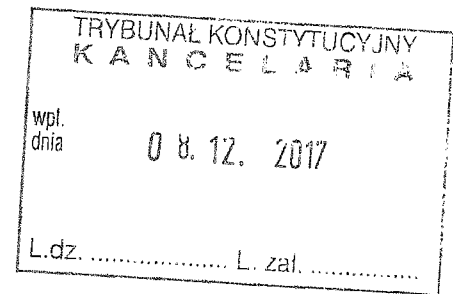




RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY



Warszawa, dnia 7 grudnia 2017 r.

PK VIII TK 123.2016

SK 25/16

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną M S. wnoszącego o stwierdzenie, że przepis art. 98 § 2 zdanie drugie ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1822) w zakresie, „w jakim ogranicza zwrot niezbędnych kosztów procesu stronie wygrywającej proces, a nie reprezentowanej przez adwokata lub radcę prawnego, do wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego”, jest niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP

- na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) w związku 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) -

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 98 § 2 zdanie drugie ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1822) jest zgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP;
- 2) na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2072) postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej M S. (dalej jako: Skarżący) zakwestionował konstytucyjność art. 98 § 2 zdanie drugie ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1822; dalej jako: Kodeks postępowania cywilnego lub k.p.c.), w zakresie opisanym w *petitum* tej skargi.

Skarga konstytucyjna została skierowana na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

W postępowaniu przed Sądem Rejonowym w O Wydział Cywilny (dalej jako: Sąd Rejonowy w O lub Sąd I instancji) Skarżący domagał się zasądzenia kwoty zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia sierpnia 2013 r. do dnia zapłaty oraz kwoty tytułem zwrotu kosztów procesu.

Sąd Rejonowy w O, wyrokiem z dnia listopada 2015 r. o sygn.

, uwzględnivszy powództwo, zasądził na rzecz Skarżącego żadaną przez niego kwotę wraz z ustawowymi odsetkami, natomiast tytułem zwrotu

kosztów procesu Sąd ten przyznał Skarżącemu kwotę _____ zł, zaś w pozostałej części wniosek oddalił.

W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji wskazał, że Skarżący, który nie był reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, przedłożył spis kosztów przejazdów do sądu na łączną kwotę _____ zł, na którą składał się – krotny przejazd Skarżącego samochodem osobowym o pojemności silnika _____ cm³ na trasie _____ i z powrotem, wyliczony na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością prawodawcy (Dz. U. Nr 27, poz. 271 ze zm.). Tymczasem, jak zauważył Sąd, zgodnie z art. 98 § 2 k.p.c., do niezbędnych kosztów procesu prowadzonego przez stronę osobiście zalicza się poniesione przez nią koszty sądowe, koszty przejazdów do sądu oraz równowartość utraconego zarobku wskutek stawiennictwa w sądzie, przy czym suma poniesionych przez stronę kosztów przejazdów i równowartość utraconego zarobku nie może przekraczać wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego. Sąd I instancji uznał zatem – w oparciu o przepis art. 98 § 2 k.p.c. w związku z § 6 pkt 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 461 ze zm.; dalej jako: rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu lub rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r.) – że przy wartości sporu o wysokości _____ zł wynagrodzenie adwokata wyniosłoby – według stawki minimalnej przyjętej w tym rozporządzeniu – _____ zł i w konsekwencji zasądził tę kwotę tytułem zwrotu poniesionych kosztów przejazdów oraz kwotę

zł tytułem zwrotu uiszczonych opłat sądowych, oddalając wniosek Skarżącego w pozostałym zakresie w kwocie zł.

Sąd Okręgowy w O Wydział Cywilny Odwoławczy (dalej jako: Sąd Okręgowy w O lub Sąd odwoławczy) postanowieniem z dnia lutego 2016 r. o sygn. oddalił zażalenie, które Skarżący wniósł na rozstrzygnięcie Sądu I instancji w zakresie kosztów postępowania. W uzasadnieniu tego orzeczenia Sąd Okręgowy w O podzielił stanowisko Sądu I instancji co do zasadności ograniczenia, do kwoty zł, wysokości zasądzonych kosztów przejazdów przez Skarżącego do sądu procesowego. Sąd odwoławczy powołując się na poglądy doktryny i stanowisko prezentowane w judykaturze podniósł przede wszystkim, że Skarżący nie ma racji w twierdzeniu, iż Sąd Rejonowy w O niezasadnie utożsamiał wynagrodzenie jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego ze stawką minimalną opłaty za czynności adwokackie z tytułu zastępstwa prawnego. Sąd ten nie dopatrywał się również – podnoszonej przez Skarżącego – niezgodności art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. z art. 45 ust. 1, art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

Skarżący, uzasadniając niezgodność zaskarżonego przepisu art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wskazał, że narusza on konstytucyjną zasadę równości w ten sposób, że wprowadza – bez jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia – dla strony, która nie jest reprezentowana przez adwokata, radcę prawnego lub rzecznika patentowego, górną granicę zwrotu kosztów przejazdów do sądu procesowego, podczas gdy zwrot takich kosztów nie jest limitowany stronie, która w procesie cywilnym jest reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika.

Naruszenie przez art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. art. 45 ust. 1 Konstytucji RP polega w ocenie Skarżącego natomiast na tym, że ów kwestionowany przepis – wprowadzając górną granicę zwrotu kosztów przejazdów do sądu

procesowego w stosunku do strony, która prowadzi proces osobiście lub przez nieprofesjonalnego pełnomocnika – powoduje instytucjonalne ograniczenie prawa do sądu, gdyż pośrednio wprowadza obowiązek prowadzenia postępowania przez profesjonalnego pełnomocnika. A to z kolei może w praktyce spowodować rezygnację z dochodzenia roszczeń na drodze sądowej przy założeniu ekonomicznej kalkulacji „zysków i strat” związanej z poniesieniem wydatków na wynagrodzenie takiego pełnomocnika. Tym samym, kwestionowany przepis narusza również – zdaniem Skarżącego – wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadę zaufania obywateli do państwa i jest także niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą poprawnej legislacji z uwagi na to, że wprowadza takie ograniczenie, które jest niemożliwe do oznaczenia, gdyż nie istnieje żadne źródło informacji, na podstawie którego możliwe byłoby ustalenie jaka jest wysokość wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego.

