowadzeniu postępowania, a więc wówczas, gdy już z prawa do sądu skorzystano (*vide – ibidem*). Tym niemniej, jako ograniczenie dostępności do sądu, poprzez istnienie barier ekonomicznych, mogących nawet powstrzymać przed wkroczeniem na drogę sądowej ochrony prawa, należy także traktować zbyt wysokie ryzyko ekonomiczne, wywołane zasadami, wedle jakich kształtuje się ostatecznie obowiązek ponoszenia kosztów postępowania, w szczególności zasady ich ewentualnego rozłożenia pomiędzy jego uczestnikami (*vide – ibidem*, por. także

wyrok z dnia 18 października 2011 r., sygn. SK 39/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 84).

Zarówno przy stanowieniu zasad ponoszenia kosztów procesu, jak i przy określaniu ich poziomu, konieczne jest wyważenie wielu sprzecznych interesów różnych podmiotów, a także udzielenie ochrony interesowi publicznemu. Trybunał Konstytucyjny, w powołanym wyroku z dnia 30 marca 2004 r., sygn. SK 33/07, podkreślił, że „zakres obciążenia kosztami procesu osoby zainteresowanej uzyskaniem rozstrzygnięcia sądowego powinien (...) pozostawać w proporcji do rodzaju dobra, którego naruszenie staje się przedmiotem postępowania sądowego, możliwości zrealizowania ochrony słusznego interesu bez orzeczenia sądu lub na innej drodze, a wreszcie od wyniku sporu, zgodnego (lub niezgodnego) ze stanowiskiem osoby, na którą włożono obowiązek zapłaty kosztów” (*ibidem*). Za odpowiadającą zasadzie równości i sprawiedliwości Trybunał Konstytucyjny uznał regułę, iż „do zwrotu kosztów jest zobowiązany ten, czyje stanowisko nie utrzymało się w toku postępowania, zaś osoba, której racje uznano w wyroku – może liczyć na zwrot swoich uzasadnionych wydatków” (*ibidem*).

W tym kontekście sytuuje się również pogląd Trybunału Konstytucyjnego, wyrażony w wyroku z dnia 12 czerwca 2002 r., w sprawie o sygn. P 13/01, w którym – analizując regulację prawną, przewidującą zwolnienie jednej ze stron postępowania cywilnego od kosztów postępowania bez względu na jego wynik – Trybunał stwierdził, że choć stosowanie takiego mechanizmu nie jest wykluczone, to jednak nie może prowadzić do sytuacji, w której wygrywający sprawę podmiot prywatny ponosi pełny ekonomiczny ciężar związany z jego uczestnictwem w postępowaniu, co może nawet powodować przekreślenie korzyści wiążących się z wygraniem sprawy (*vide* – OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42). W konsekwencji, zwolnienie strony przegrywającej, bez stworzenia odpowiedniego źródła rekompensaty poniesionych kosztów dla

strony wygrywającej, stanowi instytucjonalne ograniczenie prawa do sądu. Poniesione koszty mogą być niewspółmiernie wysokie w stosunku do korzyści, jakie wygrywająca strona uzyska w wyniku wydania korzystnego dla niej orzeczenia sądowego. Ekonomiczna kalkulacja, nawet przy przyjęciu założenia wygrania sprawy, może zatem w praktyce powodować rezygnację z dochodzenia roszczeń na drodze sądowej (*vide – ibidem*). Możliwość pogodzenia sprzecznych racji, wynikających – z jednej strony – z preferencji, jakie ustawodawca przyznaje jednej ze stron postępowania (zwalniając ją z obowiązku ponoszenia kosztów sądowych, bez względu na wynik rozstrzygnięcia sporu sądowego), z drugiej zaś – z pryncypialnego założenia, że wygrywający sprawę nie powinien ponosić całego ciężaru ekonomicznego postępowania sądowego, stwarza opcja polegająca na nałożeniu na Skarb Państwa obowiązku zwrotu kosztów postępowania. Rozwiązanie takie – jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku z dnia 12 czerwca 2002 r. – ma tę zaletę, że zapewnia spójność aksjologiczną. „Skoro bowiem państwo uznaje za celowe uwolnienie strony przegrywającej z obowiązku ponoszenia ciężarów związanych z określonym postępowaniem czy dokonaniem czynności, logiczną konsekwencją takiej decyzji jest to, iż musi przejąć na siebie ryzyko konieczności zwrotu drugiej stronie poniesionych przez nią kosztów” (*ibidem*).