Udział w postępowaniu dotyczącym niniejszej skargi konstytucyjnej zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej też jako: RPO), który, co do zasady, poparł zarzut niekonstytucyjności art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. i podzielił w tym zakresie argumentację Skarżącego. RPO za niezbędne uznał jednak uściślenie głównego wzorca kontroli przywołanego w skardze i wniósł o stwierdzenie, że kwestionowany przepis art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Mając na uwadze specyfikę środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki, jakim jest skarga konstytucyjna, merytoryczne odniesienie się do treści zarzutów sformułowanych w skardze M S. poprzedzić należy rozważeniem zakresu dopuszczalnej kontroli zaskarżonego przepisu. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, badanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkująca

obligatoryjnym umorzeniem postępowania, jest konieczne na każdym etapie postępowania, aż do wydania orzeczenia w sprawie (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168; 8 kwietnia 2008 r., sygn. SK 80/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 51; 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94).

Przypomnieć należy, że, w myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, zakwestionować zgodność z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji. Zasady, na jakich dopuszczalne jest korzystanie ze skargi konstytucyjnej, precyzuje ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072), z której art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 wynika obowiązek wskazania, która konstytucyjna wolność lub prawo, i w jaki sposób – zdaniem Skarżącego – zostały naruszone, oraz obowiązek uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem Skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że wzorcami kontroli w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną mogą być zasadniczo tylko te przepisy Konstytucji RP, które statuują określone prawa lub wolności, i że właściwego wzorca kontroli nie stanowią w tym wypadku normy ogólne, określające zasady ustrojowe, adresowane do ustawodawcy i narzucające mu pewien sposób regulowania poszczególnych dziedzin życia społecznego (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75; 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89).

W niniejszej sprawie przepisem statuującym określone prawo Skarżącego – które w Jego ocenie zostało naruszone przez kwestionowany art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. – jest art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Skarżący przywołał jednak obok tego głównego wzorca kontroli również art. 32 ust 1 (jako wzorzec samodzielny) oraz art. 2 Konstytucji RP (przedstawiony związkowo z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Dopuszczalność wskazywania w skardze konstytucyjnej wzorców wynikających z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP była w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie kwestionowana.

I tak, w odniesieniu do art. 32 ust. 1 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny zauważał, że przepis ten nie może być samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną. Jak podkreślił bowiem w postanowieniu z dnia 24 października 2001 r. o sygn. SK 10/01, „(...) 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 do czynienia z sytuacją >>współstosowania<< dwóch przepisów Konstytucji, a więc nie tylko z prawem do równego traktowania, ale ze skonkretyzowanym prawem do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych” (OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). Powyższe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, wskazujące, że prawo do równego traktowania przez władze publiczne, związane z konstytucyjną zasadą równości, może stanowić wzorzec kontroli przepisów kwestionowanych w trybie skargi konstytucyjnej jedynie w sytuacji, gdy zostaje ono odniesione do treści konkretnych chronionych konstytucyjnie praw, zostało powtórzone i potwierdzone także w innych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 23 stycznia 2002 r., sygn. SK 13/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 9; 26 września 2002 r., sygn. Ts 62/02,

OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 288; 23 stycznia 2002 r. i 30 października 2002 r., sygn. Ts 109/01, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 255 i 256; dnia 13 marca 2002 r., sygn. Ts 108/01, OTK ZU nr 2/B/2002, poz. 138).

W niniejszej skardze konstytucyjnej zabrakło odniesienia do konkretnego chronionego konstytucyjnie prawa podmiotowego, bowiem Skarżący przedstawił art. 32 ust. 1 Konstytucji RP jako samodzielny wzorzec kontroli zakwestionowanej regulacji.

Wobec powyższego, postępowanie w zakresie kontroli przepisu art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. z zasadą równości wobec prawa, sformułowaną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Odmienne należy odnieść się do art. 2 Konstytucji RP, który został przedstawiony w *petitum* skargi w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w literaturze przedmiotu dominuje pogląd, że przepis art. 2 Konstytucji RP stanowi wzorzec mało wyraźny, o zamazanych konturach (tak S. Wronkowska, *Klauzula państwa prawnego*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP*, red. A. Preisner, T. Zalasieński, Wrocław 2005, s. 22) i dlatego powinien być traktowany jako podstawa niesamodzielna i pośrednia praw podmiotowych jednostki, oraz, że można go powoływać zasadniczo tylko wtedy, gdy zdaniem skarżącego nastąpiło naruszenie jednej ze szczegółowych zasad pochodnych wywodzonych z tego przepisu (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 2003 r., sygn. K 34/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 30). Trybunał Konstytucyjny dopuszczał więc odwoływanie się do zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji RP dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym –

wówczas przepis art. 2 Konstytucji pełni funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z przepisem określającym konkretne prawo skarżącego (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2; 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, *op. cit.*).

W niniejszej skardze konstytucyjnej Skarżący przywołał wywodzone z art. 2 Konstytucji RP dwie zasady pochodne tj. zaufania obywateli do państwa oraz poprawnej legislacji dla wzmocnienia uzasadnienia naruszenia prawa do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis art. 2 Konstytucji może zatem, w tym ujęciu, pełnić funkcję pomocniczego wzorca kontroli zaskarżonego art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c.

Podsumowując powyższe rozważania stwierdzić należy, że wzorcem kontroli w niniejszej sprawie może być przepis art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

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

Prawo do sądu należy do katalogu praw podmiotowych, przysługujących każdej jednostce, jest samoistne oraz chronione bez względu na niedochowanie pozostałych praw podmiotowych. Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że prawo do sądu obejmuje w szczególności: prawo dostępu do sądu, czyli prawo do uruchomienia postępowania przed sądem; prawo do odpowiednio ukształtowanej i rzetelnej procedury sądowej – zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę (zob. w szczególności wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 31

marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29; z dnia 11 maja 2011 r., sygn. SK 11/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 32, z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1).

W kontekście niniejszej sprawy istotne znaczenie mają dwa, spośród wyżej wymienionych elementów prawa do sądu, a mianowicie prawo dostępu do sądu oraz prawo do odpowiednio ukształtowanej i rzetelnej procedury sądowej – zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności.

Przypomnieć należy, że Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do normatywnej treści konstytucyjnego nakazu odpowiednio ukształtowanej i rzetelnej procedury sądowej wielokrotnie podkreślał, że wymaganie „rzetelnego procesu” zakłada realizację wielu zasad procesowych. Wśród nich wskazywał przede wszystkim na sprawiedliwość i jawność postępowania. Do najważniejszych elementów rzetelnej procedury Trybunał zaliczał: prawo strony do wysłuchania, prawo do informowania, prawo do przewidywalności przebiegu postępowania oraz umożliwienie wszechstronnego zbadania okoliczności sprawy przez sąd. Elementem sprawiedliwego postępowania sądowego jest również – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – zasada odpowiedzialności za wynik procesu, a tym samym obowiązek zwrotu kosztów postępowania na rzecz strony wygrywającej proces (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. SK 67/13, OTK ZU seria A/2016, poz. 10 oraz orzecznictwo tam przywołane).

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywał również, że naruszenie prawa do sądu może mieć charakter nie tylko bezpośredni, przejawiający się wyłączeniem drogi sądowej, ale też pośredni, charakteryzujący się takim ukształtowaniem wymagań proceduralnych, które czynią uruchomienie postępowania sądowego nadmiernie utrudnionym. Podkreślał przy tym, że wśród elementów ograniczających w sposób pośredni realizację prawa do sądu „(...) mogą się znajdować bariery o charakterze ekonomicznym, w szczególności mające postać wygórowanych kosztów,

niezbędnych dla wszczęcia i prowadzenia postępowania sądowego. (...) Ograniczenie dostępności do sądu poprzez istnienie barier ekonomicznych może bowiem przejawiać się w nadmiernie wysokim ryzyku ekonomicznym, wywołanym zarówno zasadami, wedle jakich kształtuje się ostatecznie obowiązek ponoszenia kosztów postępowania, jak i może być spowodowane samym wygórowanym poziomem kosztów. Uznać należy, że zarówno wygórowany poziom kosztów, jak i zasady ich rozkładu mogą być podnoszone jako zarzut naruszenia prawa do sądu (ograniczenie dostępności sądu) w ramach skargi konstytucyjnej” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 marca 2004 r., sygn. SK 14/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 23; zob. też wyroki z dnia: 14 stycznia 2014 r., sygn. SK 25/11, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 1; 6 kwietnia 2016 r., sygn. SK 67/13, *op. cit.* i 17 maja 2016 r., sygn. 37/14, OTK ZU seria A/2016, poz. 22).

Z drugiej jednak strony Trybunał Konstytucyjny akcentował, że koszty postępowania służą osiągnięciu należytej sprawności orzeczniczej i organizacyjnej sądów oraz wyodrębnieniu roszczeń oczywiście niezasadnych spośród roszczeń uzasadnionych. Dlatego też podczas stanowienia zasad ponoszenia kosztów procesu, jak i przy określaniu ich poziomu, konieczne jest wyważenie wielu sprzecznych interesów różnych podmiotów, a także udzielenie ochrony interesowi publicznemu (zob. m.in. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 30 marca 2004 r., sygn. SK 14/03, *op. cit.*; 17 listopada 2008 r., sygn. SK 33/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154; 18 października 2011 r., sygn. SK 39/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 84). Jak bowiem zauważał Trybunał w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, „[k]oszty sądowe są tradycyjnie uznanym instrumentem polityki państwa służącym do regulowania relacji stron stosunków procesowych oraz – w szerszym ujęciu – stymulowania decyzji jednostek co do sposobu prowadzenia swoich interesów i doboru środków ich ochrony. Koszty postępowania służą 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 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 pieniactwa, 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. 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 procesu” (OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81).

Z kolei, wywodzona z art. 2 Konstytucji RP zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, która została wskazana przez Skarżącego jako wzorzec pomocniczy art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, nazwana też zasadą lojalności państwa względem obywateli, należy do najważniejszych zasad pochodnych wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego. W literaturze przedmiotu i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że owa zasada wykazuje pewne podobieństwo do znanej z prawa prywatnego i międzynarodowego zasady dotrzymywania umów (zob. P. Tuleja, [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz, Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 223 wraz z literaturą i orzecznictwem tam przywołanymi). „Zasada ta oznacza przede wszystkim konieczność ochrony i respektowania praw słusznie nabytych i ochrony interesów w toku (...), ale obejmuje jednocześnie zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa

i w konsekwencji jedynie pozór ochrony tych interesów majątkowych, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97).