Na tle przedstawionych poglądów Trybunału Konstytucyjnego należy uznać za ugruntowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stanowisko, iż zasadą jest odpłatność postępowania sądowego w sprawach cywilnych, w zakresie zaś kreowania wszelkich wyjątków od tej zasady ustawodawcy przysługuje swoboda regulacyjna (*vide – wyrok z dnia 17 listopada 2008 r., sygn. SK 33/07, ibidem*). Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dowodzi również, iż ustawodawcy przysługuje znaczna swoboda regulacyjna w zakresie ukształtowania reguł rządzących rozkładem kosztów postępowania

cywilnego, zaś wśród różnych możliwości ukształtowania tych reguł, za – bez wątplenia – niespełniającą standardów konstytucyjności uznać należy taką regulację w zakresie rozkładu kosztów sądowych, zgodnie z którą wygrywający sprawę podmiot prywatny ponosi pełny ekonomiczny ciężar związany z jego uczestnictwem w postępowaniu.

W wyroku z dnia 21 lipca 2008 r., w sprawie o sygn. P 49/07, Trybunał Konstytucyjny podkreślił jednocześnie, że system kosztów sądowych nie może pozostawać oderwany od określonej polityki państwa. W konsekwencji regulacja kosztów może prowadzić do ułatwień w sprawach należących do pewnych kategorii, np. o alimenty czy renty, oraz utrudnień w procesach prowadzących np. do zmiany sytuacji rodziny (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 108).

W odniesieniu do procesu cywilnego ustawodawca stwarza niewątpliwie istotne zachęty fiskalne dla powoda, skłaniające go do wyboru postępowania nakazowego, jako formy dochodzenia roszczeń. Wskazuje na to w szczególności unormowanie zawarte w art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy, wedle którego od pozwu w postępowaniu nakazowym pobiera się jedynie czwartą część opłaty. Jedną z charakterystycznych cech postępowania nakazowego jest bowiem jego fakultatywność, co przejawia się w tym, że – zgodnie z art. 484<sup>1</sup> § 2 k.p.c. – wybór między rozpatrywaniem sprawy w zwykłym postępowaniu procesowym a rozpatrywaniem jej w postępowaniu nakazowym należy do powoda. Decydując się na dochodzenie roszczeń w postępowaniu nakazowym powód winien zawrzeć w pozwie żądanie, aby sąd wydał nakaz zapłaty. Bez umieszczenia w pozwie wniosku o rozpatrzenie sprawy w postępowaniu nakazowym i o wydanie nakazu zapłaty sprawa wniesiona do sądu będzie rozpatrywana w takim rodzaju postępowania, jaki jest dla niej właściwy – w postępowaniu zwykłym lub odrębnym (*vide* – Maria Jędrzejewska, Karol Weitz, teza 2 do art. 484<sup>1</sup> [w] Tadeusz Ereciński [red.], *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze*, tom 2,

Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009, s. 762). Pozwany, który nie godzi się z wydanym nakazem zapłaty, może w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia go wnieść pismo procesowe zawierające zarzuty, przy czym pismo to podlega opłacie w wysokości trzech czwartych opłaty (art. 19 ust. 4 u.k.s.c.).