W odniesieniu natomiast do drugiej, wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP zasady poprawnej legislacji, która również została przywołana przez Skarżącego jako wzorzec pomocniczy, Trybunał Konstytucyjny zauważał dwa jej aspekty: „[...] Po pierwsze, nakazuje ona unikać stanowienia przepisów >>w sposób nieprecyzyjny, niejednoznaczny i powodujący istotne wątpliwości prawne<<, a także regulacji, które posługują się niezdefiniowanymi pojęciami albo mają niezrozumiałą treść (por. wyrok z 17 grudnia 2002 r., sygn. U 3/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 95 oraz kryteria oceny przepisów z punktu widzenia tej zasady w wyrokach z: 27 listopada 2006 r., sygn. K 47/04, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 153 i 5 grudnia 2007 r., sygn. K 36/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 154). Stwierdzenie niezgodności przepisu z zasadą poprawnej legislacji jest konieczne, gdy jego niejasność jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednolitości w stosowaniu prawa, przy czym pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu okażą się niewystarczające (zob. wyroki z: 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 64; 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90). Naruszenie zasady prawidłowej legislacji może polegać także na niedostatecznej określoności jego treści, która uniemożliwia wyegzekwowanie wynikającego z niego uprawnienia. Po drugie, >>zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę (...) oceny, czy

sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wystawianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu<< (ten aspekt zasady poprawnej legislacji został wyraźnie zaakcentowany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13, a następnie był uwzględniany w kilkunastu późniejszych orzeczeniach – w szczególności w wyroku pełnego składu z 16 grudnia 2009 r., sygn. Kp 5/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 170). Orzeczenie w tym zakresie nie może przy tym przerodzić się w ocenę trafności działań ustawodawcy w sensie dokonanych przez niego wyborów społecznych czy gospodarczych pomiędzy różnymi rozwiązaniami, mieszczącymi się w obszarze wyznaczonym przez Konstytucję – to bowiem pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, który powinien interweniować tylko wtedy, gdy ustawodawca w sposób ewidentny przekroczy granice przysługującej mu swobody regulacyjnej [por. na ten temat szeroko zwłaszcza wyroki TK z: 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50 i 14 maja 2009 r., sygn. K 21/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 67]” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 58).

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie Skarżący uczynił art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c.

Kwestionowany przepis należy do grupy przepisów normujących zasady zwrotu kosztów procesu w postępowaniu cywilnym.

Wymierzanie sprawiedliwości przez sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy wiąże się ściśle z kosztami procesu sądowego. Jak podkreślał Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 20 maja 2011 r., sygn. III CZP 16/11, „[k]oszty procesu stanowią jeden z nieodłącznych elementów postępowania cywilnego (art. 98 i nast. k.p.c.); należą do dziedziny prawa publicznego i są normowane w kodeksie postępowania cywilnego – akcie prawa publicznego – w sposób samodzielny, autonomiczny i wyczerpujący, niekiedy tylko znajdując

dopełnienie w innych aktach, zwłaszcza w przepisach dotyczących kosztów sądowych. Prawo procesowe (publiczne) określa więc źródło i czas powstania żądania zwrotu kosztów procesu, formę jego zgłoszenia, prekluzję i jej termin, ustalane arbitralnie bariery limitujące zakres i wysokość żądania, a w końcu składniki kosztów procesu. Przepisy kodeksu postępowania cywilnego określają także kiedy, na jakich zasadach, w odniesieniu do kogo i o czym – rozstrzygając o kosztach procesu – orzeka sąd” (www.sn.pl - baza orzeczeń).

Pojęcie kosztów procesu nie zostało w Kodeksie postępowania cywilnego zdefiniowane, jednakże w literaturze przedmiotu uznaje się, iż na owe koszty składają się: koszty sądowe, które zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tj.: Dz. U. z 2016 r., poz. 623) obejmują opłaty i wydatki; wynagrodzenie i wydatki profesjonalnego pełnomocnika procesowego; koszty przejazdów do sądu strony oraz równowartość utraconego przez nią zarobku i innych wydatków na skutek stawiennictwa w sądzie (zob. komentarz do art. 98 k.p.c. [w:] *Kodeks postępowania cywilnego, Komentarz*, red. A. Zieliński, K. Flaga-Gieruszyńska, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017, Wydanie 9, Legalis; komentarz do art. 98 k.p.c. [w:] *Kodeks postępowania cywilnego, Tom I, Komentarz, Art. 1-366*, red. A. Marciniak, K. Piasecki, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, Wydanie 7, Legalis).

Artykuł 98 § 1 k.p.c. ustanawia dwie podstawowe zasady rozstrzygania o kosztach procesowych.

Pierwsza, to zasada odpowiedzialności za wynik procesu przewidująca obowiązek zwrotu kosztów procesu przez stronę przegrywającą sprawę. Odstępstwo od tej ogólnej zasady wskazane zostało w przepisach dotyczących zawinienia (art. 101, art. 103 i art. 110 k.p.c.), słuszności (art. 102 k.p.c.) oraz stosunkowego rozdzielenia kosztów (art. 100 i art. 104 k.p.c.).

Druga, to zasada, która określana jest mianem kosztów niezbędnych i celowych – przedmiotem zwrotu przez stronę przegrywającą proces są tylko te

koszty, które były niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony. Niezbędność oraz celowość kosztów procesu podlega ocenie sądu i jest uzależniona od konkretnych okoliczności sprawy oraz od jej charakteru (zob. art. 109 § 2 k.p.c.). Sąd powinien w szczególności rozważyć, czy czynność podjęta przez stronę, która spowodowała koszty była – w ujęciu obiektywnym – potrzebna do realizacji praw strony, a także, czy i do jakiego poziomu poniesione koszty stanowiły – również w ocenie obiektywnej – wydatek konieczny (zob. J. Gudowski, *Komentarz do art. 98 Kodeksu postępowania cywilnego*, system informacji prawnej LEX; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2012 r., sygn. II CZ 141/11, LEX nr 1147756). Przepis art. 109 § 2 zdanie drugie k.p.c. upoważnia ponadto sąd do ustalania wysokości kosztów poniesionych przez stronę reprezentowaną przez pełnomocnika, który jest adwokatem, radcą prawnym lub rzecznikiem patentowy. Sąd dokonując takiej oceny bierze pod uwagę niezbędny nakład pracy pełnomocnika, charakter sprawy i wkład tego pełnomocnika w przyczynienie się do wyjaśnienia i rozstrzygnięcia sprawy.

Swoboda sądu w zakresie kwalifikowania kosztów jako niezbędnych i celowych została jednak ograniczona wolą ustawodawcy w art. 98 § 2 i § 3 k.p.c. Sąd nie może zatem uznać za zbędne lub niecelowe, a w konsekwencji odmówić zasądzenia od przegrywającego przeciwnika, kosztów procesu wskazanych w art. 98 § 2 i § 3 k.p.c. (zob. T. Demendecki, *Komentarz do art. 98 [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. A. Jakubecki, Warszawa 2015, s. 135).

Do niezbędnych kosztów procesu prowadzonego przez stronę osobiście lub przez pełnomocnika, który nie jest adwokatem, radcą prawnym lub rzecznikiem patentowy, art. 98 § 2 k.p.c. zalicza zatem poniesione przez stronę:

- koszty sądowe,
- koszty przejazdów do sądu strony lub jej pełnomocnika, które określa się według zasad obowiązujących przy obliczaniu należności przysługujących

pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży na obszarze kraju,

- równowartość zarobku utraconego przez stronę wskutek stawiennictwa w sądzie, którego wysokość określa się według zasad obowiązujących przy ustalaniu należnego pracownikowi ekwiwalentu pieniężnego za urlop.

Z kolei, do niezbędnych kosztów procesu strony reprezentowanej przez adwokata art. 98 § 3 k.p.c. zalicza:

- koszty sądowe,
- wynagrodzenie tego pełnomocnika,
- koszty nakazanego przez sąd osobistego stawiennictwa strony (zob. E. Gapska, *Koszty postępowania cywilnego. Komentarz*. Warszawa 2013, s. 134).

Zauważyć jednak należy, że ustawodawca, kwalifikując wskazane powyżej koszty procesu jako koszty niezbędne, ustalił jednocześnie bariery określające górne granice tych kosztów.

I tak, w stosunku do strony, która nie jest reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika – w zaskarżonym niniejszą skargą konstytucyjną art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. – wprowadzony został limit, zgodnie z którym „[s]uma kosztów przejazdów do sądu i równowartość utraconego zarobku nie może przekraczać wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego”.

Wobec natomiast strony reprezentowanej przez adwokata – przewidziany w art. 98 § 3 k.p.c. – limit kosztów niezbędnych dotyczy wynagrodzenia tego pełnomocnika, które nie może być wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach i wydatki jednego adwokata (ograniczenie to zostało dodane do art. 98 § 3 k.p.c. przez art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 22 maja 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 1997 r., Nr 75, poz. 471).

Wskazać zatem należy, że zarówno zaskarżony art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c., jak również art. 98 § 3 k.p.c. – normujące z jednej strony niezbędne koszty procesu, a z drugiej wprowadzające bariery limitujące zakres tych kosztów – odnoszą się w swej treści do „wynagrodzenia jednego adwokata”.

Zgodnie z art. 98 § 4 k.p.c. wynagrodzenie adwokata, radcy prawnego i rzecznika patentowego regulują odrębne przepisy.

Wynagrodzenie adwokata regulowane jest przepisami ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1999; dalej jako: ustawa – Prawo o advokaturze), której art. 16 ust. 1 wprowadza zasadę, że opłaty za czynności adwokackie ustala umowa z klientem. Zasada umowności ustalania opłat za czynności adwokackie obowiązuje jednak tylko między stronami umowy. Sąd orzekający o kosztach postępowania nie ingeruje bowiem w umowę pomiędzy adwokatem i klientem, jednakże zgodnie z treścią przywołanego już art. 109 § 2 zdanie drugie k.p.c., nie jest związany wysokością wynagrodzenia ustalonego w tejże umowie. Ponadto, treść przepisów art. 16 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo o advokaturze wskazuje, że wysokość opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiących podstawę do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich, podlega reglamentacji. Zgodnie z upoważnieniem zawartym w tych przepisach, wysokość opłat określa, w drodze rozporządzenia, Minister Sprawiedliwości, mając na względzie, że ustalenie opłaty wyższej niż stawka minimalna, lecz nieprzekraczająca sześciokrotności tej stawki, może być uzasadnione rodzajem i zawiłością sprawy oraz niezbędnym nakładem pracy adwokata.

W chwili orzekania przez sądy obu instancji w przedmiocie kosztów procesu Skarżącego zastosowanie miały przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu. Zgodnie z § 2 ust. 2 tego rozporządzenia

podstawę zasądzenia opłaty za czynności adwokata z tytułu zastępstwa prawnego stanowiły stawki minimalne określone w rozdziałach 3-5. Opłata ta nie mogła być wyższa niż sześciokrotna stawka minimalna ani przekraczać wartości przedmiotu sprawy. W myśl bowiem § 2 ust. 1 wskazanego rozporządzenia, zasądzając opłatę za czynności adwokata sąd brał pod uwagę jego niezbędny nakład pracy, charakter sprawy i wkład pracy adwokata w przyczynienie się do jej wyjaśnienia i rozstrzygnięcia.

Obecnie obowiązują regulacje, które, co do zasady, są analogiczne do obowiązujących w chwili orzekania o kosztach procesu poniesionych przez Skarżącego. Zgodnie bowiem z treścią § 15 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1800) opłaty stanowiące podstawę zasądzenia kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich ustala się z uwzględnieniem stawek minimalnych określonych w tym rozporządzeniu. Stosownie do treści § 15 ust. 2 opłatę w sprawach niewymagających przeprowadzenia rozprawy ustala się w wysokości równej stawce minimalnej, zaś w myśl § 15 ust. 3 tego rozporządzenia opłatę wyższą niż stawka minimalna (nieprzekraczającą jednak sześciokrotności tej stawki, ani wartości przedmiotu sprawy) ustala się, jeżeli uzasadnia to: niezbędny nakład pracy adwokata; wartość przedmiotu sprawy; wkład pracy adwokata w przyczynienie się do wyjaśnienia okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, jak również do wyjaśnienia i rozstrzygnięcia istotnych zagadnień prawnych budzących wątpliwości w orzecznictwie i doktrynie; rodzaj i zawilość sprawy.