Należy w tym miejscu zauważyć, iż postępowanie nakazowe cechuje się pewnymi, konstrukcyjnymi podobieństwami do postępowania upominawczego. Dostrzegając istotne różnice pomiędzy obu wskazanymi postępowaniami odrębnymi (por. Dariusz Kotłowski, Olga Maria Piaskowska, Krzysztof Sadowski, *Skierowanie sprawy z postępowania nakazowego do postępowania upominawczego*, Przegląd Prawa Handlowego, nr 2/20010, s. 27 i nast.), można przyjąć, że istotą obu omawianych postępowań, jest – jak to ujął Trybunał Konstytucyjny – uzyskanie przez jedną ze stron „sądowej sankcji” dla jej twierdzeń, z zastrzeżeniem, że nie może to być utożsamione z „rozpatrzeniem sprawy” (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. P 39/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 161). W obu wskazanych, szczególnych trybach postępowania przewidziano specyficzne niedewolutywne środki zaskarżenia o charakterze opozycyjnym, powodującym ponowne rozpoznanie sprawy w tej samej instancji, umożliwiające pozwanemu odniesienie się bezpośrednio do żądania pozwu (*vide* – Małgorzata Manowska, *Nakaz zapłaty w postępowaniu nakazowym jako merytoryczne orzeczenie sądu. Wybrane zagadnienia* [w:] Paweł Grzegorzczak, Krzysztof Knopek, Marcin Walasik [red.], *Proces cywilny. Nauka – Kodyfikacja – Praktyka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Feliksowi Zedlerowi*, Wydawnictwo a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 219). Jakkolwiek samo skuteczne wniesienie zarzutów w postępowaniu nakazowym nie prowadzi automatycznie do uchylecia nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym (skutek taki jest natomiast znamieny dla postępowania upominawczego), to – w istocie – zasadniczą funkcją obu wskazanych środków zaskarżenia – będących wyrazem

opozycji pozwanego wobec propozycji nadania „sądowej sankcji” dla twierdzeń powoda – jest spowodowanie rozpoznania sprawy we właściwym trybie. W takiej zaś sytuacji konieczne jest uiszczenie pełnej opłaty sądowej. W przypadku postępowania upominawczego pozew podlega opłacie w pełnej wysokości, zatem sprzeciw od nakazu zapłaty nie podlega opłacie. Uprawomocnienie się nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym rodzi natomiast obowiązek zwrotu powodowi trzech czwartych uiszczonej opłaty sądowej (art. 79 ust. 1 pkt 2 lit. c u.k.s.c.), co w efekcie prowadzi do tego, że uprawomocnienie się nakazu zapłaty, zarówno w postępowaniu nakazowym, jak i upominawczym, wiąże się ostatecznie z pobraniem jedynie czwartej części opłaty. W przypadku zaskarżenia nakazu zapłaty wydanego w postępowaniu nakazowym konieczne jest, w sytuacji, gdy sam pozew podlega opłacie jedynie w wysokości czwartej części opłaty, uiszczenie (a właściwie – jak wskazuje się często w doktrynie – „uzupełnienie”) „brakującej” część opłaty. Obowiązek ten nałożono na pozwanego, gdyż od wniesionych przez niego zarzutów od nakazu zapłaty pobiera się trzy czwarte opłaty (art. 19 ust. 4 u.k.s.c.).

Na tle powyższych uwag można przyjąć, że wspólną „ideą”, jakkolwiek realizowaną za pomocą odmiennych mechanizmów prawnych, jest zapewnienie, by w obu tzw. przyspieszonych postępowaniach, w razie niezaskarżenia (a przez to – uprawomocnienia się) nakazu zapłaty, pobierana była jedynie jedna czwarta opłaty, zaś w razie zaskarżenia nakazu zapłaty pobierana była cała opłata [por. Tadeusz Zembrzuski, *Opinia prawna do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw* (druk sejmowy VI kadencji, nr 859, s. 11 – 12)].