W doktrynie przyjmuje się, że przez „wynagrodzenie jednego adwokata” należy rozumieć wynagrodzenie za prowadzenie sprawy przewidziane w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości, wydanym na podstawie art. 16 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo o adwokaturze, określającym stawki minimalne i wysokość opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości (zob. komentarz do art. 98 k.p.c. [w:] *Kodeks postępowania*

cywilnego, Tom I, Komentarz, Art. 1-366, red. A. Marciniak, K. Piasecki, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, Wydanie 7, Legalis; komentarz do art. 109 k.p.c. [w:] *Kodeks postępowania cywilnego, Komentarz*, red. A. Zieliński, K. Flaga-Gieruszyńska, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017, Wydanie 9, Legalis; J. Gudowski [w:] *Kodeks postępowania cywilnego, op. cit.*, s. 355). Przy czym, jak wyraził to A. Kappes w krytycznym artykule do pierwotnej wersji rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r.: „(...) wytyczne dla Ministra Sprawiedliwości zawarte w art. 16 ust. 2 Prawa o adwokaturze zostały przez Ministra przeniesione do treści rozporządzenia w taki sposób, że zwrot stawki minimalnej został potraktowany jako zasada, zaś możliwość wprowadzenia odstępstwa od tej zasady w konkretnej sprawie zarezerwowana została do dla sądu” (zob. *Uwagi o nowym rozporządzeniu w sprawie opłat za czynności adwokackie*, Palestra 11-12/2002, s. 63).

Z kolei, Sąd Najwyższy w orzecznictwie, które dotyczyło „wynagrodzeniu jednego adwokata” wyrażał stanowisko, że sąd orzekając o zwrocie kosztów procesu nie ingeruje w umowę zawartą między klientem a adwokatem i nie kontroluje wysokości ustalonego w niej wynagrodzenia. Strona nie może jednak otrzymać zwrotu kosztów w dowolnej wysokości. Zasadzając koszty sąd przyjmuje za postawę ustalenia wynagrodzenia pełnomocnika kwotę umówioną z klientem, jednak w granicach określonych w rozporządzeniu w sprawie opłat adwokackich (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2011 r., sygn. II CSK 528/10, LEX 794768). Jednocześnie Sąd Najwyższy podkreślał, iż „(...) nie ulega wątpliwości, że podstawę zasądzenia opłaty stanowią stawki minimalne określone w rozporządzeniu. Przepisy dają jednak sądowi >>możliwość<< podwyższenia przedmiotowej opłaty, a jednocześnie określają jej maksymalną wysokość oraz kryteria, którymi sąd powinien się kierować. Zasadą jest zatem, że sąd zasądza opłatę według stawki minimalnej, natomiast jeżeli przemawia za tym niezbędny nakład pracy

pełnomocnika, charakter sprawy oraz jego wkład w przyczynienie się do jej wyjaśnienia i rozstrzygnięcia, wówczas sąd może zasądzić opłatę wyższą, która nie może jednak przewyższyć sześciokrotnej stawki minimalnej ani wartości przedmiotu sprawy” (postanowienie z dnia 21 grudnia 2010 r., sygn. III CZ 64/10, LEX 12235593; podobnie w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 2011 r., sygn. III CZ 126/11, LEX 1147753; zob. też postanowienia Sądu Najwyższego z dnia: 8 marca 2012 r., sygn. V CZ 153/11, LEX 1215165 oraz 6 lutego 2013 r. V CZ 87/12, LEX 1294194).

Argumentacja Skarżącego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich, że zaskarżony przepis ustanawia barierę ekonomiczną, mogącą powstrzymać zainteresowanych przed wkroczeniem na drogę sądowej ochrony prawa i niweczącą przez to prawo do sądu wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, nie zasługuje na uwzględnienie.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że ustawodawca może, respektując zasadę odpowiedzialności za wynik procesu, określać wzajemne zasady rozliczeń między stronami z tytułu kosztów procesu, kierując się określonymi względami aksjologicznymi i funkcjonalnymi. Granice swobody ustawodawcy w tym zakresie wyznaczone są przez zasadę proporcjonalności, co oznacza, że zarówno podczas stanowienia zasad ponoszenia kosztów procesu, jak i przy określaniu ich poziomu, konieczne jest wyważanie sprzecznych interesów różnych podmiotów, a także udzielenie ochrony interesowi publicznemu (zob. w szczególności wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 2008 r., sygn. SK 33/07, *op. cit.*). Jak bowiem również zauważał Trybunał, „Konstytucja nie wyklucza (...) ustanawiania w ustawie pewnych ograniczeń prawa do sądu, jeżeli nie prowadzą do zamknięcia sądowej drogi dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw i mieszczą się w ramach określonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wyznaczający granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw

konstytucyjnych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103). Konstytucja zakazuje zatem jedynie ustanawianie nadmiernych kosztów procesu (ograniczających dostęp do sądu i uniemożliwiających jednostce dochodzenie praw na drodze sądowej) lub takich zasad ich repartycji, które mogą skutkować rezygnacją przez jednostkę z poszukiwania ochrony sądowej. W materii stanowienia o kosztach procesu, z zachowaniem wskazanych ograniczeń, ustawodawcy przysługuje więc szeroki margines swobody regulacyjnej. Trybunał Konstytucyjny nie jest natomiast 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 Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2006 r., sygn. P 15/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 171).

W świetle powyższego stwierdzić należy, że ustawodawca wprowadzając w zaskarżonym art. 98 § 2 zdanie 2 k.p.c. górną granicę zwrotu kosztów przejazdów do sądu w postaci „wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego” wyważył sprzeczne interesy podmiotów występujących w procesie sądowym, bacząc również na potrzebę ochrony przeciwnika procesowego przed obciążeniem go nadmiernymi kosztami postępowania. Jak już zostało wskazane, limit dotyczący zwrotu niezbędnych kosztów procesu nie został zresztą przewidziany tylko w kwestionowanym przepisie art. 98 § 2 zdanie 2 k.p.c. Podobnie bowiem ustawodawca uczynił w art. 98 § 3 k.p.c., wprowadzając górną granicę zwrotu niezbędnych kosztów postępowania stronie, która w procesie jest reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, do wysokości wynagrodzenia jednego adwokata określonego w rozporządzeniu dotyczącym opłat za czynności adwokackie. Jak zauważał bowiem Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 kwietnia 2016 r.,

sygn. SK 67/13, „[l]imitowanie stawek jest uzasadnione potrzebą przewidzenia finansowych skutków związanych z procesem, jak również ochrony przed ustaleniem przez stronę zbyt wygórowanego wynagrodzenia adwokackiego kosztem przegrywającego przeciwnika” (*op. cit.*).

Nie można zatem zgodzić się ze zdaniem Skarżącego oraz stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, że kwestionowany przepis art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. obciąża stronę chcącą dochodzić swoich praw przed sądem nadmiernym i nieuzasadnionym ryzykiem ekonomicznym, wynikającym z perspektywy możliwości odzyskania od strony przegrywającej proces jedynie symbolicznej kwoty niezbędnych kosztów postępowania. Na koszty przejazdów do sądu procesowego wpływają bowiem zasadniczo dwie okoliczności: odległość między miejscem zamieszkania strony a siedzibą sądu procesowego oraz liczba rozpraw wyznaczonych w danej sprawie. Wprowadzone przez ustawodawcę ograniczenie zwrotu tych kosztów do wynagrodzenia jednego adwokata jest zatem racjonalne z dwóch powodów. Po pierwsze, strona prowadząca sprawę osobiście nie ponosi kosztów związanych z wynagrodzeniem profesjonalnego pełnomocnika, jednakże zwrot sumy poniesionych przez nią kosztów dojazdów do sądu i równowartości utraconego zarobku nie może przekroczyć kosztów, jakie – co do zasady – zwrócone zostałyby, gdyby strona ta skorzystała z zastępstwa profesjonalnego pełnomocnika. Po drugie, nie można przyjąć takiego założenia, że strona prowadząca sprawę osobiście otrzyma jedynie częściowy zwrot kosztów przejazdów do sądu procesowego. Zdaje się bowiem być odwrotnie: w większości wypadków, na podstawie kwestionowanego przepisu, strona otrzyma pełny zwrot kosztów przejazdów, a jedynie w wyjątkowych sytuacjach, związanych z lokalizacją sądu i liczbą wyznaczonych rozpraw, zwrotu tego nie otrzyma w pełnej wysokości. Zgodzić należy się z twierdzeniem Skarżącego i Rzecznika Praw Obywatelskich, że na te wyjątkowe sytuacje strona prowadząca proces osobiście ma niewielki wpływ. Jednakże podkreślić należy

również, że prawo do sądu z natury rzeczy, także w odniesieniu do regulacji dotyczących rozkładu kosztów procesu, musi uwzględniać ryzyko związane z wdaniem się w spór przed sądem. Niezasadne jest zatem zakładanie z góry, że ponoszenie kosztów przewyższy korzyści wynikające z wygrania sprawy przed sądem. Nieuprawnionym jest zatem wniosek, że zaskarżony przepis art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. stwarza taką barierę ekonomiczną, która ogranicza dostęp do sądu, skoro w rzeczywistości kwestionowany przepis gwarantuje stronie wygrywającej proces zwrot poniesionych przez nią kosztów, limitowanych jedynie wynagrodzeniem jednego adwokata określonym w rozporządzeniu w sprawie opłat za czynności adwokackie, które uzależnione jest również od wartości przedmiotu sprawy.

Regulacja art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. nie narusza także drugiego z – istotnych w niniejszej sprawie – elementów składających się na prawo do sądu, jakim jest prawo do odpowiednio ukształtowanej i rzetelnej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności. Zaskarżony przepis czyni bowiem zadość orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, który wypowiadając się w kwestii sprawiedliwości proceduralnej w odniesieniu do reguł dotyczących rozkładu kosztów postępowania podkreślał, że „z linii orzeczniczej TK wynika, że regulacje prawne nie mogą powodować sytuacji, w której strona uzyskująca rozstrzygnięcie zgodne ze stanowiskiem zajmowanym przez siebie w postępowaniu sądowym nie mogłaby domagać się uwzględnienia poniesionych przez nią wydatków. Trybunał uznaje za odpowiadającą postulatowi równości i sprawiedliwości zasadę, zgodnie z którą do zwrotu kosztów zobowiązany jest ten, czyje stanowisko nie utrzymało w toku postępowania, zaś osoba, której racje uznano w wyroku – może liczyć na zwrot swoich uzasadnionych wydatków” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2011 r., sygn. SK 39/09, *op. cit.*). Zakwestionowana regulacja art. 98 § 2 zdanie 2 k.p.c. nie przełamuje zasady odpowiedzialności za wynik procesu. Okoliczność, że koszty przejazdów do sądu, w niektórych sytuacjach,

przekroczą ustaloną kwestionowanym przepisem górną granicę ich zwrotu nie może być podstawą do twierdzenia, że przepis ów nie spełnia wymogów sprawiedliwościowych. Wydaje się, że przyczyny ewentualnego przekroczenia, w niektórych wypadkach, górnej granicy zwrotu kosztów przejazdów do sądu strony, która prowadziła proces osobiście, należałoby poszukiwać nie w przepisie art. 98 § 2 zdanie 2 k.p.c., ale w rozporządzeniu w sprawie opłat za czynności adwokackie, w zakresie w jakim określa wysokość stawek minimalnych za te czynności. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu nie zostało jednakże zakwestionowane niniejszą skargą konstytucyjną.