Przyjęte w postępowaniu nakazowym rozwiązanie w zakresie sposobu uiszczania opłat sądowych bez wątpienia w korzystniejszej sytuacji stawia powoda. Obniżona znacznie opłata sądowa, uiszczana przez powoda od powództwa wniesionego w postępowaniu nakazowym, ma zachęcić do wybrania tego właśnie, preferowanego przez ustawodawcę, trybu dochodzenia

roszczeń. Z drugiej strony, względem na interes fiskalny Skarbu Państwa nakazuje, by – w razie zaskarżenia nakazu zapłaty, a tym samym konieczności rozpoznania sprawy w trybie zwykłym lub innym, właściwym dla sprawy – pobrana została pełna opłata. Rozwiązanie, polegające na tym, by tę uzupełniającą część opłaty pobrać od pozwanego wnoszącego zarzuty, należy widzieć w perspektywie reguł określających zasady definitywnego rozstrzygnięcia o kosztach sądowych, uwzględniając przy tym także fakt, iż wybór metody ustalania opłat w sprawach cywilnych należy do ustawodawcy. W tym zakresie ustawodawca niewątpliwie korzysta ze znacznej swobody w granicach porządku konstytucyjnego. Samo zaś ustanowienie obowiązku formalnego (niezależnie od metody regulacji) wniesienia określonej opłaty nie jest niekonstytucyjne, o ile nie narusza istoty prawa do sądu (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lipca 2008 r., sygn. p 49/07, *ibidem*).

Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, również zasady zwrotu opłat, określone w art. 79 u.k.s.c., nie mogą być postrzegane w oderwaniu od całego mechanizmu repartycji kosztów postępowania cywilnego (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2012 r., sygn. SK 30/11, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 70). Zasady ponoszenia kosztów procesu unormowane zostały w art. 98 § 1 k.p.c., zgodnie z którym strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi, na jego żądanie, koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony. Ustawodawca przewidział także możliwość zwrotu kosztów procesu pozwanemu pomimo uwzględnienia powództwa, jeżeli nie dał powodu do wytoczenia sprawy i uznał przy pierwszej czynności procesowej żądanie pozwu (art. 101 k.p.c.). Sąd może również, jeżeli przemawiają za tym względy słuszności, zasądzić od strony przegrywającej tylko część kosztów albo nie obciążać jej w ogóle kosztami (art. 102 k.p.c.). Istnieje ponadto możliwość częściowego rozdzielenia kosztów w sytuacji unormowanej w art. 100 zdanie pierwsze k.p.c., a nawet obciążenia jednej ze



stron kosztami procesu w całości, jeśli jej przeciwnik uległ tylko co do nieznaczącej części swego żądania (art. 100 zdanie drugie k.p.c.). W przypadku kosztów procesu, w którym zawarto ugodę, choć ustawodawca, jako regułę, przyjął zasadę wzajemnego zniesienia kosztów, to jednocześnie zastrzegł, iż strony mogą w ugodzie uregulować kwestię kosztów procesu wedle swej woli (*vide* – Jacek Gudowski, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze, tom 1*, Tadeusz Ereciński [red.], Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009, teza 1 do art. 104, s. 371). Sąd jest zobowiązany tę wolę respektować, przy czym, jeżeli w samej ugodzie jedynie wskazano, kto i, ewentualnie, w jakim zakresie poniesie koszty procesu, bez jednoczesnego zobowiązania do zapłaty z tego tytułu przez jedną ze stron na rzecz drugiej, wówczas sąd w orzeczeniu kończącym sprawę w instancji obciąży strony poniesionymi niezbędnymi kosztami procesu, stosownie do ich woli wyrażonej w ugodzie (*vide* – Tomasz Demendecki, *Rozstrzygnięcie o kosztach w procesowym postępowaniu cywilnym, w świetle polskiej regulacji kodeksowej. Studium teoretycznoprawne*, Wydawnictwo IFRYT S.Woźniak, K.Księski Spółka Jawna, Lublin 2011, s. 199). Uwzględniając powyższe zasady należy przyjąć, że strony w ugodzie sądowej mogą swobodnie ukształtować kwestię definitywnego rozdziału poniesienia kosztów sądowych, a więc również w taki sposób, by rozdział ten „korygował” rezultaty zastosowania zaskarżonego przepisu art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c.

Z tych względów należy uznać, że przepis 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. 45 ust. 1 Konstytucji.

Powyższe ustalenia determinują również ocenę zaskarżonych regulacji na płaszczyźnie art. 32 Konstytucji, ustanawiającego zasadę równości i zakaz dyskryminacji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, iż podstawową treścią zasady równości jest nakaz jednakowego traktowania podmiotów charakteryzujących się wspólną cechą relewantną (istotną). Zasada równości wobec prawa nakazuje zatem identyczne traktowanie wszystkich adresatów norm prawnych znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej, co oznacza zarówno zakaz dyskryminowania, jak i zakaz faworyzowania takich osób. Dopuszczalne jest natomiast odmienne traktowanie osób, które takiej wspólnej, relewantnej cechy nie posiadają. Ustalenie, czy zasada równości została w rzeczywistości naruszona, wymaga zatem określenia kręgu adresatów, do których ma zastosowanie kwestionowana reguła prawna, oraz wskazania tych elementów określających ich sytuację, które są w tym przypadku prawnie relewantne (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. P 39/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 161). Ponadto, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną i dlatego winien być w pierwszej kolejności odnoszony do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. W takim zakresie wyznacza on także konstytucyjne prawo do równego traktowania. Mamy tu więc do czynienia z sytuacją „współistnienia” dwóch przepisów Konstytucji, a więc nie tylko z prawem do równego traktowania, ale ze skonkretyzowanym prawem do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych (por. postanowienie z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225 oraz wyrok z dnia 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 32).

Odnosząc fakt, iż – jak wywiedziono wyżej – zaskarżony przepis jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji, który wyraża konstytucyjne prawo do sądu,

nie można zarazem uznać, iż pozostaje on w kolizji z art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej. Dla oceny zakwestionowanego przepisu art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c u.k.s.c. na płaszczyźnie zasady równości trzeba bowiem mieć na względzie, iż – jak już wskazano – ustanawia on, podobnie jak w pozostałych regulacjach zawartych w art. 79 ustawy, wyjątki od zasady odpłatności postępowania sądowego. W przypadku zakończenia postępowania ugoda sądową ustawodawca konsekwentnie podtrzymuje zasadę, iż zwrot połowy opłaty przysługuje jedynie tej stronie, która zainicjowała postępowanie w instancji, w której doszło do zawarcia ugody. Podobnie przedstawia się sytuacja w przypadku preferowanych przez ustawodawcę form zakończenia postępowania w sprawach o rozwód i separację, w których zwrotowi (w całości lub w połowie) podlega również opłata uiszczona od pisma wszczynającego postępowanie w danej instancji (pozwu lub wniosku albo apelacji). Takie ukształtowanie reguł zwrotu uiszczonych opłat od wniesionych pism odpowiada roli przepisu art. 79 ustawy, w tym także zakwestionowanego przepisu art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy, którego przedmiotem jest jedynie specyficzna relacja pomiędzy stroną wnoszącą pismo podlegające opłacie a Skarbem Państwa. Rolą zakwestionowanego przepisu nie jest definitywne rozstrzygnięcie o kosztach postępowania. Jak wskazał Sąd Najwyższy w powołanej już uchwale z dnia 20 maja 2010 r., w sprawie o sygn. III CZP 22/10, w sferze kosztów sądowych – w odniesieniu do zwrotu zapłaty – nie występuje zagadnienie równoprawnego traktowania stron 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 (OSNC nr 11/2010, poz. 145).

Należy zatem uznać, że zaskarżony przepis art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy, 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 Konstytucji.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Włodan*  
Zastępca Prokuratora Generalnego