Nie można podzielić również argumentacji Skarżącego, iż regulacja zakwestionowanego przepisu pośrednio „zmusza” do reprezentowania strony przez profesjonalnego pełnomocnika i ponoszenia kosztów zastępstwa procesowego w celu uzyskania zwrotu kosztów przejazdów do sądu. Zauważyć bowiem po pierwsze należy, że przepis art. 98 § 3 k.p.c., regulujący niezbędne koszty procesy strony reprezentowanej przez profesjonalnego pełnomocnika, również określa – jak już zostało kilka razy podkreślone – górną granicę wynagrodzenia jednego adwokata, które nie może być wyższe niż stawki określone rozporządzeniu w sprawie opłat za czynności adwokackie. Strona korzystająca z pomocy profesjonalnego pełnomocnika nie otrzyma zatem zwrotu, w ramach niezbędnych kosztów postępowania, jakiegokolwiek kwoty umówionej z tym pełnomocnikiem, a wyłącznie kwotę oscylującą pomiędzy stawką minimalną określoną w tym rozporządzeniu a sześciokrotnością tej stawki, co z kolei musi być uzasadnione rodzajem i zawiłością sprawy oraz niezbędnym nakładem pracy pełnomocnika. Sam Skarżący zresztą przyznaje, że „[r]ozbieżność między stawką minimalną a ceną rynkową zawsze obciąża mocodawcę i to on ponosi koszty rynkowe, nie mając żadnej możliwości ich

odzyskania od przeciwnika, który proces przegrał” (skarga, s. 13). Po drugie podnieść należy, że Sąd Najwyższy, w uchwale z dnia 18 lipca 2012 r. o sygn. III CZP 33/12, wskazywał, że „[w]łączenie kosztów przejazdów adwokata do sądu do wydatków, o których mowa w art. 98 § 3 k.p.c., nie oznacza jednak automatycznego zaliczenia ich do kosztów niezbędnych i celowych w rozumieniu art. 98 § 1 k.p.c.; ocena w tym zakresie należy do sądu orzekającego, który powinien uwzględniać wszystkie okoliczności konkretnej sprawy” (LEX 1271621). Nie zasługuje zatem na uwzględnienie argument, że po przeprowadzeniu kalkulacji „zysków i strat” strona postępowania będzie niejako „zmuszona” do skorzystania z zastępstwa prawnego profesjonalnego pełnomocnika w celu uzyskania zwrotu kosztów przejazdów do sądu. Nie można też zgodzić się z wywodem Skarżącego, że strona (zmuszona regulacją art. 98 § 2 zdanie 2 k.p.c. do skorzystania z zastępstwa profesjonalnego pełnomocnika), po przeprowadzeniu kalkulacji związanej z wydatkiem jaki będzie musiała ponieść na wynagrodzenie takiego pełnomocnika, w ogóle zrezygnuje z dochodzenia swoich praw na drodze sądowej. Przedstawiona wykładnia art. 98 § 2 i § 3 k.p.c. prowadzi bowiem do wniosku przeciwnego, a mianowicie, że strona postępowania, po dokonaniu kalkulacji „zysków i strat” posiada niczym nie ograniczoną swobodę wyboru formy reprezentacji w sądowym dochodzeniu swych roszczeń i nie jest narażona na niekorzystne skutki prawne decyzji w tym zakresie, które byłyby niemożliwe do przewidzenia w chwili podejmowania tej decyzji. Przypomnieć także należy, że wymierzanie sprawiedliwości przez sądy powszechne i Sąd Najwyższy powiązane jest ściśle z kosztami postępowania, które służą również do stymulowania decyzji jednostek co do sposobu prowadzenia swoich interesów i doboru środków ich ochrony. Jak zauważał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. SK 67/13, „nie można utożsamiać dostępności do sądu z >>ekonomiczną opłacalnością<< wszczęcia czy też prowadzenia postępowania sądowego” (*op. cit.*). Prawo do sądu, jak już wskazano, musi

uwzględniać pewne ryzyko związane z wdaniem się w spór przed sądem. Ryzyko takie związane jest także z kosztami postępowania. Dopiero nadmiernie wysokie ryzyko ekonomiczne, które uczyniłoby uruchomienie postępowania przed sądem istotnie utrudnionym powodowałoby uzasadnionym zarzut niezgodności z konstytucyjnie gwarantowanym prawem do sądu i zasadą zaufania obywateli do państwa. Przedstawione przez Skarżącego argumenty nie obalają zatem domniemania konstytucyjności art. 98 § 2 zdanie 2 k.p.c.

Nie zasługuje na uwzględnienie również argument Skarżącego, że zakwestionowana regulacja jest niezgodna z zasadą poprawnej legislacji z uwagi na posługiwanie się zwrotem nieoznaczonym „wynagrodzenie jednego adwokata w wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego”, którego treść jest niemożliwa do ustalenia ani przez sąd ani przez stronę postępowania. W niniejszej sprawie bowiem, jak zostało wykazane, praktyka orzecznicza ustaliła wykładnię zwrotu „wynagrodzenie jednego adwokata w siedzibie sądu procesowego”, a przyjęta interpretacja nie była również kwestionowana przez przedstawicieli doktryny. A jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny, „jednym z rudymentów zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa jest (...) to, że obywatel może zakładać, że treści obowiązującego prawa są dokładnie takie, jak to zostało ustalone przez sądy, zwłaszcza gdy ustalenie to zostaje dokonane przez Sąd Najwyższy w tak autorytatywnej procedurze jak przewidziana w art. 390 k.p.c., albo znajduje wyraz w jednolicie ustabilizowanym stanowisku judykatury” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40). Ustalona wykładnia przepisu art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. nie daje zatem podstaw do kwestionowania określoności treści tego przepisu, czy też twierdzenia, iż nie nadaje się on do realizacji założonego przez prawodawcę celu.

Reasumując, zaskarżony przepis art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. jest zgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego