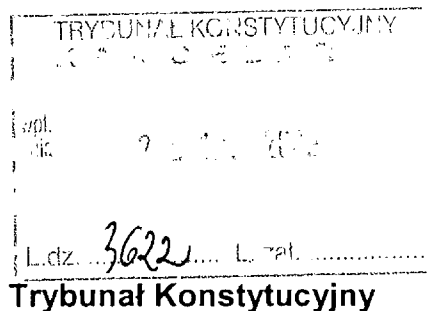




SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 22 grudnia 2009 r.

Sygn. akt SK 30/09



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 skargi konstytucyjnej spółki Przedsiębiorstwo spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z dnia 10 grudnia 2007 r. (sygn. akt SK 30/09), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398 ze zm.), w zakresie, w jakim w postępowaniu nieprocesowym wszczętym z urzędu uzależnia zwrot opłaty od skargi na orzeczenie referendarza sądowego od stwierdzenia przez sąd uwzględniający skargę oczywistego naruszenia prawa, **jest niezgodny** z art. 45 ust. 1 Konstytucji i **nie jest niezgodny** z art. 176 ust. 1 oraz art. 77 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest przepis art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398 ze zm.; dalej: u.k.s.c.), zgodnie z którym: „1. Sąd z urzędu zwraca stronie: 1) całą uiszczoną opłatę od: [...] f) skargi na orzeczenie referendarza sądowego w razie jej uwzględnienia z powodu oczywistego naruszenia prawa i stwierdzenie tego naruszenia przez sąd”. Skarżąca kwestionuje przywołany przepis w zakresie zamieszczonego *in fine* zwrotu „z powodu oczywistego naruszenia prawa i stwierdzenia tego naruszenia przez sąd”. W zbliżony sposób ujmuje zakres zaskarżenia Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik albo RPO), który zgłosił udział w niniejszym postępowaniu, kwestionując konstytucyjność art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f) u.k.s.c. w zakresie, w jakim przepis ten pozbawia stronę postępowania nieprocesowego możliwości uzyskania zwrotu opłaty od skargi na orzeczenie referendarza sądowego w przypadku jej uwzględnienia z powodu nieoczywistego naruszenia prawa. Wydaje się zatem, że w opinii skarżącej i Rzecznika zadekretowany w tym przepisie zwrot opłaty sądowej uiszczonej od skargi na orzeczenie referendarza sądowego powinien być obligatoryjny w każdym przypadku uwzględnienia przez sąd tego środka zaskarżenia.

### **II. Analiza formalnoprawna**

1. Punktem wyjścia dla oceny dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej spółki Przedsiębiorstwo spółka z o. o. powinno być ustalenie, czy źródłem problemów skarżącej był w istocie wadliwy (niekonstytucyjny) przepis prawny, czy też wadliwa praktyka stosowania przepisu, którego treść *per se* nie budzi zastrzeżeń natury konstytucyjnej. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dotyczącym wykładni art. 79 ust. 1 Konstytucji, kognicja Trybunału Konstytucyjnego nie obejmuje bowiem kontroli aktów stosowania prawa (zob. przykładowo wyroki z: 21 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 19/03; 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 3/05 oraz postanowienia z: 10 maja 2005 r., sygn. akt

SK 46/03; 22 maja 2007 r., sygn. akt SK 38/05; 13 lutego 2008 r., sygn. akt SK 5/07). Odpowiedź na to pytanie wymaga zrelatywizowania zarzutów skargi do konkretnej sytuacji, na tle której została ona sformułowana.

2. Stan faktyczny, który stanowił podstawę skargi konstytucyjnej, był następujący. W dniu kwietnia 2007 r. referendarz sądowy przyjął do akt rejestrowych skarżącej spółki zawiadomienie komornika o zajęciu udziałów, dokonane w trybie art. 911<sup>3</sup> k.p.c. W zawiadomieniu tym jako dłużnika egzekwowanego wskazano osobę, która według stanu ujawnionego w rejestrze przedsiębiorców nie była współnikiem, ale członkiem zarządu skarżącej spółki. Wniesiona przez skarżącą spółkę skarga na orzeczenie referendarza została uwzględniona postanowieniem sądu rejonowego – sądu rejestrowego z dnia września 2007 r., którym odmówiono przyjęcia do akt rejestrowych spółki zawiadomienia o zajęciu udziałów. Sąd orzekł ponadto, że koszty postępowania ponosi każdy z uczestników we własnym zakresie. W rozpatrywanym przypadku oznaczało to definitywne obciążenie kosztami wniesienia skargi na orzeczenie referendarza – mimo jej uwzględnienia przez sąd – przez jedynego uczestnika tego postępowania, czyli skarżącą spółkę. Powyższe orzeczenie o kosztach zostało utrzymane przez sąd okręgowy, który oddalił zażalenie skarżącej postanowieniem z dnia listopada 2007 r. W uzasadnieniu postanowienia, odnośnie niezastosowania przepisu art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c., podkreślono: „O oczywistym naruszeniu prawa, jako kwalifikowanej postaci naruszenia, można mówić wówczas, gdy naruszenie prawa jest widoczne na pierwszy rzut oka, niewątpliwe i nie wymagające badania i analizy. W nin. przypadku uwzględnienie skargi na orzeczenie referendarza nie nastąpiło wskutek naruszenia tym orzeczeniem prawa i to oczywistego, ale poczynieniem przez Sąd rozpoznający skargę ustaleń faktycznych. Taka zaś sytuacja nie jest objęta hipotezą wskazanego wyżej przepisu”.

3. W opinii Marszałka Sejmu, przedstawiony stan faktyczny dawał podstawy do odmiennej oceny prawnej. Przyjęcie do akt rejestrowych zaświadczenia o zajęciu udziału, w którego treści wskazano jako dłużnika egzekwowanego osobę, która według rejestru przedsiębiorców lub dołączonej do akt rejestrowych listy współników nie jest udziałowcem danej spółki, w sposób niewątpliwy narusza przepisy art. 911<sup>3</sup>

k.p.c. w zw. z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 17, poz. 209, ze zm.; dalej: u. KRS). Podjęcie przez referendarza sądowego decyzji w tej sprawie, bez skonfrontowania treści zaświadczenia o zajęciu udziałów z treścią rejestru lub dokumentów znajdujących się w aktach rejestrowych spółki – czego, zgodnie z treścią art. 15 i 16 u. KRS, można wymagać od każdego uczestnika obrotu cywilnoprawnego – stanowi przykład oczywistego naruszenia prawa – oczywiście nie tyle w sferze jego wykładni, co subsumpcji. Ocenę taką potwierdza również analiza orzecznictwa Sądu Najwyższego, który w uchwale z 8 marca 2007 r. (sygn. akt III CZP 7/07, OSNC 2008, nr 1, poz. 8) orzekł, że „dokonane przez komornika na podstawie art. 911<sup>3</sup> k.p.c. zgłoszenie zajęcia udziałów współnika podlega badaniu przez sąd rejestrowy, orzekający o złożeniu dokumentu zgłoszenia do akt rejestrowych, w zakresie obejmującym zgodność danych zawartych w zgłoszeniu z treścią wpisów w rejestrze”. Konsekwencją tej tezy jest stanowisko przedstawione przez Sąd Najwyższy w uchwale z 22 marca 2007 r. (sygn. akt III CZP 8/07, OSNC 2008, nr 2, poz. 21), zgodnie z którym „sąd rejestrowy orzeka postanowieniem o złożeniu przez komornika do akt rejestrowych dokumentu zgłoszenia zajęcia udziału współnika w spółce handlowej; od postanowienia przysługuje apelacja”. W podobnym kierunku wypowiada się także piśmiennictwo (zob. Ł. Zamojski, *Rejestracja spółek. Zagadnienia materialne i procesowe*, Warszawa 2008, s. 102; M. Tarska, *Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 122).

Bezpośrednią przyczyną problemów, jakie ujawniły się w sprawie skarżącej, była zatem nie tyle wadliwość zakwestionowanego przepisu art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c., ile wadliwa (niewłaściwa) praktyka jego stosowania. W świetle przedstawionych argumentów dopuszczalność kontroli konstytucyjności art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c., zainicjowanej skargą konstytucyjną spółki Przedsiębiorstwo spółka z o.o., budzi wątpliwości. Można zatem postawić tezę, że istnieją podstawy do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w związku z art. 79 ust. 1 Konstytucji. Ponieważ jednak pismem z 4 września 2009 r. udział w postępowaniu w sprawie zgłosił RPO, wnosząc o stwierdzenie, że art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, w zakresie, w jakim pozbawia stronę postępowania nieprocesowego możliwości uzyskania zwrotu opłaty od skargi na orzeczenie

referendarza sądowego w przypadku jej uwzględnienia z powodu nieoczywistego naruszenia prawa, jest niezgodny z art. 77 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji, powyższe wątpliwości formalne zostały przesądzone na korzyść merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

4. Niezależnie od powyższych uwag, pewnego sprecyzowania wymaga zakres kontroli konstytucyjności zakwestionowanego przepisu.

Po pierwsze – w *petitum* skargi konstytucyjnej został przywołany cały art. 176 Konstytucji. Analiza uzasadnienia skargi wskazuje jednak, że problem konstytucyjny poddany rozprawie Trybunału skarżąca wiąże wyłącznie z ust. 1 tego artykułu, wystawiającym zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego. Do tego też postanowienia ograniczą się zamieszczone poniżej uwagi merytoryczne, zgodnie ze stosowaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadą *falsa demonstratio non nocet* i bez konieczności zgłaszania formalnego wniosku o umorzenie postępowania (zob. przykładowo wyrok TK z 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 39/06).

Po drugie – w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej został przywołany incydentalnie również art. 77 ust. 2 Konstytucji, wyrażający zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności i praw. Ponieważ jednak brak uzasadnienia tego zarzutu, a przepis ten nie został wymieniony w *petitum* skargi konstytucyjnej, został on pominięty także w toku dalszych rozważań.

### **III. Prawo do sądu**

#### **1. Zarzuty skarżącej**

Skarżąca zarzuca przepisowi art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c., w zakresie, w jakim uzależnia zwrot opłaty od skargi na orzeczenie referendarza sądowego od oczywistego naruszenia prawa i stwierdzenia tego naruszenia przez sąd, naruszenie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu, ujętych w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W opinii skarżącej, jedyny konstytucyjnie aprobowany model rozwiązania kwestii kosztów postępowania sądowego określa przepis art. 98 k.p.c., zgodnie z którym strona przegrywająca proces jest zobowiązana do wyrównania przeciwnikowi kosztów procesu poniesionych i niezbędnych do ochrony naruszonych wolności i praw. Inne rozwiązania, m.in. wprowadzona w art. 520 § 1 k.p.c. zasada

ponoszenia kosztów postępowania nieprocesowego przez każdego z uczestników we własnym zakresie, są odstępstwami, które nie znajdują „żadnego uzasadnienia faktycznego ani celowościowego”. Także kwestionowany przepis art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c., ustanawiając dodatkowe przesłanki zwrotu opłaty sądowej uiszczonej od skargi na orzeczenie referendarza sądowego, inne niż jej uwzględnienie, zawiera – zdaniem skarżącej – „błąd logiczny” i ogranicza prawo do zwrotu kosztów postępowania skargowego za pomocą „nieracjonalnego” kryterium. W jej przekonaniu, stronie (uczestnikowi) powinno bowiem przysługiwać bezwzględne prawo do zwrotu kosztów związanych z wniesieniem środka zaskarżenia, który okazał się skuteczny.

## **2. Wzorzec konstytucyjny**

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.”

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 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). Fundamentalnym założeniem Konstytucji jest jej aksjologiczna i teleologiczna spójność, dlatego dyrektywa zakazująca zamykania drogi sądowej musi być uwzględniana w procesie wykładni ogólnej zasady prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). „Konstytucja nie wyklucza natomiast 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, wyznaczający granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych” (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).

2. W kontekście zarzutów skarżącej relewantny jest przede wszystkim pierwszy z wymienionych na wstępie komponentów prawa do sądu: prawo dostępu do sądu, czyli uruchomienia określonej procedury zmierzającej do wydania wiążącego rozstrzygnięcia. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jednym z istotnych elementów wpływających na dostępność do wymiaru sprawiedliwości są regulacje prawne dotyczące kosztów postępowania. 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).

Analizując, w aspekcie prawa do sądu, problematykę kosztów sądowych Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 września 2004 r. (sygn. akt P 4/04) 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 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), 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).

Równocześnie jest poza sporem, że określony sposób regulacji kosztów sądowych (czy też szerzej – kosztów postępowania), m.in. przez określenie ich wysokości w poszczególnych kategoriach spraw, zasad zwalniania od obowiązku ich ponoszenia czy też zwrotu przez stronę przegrywającą proces może i powinien być oceniany w kontekście art. 45 ust. 1 Konstytucji, jako ograniczenie prawa do sądu. Odrębnym zagadnieniem jest naturalnie to, czy *in casu* ograniczenie takie jest uzasadnione innymi wartościami i zasadami konstytucyjnymi.

3. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego problematyka kosztów sądowych (szerzej – kosztów postępowania sądowego), 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.

W wyroku z 12 września 2006 r. (sygn. akt SK 21/05) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że: „Konstytucja nie zakazuje wprowadzenia zasady odpłatności postępowania sądowego, wyklucza jednak ustanawianie barier ekonomicznych w postaci nadmiernych kosztów postępowania. Zbyt wysokie koszty postępowania sądowego stanowią istotne ograniczenie dostępu do sądu i mogą uniemożliwiać jednostce dochodzenie praw na drodze sądowej”.

W wyroku z 12 czerwca 2002 r. (sygn. akt P 13/01) Trybunał Konstytucyjny uznał, że: „[...] zwolnienie od kosztów postępowania, w szczególności innych niż



koszty sądowe, nie może mieć charakteru bezwzględnego, tzn. nie może powodować sytuacji, w której druga strona wygrywając sprawę nie może domagać się uwzględnienia zwrotu poniesionych przez nią wydatków, wskazanych w przepisach ogólnych o postępowaniu cywilnym. W uznaniu Trybunału z uwagi na szczególną pozycję jednej ze stron bądź charakter postępowania nie można co prawda *a limine* wykluczyć stosowania takiego mechanizmu, np. w kształcie przewidzianym w przytoczonych powyżej przepisach k.p.c., nie może on jednak prowadzić do sytuacji, w której wygrywający sprawę podmiot prywatny ponosi pełny ekonomiczny ciężar związany z jego uczestnictwem w postępowaniu. W niektórych sytuacjach może to prowadzić wręcz do przekreślenia korzyści wiążących się z wygraniem sprawy. Jeżeli ustawodawca, mając na uwadze pewne okoliczności przemawiające za takim ukształtowaniem sytuacji prawnej strony postępowania, przyjmuje bezwzględne zwolnienie od kosztów strony przegrywającej, muszą przez niego zostać jednocześnie stworzone takie mechanizmy prawne, które umożliwią drugiej z nich – w wypadku, gdy wygrywa sprawę – uzyskanie zwrotu poniesionych kosztów z innego źródła. Jedną z teoretycznych i czasem w ustawodawstwie stosowanych możliwości jest tutaj stworzenie możliwości zwrotu takich kosztów przez Skarb Państwa. 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. [...] Zwolnienie strony przegrywającej, bez stworzenia odpowiedniego źródła rekompensaty poniesionych kosztów dla strony wygrywającej, stanowi instytucjonalne ograniczenie prawa do sądu. Może bowiem okazać się, iż poniesione koszty będą niewspółmiernie wysokie w stosunku do korzyści, jakie wygrywająca strona uzyska w wyniku wydania korzystnego dla niej orzeczenia sądowego”.

Z kolei w wyroku z 2 lipca 2003 r. (sygn. akt K 25/01) Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Realizacja prawa do sądu nie może doznawać takich ograniczeń, które naruszałoby samą istotę tego prawa. W przypadku prawa do sądu jego naruszenie może przybierać charakter nie tylko bezpośredni (przez wyłączenie drogi sądowej, co jest zabronione przez art. 77 ust. 2 Konstytucji), ale również pośredni (przez takie ukształtowanie wymagań proceduralnych, które czynią uruchomienie postępowania nadmiernie utrudnionym). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, unormowania

dotyczące kosztów postępowania (w tym ich wysokości, zasad ich ponoszenia przez strony oraz odstępstw od tych zasad itp.) są ściśle związane z realizacją konstytucyjnych reguł porządku prawnego, które gwarantują skuteczną ochronę praw jednostek przez dostęp do sądu. Tym samym zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich regulacje, 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. Trybunał Konstytucyjny uważa, iż jest to ingerencja w istotę prawa do sądu, gdyż obarczenie strony odwołującej się od decyzji obowiązkiem poniesienia kosztów postępowania, które ma służyć ochronie jej praw, bez względu na wynik tego postępowania, może w praktyce prowadzić do zaniechania korzystania z tego środka prawnego, nawet wtedy gdy decyzja godzi w oczywisty sposób w obowiązujący porządek prawny. W związku z tym Trybunał uznał, iż objęte wnioskiem Rzecznika przepisy są niezgodne z art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż godzą w prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury zgodnej z zasadami sprawiedliwości”.

### **3. Analiza zgodności**

1. Postawiony przez skarżącą zarzut niekonstytucyjności art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. – zwłaszcza w kontekście przytaczanej argumentacji oraz pierwotnego zakresu zaskarżenia, obejmującego również art. 520 § 1 k.p.c. – wymaga rozważenia na nieco szerszym tle. Istota zarzutów skarżącej sprowadza się bowiem do tezy, że jako strona (uczestnik) „wygrywająca” sprawę, której twierdzeniaostały się w toku kontroli instancyjnej, nie powinna ona ponosić ciężaru ekonomicznego „wstąpienia” do postępowania i obrony swoich interesów (odrębną kwestią jest to, czy w tej konkretnej sprawie istotnie mieliśmy do czynienia z ochroną interesu skarżącej spółki, czy też osobistego interesu członka jej zarządu). Skarżąca nie określa natomiast precyzyjnie, kto miałby albo mógłby być obciążony obowiązkiem wyrównania jej uszczerbku majątkowego, związanego z koniecznością uiszczenia opłaty sądowej od skutecznego (jak się *ex post* okazało) środka zaskarżenia niekorzystnego dla niej orzeczenia; *in casu* – skargi na orzeczenie referendarza sądowego. W tej sytuacji punktem wyjścia powinno być rozróżnienie i analiza zasad

ponoszenia przez strony (uczestników) kosztów postępowania – w szczególności kosztów sądowych, z opłatami sądowymi na czele – oraz odrębnej instytucji zwrotu opłat sądowych przez sąd.

2. Pojęcie „koszty procesu” (szerzej: koszty postępowania) obejmuje na gruncie procedury cywilnej: 1) koszty sądowe, a więc opłaty sądowe i podlegające zwrotowi wydatki sądowe (art. 2 u.k.s.c.); 2) koszty strony występującej osobiście lub przez pełnomocnika niebędącego adwokatem, radcą prawnym, prawnikiem zagranicznym albo rzecznikiem patentowym; 3) koszty zastępstwa procesowego strony przez adwokata, radcę prawnego, prawnika zagranicznego albo rzecznika patentowego (art. 98 i n. k.p.c.). Z kolei rozkład kosztów procesu, w zależności od okoliczności, może opierać się na jednej z trzech zasad: 1) odpowiedzialności za wynik procesu (art. 98 k.p.c.); 2) zawinienia (art. 101, art. 103, art. 110 i art. 842 § 1 k.p.c.) oraz 3) słuszności (art. 102 k.p.c.). Jako odrębną, czwartą zasadę rządzącą rozkładem kosztów procesu, wymienia się niekiedy zasadę kompensaty, czyli stosunkowego rozdzielenia kosztów (art. 100 i art. 104 k.p.c.). W istocie jednak obowiązek wzajemnego rozłożenia kosztów procesu, wynika z wymienionych wyżej zasad kierunkowych (z reguły zasady odpowiedzialności za wynik procesu).

Zasadnicze znaczenie przy rozstrzygnięciu o kosztach procesu ma zasada odpowiedzialności za wynik procesu (art. 98 k.p.c.). Zgodnie z art. 98 § 1 k.p.c., strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (koszty procesu). Przegrywającym jest powód, którego żądanie nie zostało uwzględnione, lub pozwany, którego obrona okazała się nieskuteczna. Dla oceny, czy strona przegrała sprawę obojętne jest, czy ponosi ona winę prowadzenia procesu i czy uległa ona co do istoty, czy tylko formalnie, np. przez odrzucenie pozwu z powodu niedopuszczalności drogi sądowej albo przez przekazanie sprawy innemu organowi na podstawie art. 464 § 1 (zob. postanowienie SN z 9 października 1967 r., sygn. akt I CZ 81/67). Ocena, czy i w jakim stopniu strona wygrała lub przegrała sprawę, powinna być dokonana przez porównanie roszczeń dochodzonych z ostatecznie uwzględnionymi, a nie przez porównanie wyników postępowania w poszczególnych instancjach (zob. orzeczenie SN z 12 sierpnia 1965 r., sygn. akt I CZ 80/65, OSNCP 1966, nr 3, poz. 47 oraz postanowienie SN z 31 sierpnia 1979 r., sygn. akt IV PZ 34/79, „Prawo i Życie” 1980, nr 3). Pozwanemu wygrywającemu sprawę należy się

zwrot kosztów procesu, mimo że w chwili wytoczenia powództwa roszczenie powoda było uzasadnione, a dopiero w toku sporu stało się bezzasadne (zob. postanowienie SN z 10 września 1963 r., sygn. akt I CZ 97/63, OSNCP 1964, nr 4, poz. 85). Za stronę przegrywającą – w rozumieniu art. 98 § 1 – należy uznać powoda również wtedy, gdy powództwo było w chwili wnoszenia pozwu oraz w czasie rozpoznawania sprawy przez sąd pierwszej instancji usprawiedliwione, lecz w drugiej instancji zostało oddalone na skutek zmiany prawa, do której doszło po wydaniu wyroku przez sąd pierwszej instancji (zob. uchwałę składu 7 sędziów SN z 23 czerwca 1951 r., sygn. akt C. 67/51, OSN 1951, nr 3, poz. 63). Orzecznictwo sądowe uznaje także za stronę przegrywającą sprawę pozwanego, który w toku procesu spełnił dochodzone od niego świadczenie (zob. orzeczenie SN z 21 lipca 1951 r., sygn. akt C 593/51, OSN 1952, nr II, poz. 49 i postanowienie SN z 6 listopada 1984 r., sygn. akt IV CZ 196/84), oraz powoda, który cofnął pozew, zrzekając się roszczenia albo wskutek niewywołanego przez strony upadku podstawy faktycznej i następczej bezprzedmiotowości żądania (zob. orzeczenia SN z: 27 listopada 1936 r., sygn. akt C.III. 1908/36, Zb. Urz. 1937, poz. 366; 16/23 lutego 1938 r., sygn. akt C.I. 183/37, OSP 1938, poz. 214; 22 stycznia 1954 r., sygn. akt II C 1514/53, OSN 1954, nr III, poz. 73 oraz 27 sierpnia 1962 r., sygn. akt II CZ 103/62, OSNCP 1963, nr 7-8, poz. 171).

Zasadę odpowiedzialności za wynik procesu uzupełnia zasada kosztów niezbędnych i celowych, zgodnie z którą strona przegrywająca zobowiązana jest zwrócić przeciwnikowi tylko te poniesione koszty procesu, które były niezbędne do celowego dochodzenia praw lub celowej obrony. Stosownie do art. 98 § 2 i 3 k.p.c., do niezbędnych kosztów procesu prowadzonego przez stronę osobiście lub przez pełnomocnika, który nie jest adwokatem lub radcą prawnym, zalicza się poniesione przez nią koszty sądowe, koszty przejazdów do sądu strony lub jej pełnomocnika oraz równowartość zarobku utraconego wskutek stawiennictwa w sądzie.

Zasada odpowiedzialności za wynik procesu jest ściśle związana z istotą postępowania procesowego, jako postępowania kontradyktoryjnego, inicjowanego przez powoda, które sprowadza się do prowadzonego przed bezstronnym sądem sporu równoprawnych stron o przeciwstawnych interesach. Wbrew twierdzeniom skarżącej, także w postępowaniu procesowym (spornym) nie jest ona jednak wyłączną zasadą rządzącą repartycją kosztów postępowania. Jak już wskazano,

uzupełniają ją bowiem zasady: zawinienia (art. 101, 103, 110 i 842 § 1 k.p.c.), słuszności (art. 102 k.p.c.) i kompensaty (art. 100 i 104 k.p.c.).

3. Nieprecyzyjne są również twierdzenia skarżącej co do rozkładu i zasad zasądzania zwrotu kosztów postępowania nieprocesowego. Istotnie, podstawowe znaczenie ma w tej mierze – odmiennie niż w postępowaniu procesowym – zasada ponoszenia przez każdego uczestnika tego postępowania wszystkich kosztów, jakie związane są z jego udziałem w konkretnej sprawie. Zgodnie bowiem z art. 520 § 1 k.p.c., „Każdy uczestnik ponosi koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie”. Rola tej zasady jest konsekwencją różnicy między postępowaniem procesowym a nieprocesowym; w tym ostatnim nie występuje zasada dwustronności, co oznacza brak stron procesowych, w miejsce których wstępują uczestnicy postępowania (zob. A. Zieliński, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. A. Zieliński, Warszawa 2008, s. 919-920). Wyjątki od zasady kreowanej w § 1 wprowadzają jednak – pominięte w uzasadnieniu skargi – przepisy art. 520 § 2 i 3 k.p.c. Na ich podstawie sąd orzekający w przedmiocie zwrotu kosztów postępowania nieprocesowego dysponuje następującymi możliwościami: 1) stosunkowego rozdzielenia obowiązku zwrotu kosztów, jeżeli uczestnicy są w różnym stopniu zainteresowani w wyniku postępowania; 2) włożenia obowiązku zwrotu kosztów na jednego z uczestników postępowania w całości w zależności od stopnia zainteresowania wynikiem postępowania lub sprzeczności interesów; 3) włożenia – w razie sprzeczności interesów uczestników – na jednego uczestnika, którego wnioski zostały oddalone lub odrzucone, obowiązku zwrotu kosztów postępowania poniesionych przez innego uczestnika; 4) włożenia na jednego uczestnika obowiązku zwrotu kosztów, jeżeli postępował on niesumiennie lub oczywiście niewłaściwie.

W kontekście zarzutów skarżącej na szczególną uwagę zasługuje możliwość orzeczenia przez sąd o kosztach postępowania według zasady odpowiedzialności za wynik postępowania (art. 520 § 3 zd. 1 k.p.c.) oraz zasady zawinienia (art. 520 § 3 zd. 2 k.p.c.). Przepis art. 520 § 3 zd. 1 k.p.c. recypuje bowiem na potrzeby postępowania nieprocesowego zasadę wprowadzoną przepisem art. 98 k.p.c. Sprzeczność interesów uczestników przejawia się w sporach toczących się między nimi w danym postępowaniu nieprocesowym. Przegrywającym spór będzie ten uczestnik postępowania, którego wnioski zostały oddalone lub odrzucone. Należy oczywiście uwzględnić to, że zasada odpowiedzialności za wynik w postępowaniu

nieprocesowym nie obowiązuje w sposób bezwzględny (*verba legis*: „sąd może”). Daje to sądowi możliwość – w granicach swobodnej oceny – rozważenia wszystkich względów przemawiających bądź za zasądzeniem, bądź za odmową zasądzenia zwrotu kosztów poniesionych przez innego uczestnika. W orzecznictwie wskazuje się, że uzasadnione jest obciążenie obowiązkiem zwrotu kosztów takiego uczestnika, który przez swoje świadczenia lub nieuzasadnione wnioski spowoduje dodatkowe koszty lub zwłokę w rozstrzygnięciu sprawy albo przez swoje zachowanie w postępowaniu (np. żądanie oddalenia wniosku, zgłoszenie środków odwoławczych) da wyraz swojemu stanowisku, sprzecznemu z wnioskami i interesem pozostałych uczestników i w ten sposób uzyska charakter ich przeciwnika i strony przegrywającej (zob. orzeczenie SN z 25 lipca 1960 r., sygn. akt I CR 640/60, OSN 1961, poz. 109). Sąd Najwyższy przyjął też, że zwrot kosztów postępowania może być pomiędzy uczestnikami postępowania nieprocesowego orzeczone tylko wówczas, gdy prawa lub interesy uczestników względem przedmiotu sprawy są nawzajem przeciwstawne. Przeciwstawność taka przedstawia się – zależnie od przedmiotu sprawy – różnie, a w niektórych sprawach w ogóle nie istnieje (zob. orzeczenie SN z 3 grudnia 1959 r., sygn. akt II CR 859/58, OSN 1961, nr 2, poz. 45). Z kolei wskutek obowiązywania zasady z art. 520 § 3 zd. 2 k.p.c., zwrot kosztów na tej podstawie następuje niezależnie od wyniku sprawy. Przez „niesumienne lub oczywiście niewłaściwe” postępowanie uczestnika należy rozumieć jego postępowanie w samym postępowaniu nieprocesowym, nie zaś przed wszczęciem tego postępowania (zob. orzeczenie SN z 25 sierpnia 1967 r., sygn. akt II PR 53/67, OSP 1968, poz. 120). W piśmiennictwie przyjmuje się, że przepis ten wymaga kwalifikowanej winy uczestnika postępowania (zob. M. Piekarski, M. Wilewski, *Z problematyki kosztów procesu cywilnego*, „Palestra” 1967, nr 1, s. 45; A. Zieliński, J. Budnowska, *Zwrot kosztów postępowania nieprocesowego*, „Palestra” 1995, nr 7-8, s. 63).

Różnica pomiędzy postępowaniem procesowym i nieprocesowym sprowadza się więc w istocie do różnego rozłożenia akcentów i sposobu ukształtowania relacji „zasada – wyjątek”. Ponadto, art. 520 § 2 i 3 k.p.c. nie są przepisami samowystarczalnymi. Do rozstrzygnięcia bowiem w sprawach objętych wymienionymi wyżej wyjątkami od zasady ogólnej (§ 1), konieczne jest odpowiednie stosowanie przepisów o kosztach procesu, a więc art. 98 i nast. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. Należy jednak uwzględnić swoistość postępowania nieprocesowego oraz rolę osób

uczestniczących w tym postępowaniu, w taki sposób, aby rozstrzygnięcie o jego kosztach odpowiadało względem słuszności, które mają decydujące znaczenie przy ustalaniu obowiązku zwrotu kosztów, pomiędzy uczestnikami tego postępowania (zob. A. Zieliński, J. Budnowska, *op. cit.*, s. 59 i nast.; A. Zieliński, *op. cit.*, s. 920-921). Sąd, rozdzielając stosunkowo koszty postępowania nieprocesowego i orzekając o ich zwrocie, stosuje przepisy o kosztach procesu. Będą miały więc zastosowanie przepisy art. 98 i 99 k.p.c., art. 102 k.p.c. (w przypadku, gdy w grę wchodzi poczucie słuszności); art. 103 k.p.c. (w przypadku kosztów wywołanych niesumiennym lub oczywiście niewłaściwym postępowaniem uczestnika); art. 106 k.p.c. (w przypadku udziału prokuratora w sprawie). Z mocy art. 13 § 2 k.p.c. zastosowanie w postępowaniu nieprocesowym ma również art. 110 k.p.c., według którego sąd może zasądzić od świadka, biegłego, pełnomocnika lub przedstawiciela ustawowego – po ich wysłuchaniu – zwrot kosztów wywołanych ich rażąco winą. Nie mają natomiast zastosowania przepisy art. 101, 105 i 107 k.p.c., gdyż sytuacje przewidziane w tych przepisach nie występują w postępowaniu nieprocesowym (zob. A. Zieliński, *ibidem*, s. 922).

4. Artykuł 520 k.p.c. nie jest jedynym przepisem regulującym zasady rozkładu kosztów postępowania nieprocesowego. Kodeks zawiera bowiem szereg przepisów szczególnych, normujących tę kwestię odrębnie i – przynajmniej w zasadzie – samodzielnie. Tytułem przykładu można przywołać art. 691<sup>8</sup> k.p.c., czy art. 693<sup>13</sup> k.p.c. W okolicznościach niniejszej sprawy szczególne znaczenie ma dotyczący postępowania rejestrowego art. 694<sup>8</sup> k.p.c., który stanowi:

„§ 1. Koszty postępowania rejestrowego ponosi podmiot podlegający obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego.

§ 2. Koszty postępowania wszczętego przez osobę, która nie jest upoważniona do działania w imieniu podmiotu podlegającego obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego, ponosi wnioskodawca, chyba że wniosek jego został uwzględniony w całości lub w istotnej części.

§ 3. Wpisy z urzędu dokonywane przez sąd na podstawie art. 12 ust. 2, art. 20 ust. 3, art. 41 pkt 4 i 5, art. 44 ust. 1 pkt 5, art. 46 ust. 2, art. 55 i art. 60 ust. 1 oraz wpisy dokonywane przez sąd na podstawie art. 41 pkt 1 i 2 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym są wolne od opłat sądowych”.

Przywołany przepis określa trzy warianty ponoszenia kosztów postępowania rejestrowego. Może je ponosić: 1) podmiot podlegający obowiązkowi wpisu; 2) wnioskodawca, o ile nie działa w imieniu podmiotu rejestrowego; 3) Skarb Państwa w zakresie opłat sądowych co do niektórych wpisów dokonywanych z urzędu (zob. A. Barańska, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. K. Piasecki, t. II, Warszawa 2006, s. 414). Także w tym przypadku wysłowiona w § 1 ogólna reguła obciążenia kosztami podmiotu podlegającego obowiązkowi wpisu do rejestru, która stanowi wyraz specyfiki Krajowego Rejestru Sądowego i postępowania rejestrowego, jest więc uzupełniona wyjątkiem zadekretowanym w § 2, który recypuje na potrzeby tegoż postępowania ogólną zasadę odpowiedzialności za wynik postępowania. Z punktu widzenia niniejszej sprawy rola przepisu art. 694<sup>8</sup> k.p.c. jest jednak ograniczona. Przepis ten w sposób niedwuznaczny odnosi się do wpisów do Krajowego Rejestru Sądowego obligatoryjnych z punktu widzenia podmiotu wpisanego i to w ścisłym znaczeniu tego słowa (zob. art. 24 i nast. u. KRS). Kwestią otwartą jest zresztą to, czy postępowanie w przedmiocie złożenia dokumentu do akt rejestrowych podmiotu wpisanego do rejestru przedsiębiorców jest postępowaniem w sprawach rejestrowych, do którego znajdują zastosowanie przepisy działu VI tytułu II księgi II k.p.c. Zgodnie z art. 694<sup>1</sup> § 1 k.p.c., postępowaniem rejestrowym w znaczeniu ścisłym jest bowiem postępowanie w sprawach o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego (za taką kwalifikacją zdaje się jednak wypowiadać piśmiennictwo; zob. M. Tarska, *op. cit.*, s. 122; Ł. Zamojski, *op. cit.*, s. 96 i nast.).

5. W przeciwieństwie do przywołanych powyżej przepisów k.p.c., artykuł 79 u.k.s.c. – w tym odnoszący się do skargi na orzeczenie referendarza sądowego przepis ust. 1 pkt 1 lit. f – 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 zaskarżenia. Wskutek tej regulacji ekonomiczny ciężar dokonywanych czynności procesowych nie obarcza stron postępowania, ale Skarb Państwa. Jeżeli w danym postępowaniu można wskazać strony lub uczestników o przeciwstawnym interesach i przypisać im tego typu pozycje, dotyczy to zarówno strony „przegrywającej”, jak i „wygrywającej”. Jest to więc, w pewnym sensie, regulacja szczególna w stosunku do przepisów k.p.c. określających reguły



ponoszenia kosztów postępowania przez strony lub innych uczestników postępowania (zob. art. 98-110, 520, 691<sup>8</sup>, 693<sup>13</sup>, 694<sup>8</sup>, 745 k.p.c.). Wyłożone na celową czynność procesową opłaty sądowe, których zwrot mogła strona wygrywająca sprawę uzyskać od Skarbu Państwa na podstawie art. 79 u.k.s.c., tracą charakter kosztów niezbędnych w rozumieniu art. 98 k.p.c. i dlatego strona wygrywająca nie może skutecznie żądać ich zwrotu od przegrywającego przeciwnika (zob. wyrok SA w Katowicach z 17 stycznia 1992 r., sygn. akt I ACr 2/92, „Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych” 1993, nr 9, poz. 68; postanowienie SN z 15 września 1977 r., sygn. akt II CZ 81/77, OSNC 1978, nr 5-6, poz. 101; a także K. Gonera, *Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, Warszawa 2006, s. 223).

Przesłanki orzeczenia o zwrocie opłaty sądowej są analogiczne w przypadku większości znanych procedurze cywilnej środków zaskarżenia. Przepisy art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. e i f u.k.s.c. stanowią bowiem: „Sąd z urzędu zwraca stronie: 1) całą uiszczoną opłatę od: [...] 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 [...]”. Odrębnie – przynajmniej *prima facie* – uregulowana problematyka zwrotu opłaty sądowej od skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wynika z inaczej ukształtowanych przesłanek wniesienia takiej skargi (art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. g u.k.s.c.). *Ratio legis* tej regulacji sprowadza się do tego, aby nie obciążać żadnej ze stron obowiązkiem poniesienia opłaty od środka zaskarżenia w sytuacji, w której zaskarżone orzeczenie oczywiście narusza prawo albo gdy przy jego wydaniu doszło do oczywistego naruszenia prawa. Ustawodawca wychodzi bowiem z założenia, że niezależnie do konstrukcji sądowego postępowania cywilnego jako postępowania – przynajmniej co do zasady – kontradyktoryjnego, finansowe konsekwencje oczywistego naruszenia prawa przy orzekaniu nie powinny obciążać samych stron (zob. K. Gonera, *ibidem*, s. 242; A. Górski, L. Walentynowicz, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Ustawa i orzekanie. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2008, s. 92).

W orzecznictwie i piśmiennictwie przesłanka „oczywistego naruszenia prawa” przez orzeczenie, na które złożono środek zaskarżenia – w tym przypadku skargę na

orzeczenie referendarza sądowego – jest odczytywana podobnie, jak przesłanka „oczywistej zasadności” środka zaskarżenia. W tej ostatniej kwestii Sąd Najwyższy przyjmuje, że zażalenie jest „oczywiście uzasadnione” w rozumieniu art. 395 § 2 k.p.c. wtedy, gdy wadliwość zaskarżonego postanowienia jest zauważalna bez potrzeby dokonywania jego głębszej analizy (post. SN z 20.5.1999 r., II UZ 58/99, OSNP 2000, Nr 15, poz. 602). Podobną wykładnię „oczywistości” należy przyjąć, jeżeli chodzi o „oczywiste naruszenie prawa” stwierdzone przez sąd w trakcie rozpoznania apelacji, zażalenia lub skargi kasacyjnej (na tle art. 79 ust. 1 pkt 1 lit e u.k.s.c.), bądź też skargi na orzeczenie referendarza (na tle art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c.). Chodzi zatem o naruszenie prawa kwalifikowane, którego „oczywistość” jest widoczna *prima facie* i możliwa do ustalenia przy wykorzystaniu podstawowej wiedzy prawniczej (postanowienie SN z 16 września 2003 r., sygn. akt IV CZ 100/03, niepubl.; postanowienie SN z 20 grudnia 2001 r., sygn. akt III CKN 557/01), widoczna na pierwszy rzut oka, niewątpliwa, niewymagająca badania i wnikliwej prawniczej analizy (zob. K. Gonera, *op. cit.*, s. 242-243).

Wniesienie skargi na orzeczenie referendarza sądowego regulują ogólnie art. 398<sup>22</sup> i 398<sup>23</sup> k.p.c., natomiast w sposób szczególny – w odniesieniu do skargi na wpis w księdze wieczystej oraz skargi na orzeczenie zarządzające wpis do Krajowego Rejestru Sądowego lub rejestru zastawów – art. 518<sup>1</sup> k.p.c. W razie wniesienia skargi orzeczenie referendarza sądowego traci moc (art. 398<sup>22</sup> § 2 k.p.c.), a sąd rozpoznaje sprawę jako sąd pierwszej instancji, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej (art. 398<sup>22</sup> § 3 k.p.c.). Skoro według przedstawionej regulacji w wypadku wniesienia skargi na orzeczenie referendarza sądowego jego orzeczenie traci moc, a sąd rozpoznaje sprawę jako sąd pierwszej instancji, to należy przyjąć, że do obowiązków tego sądu należy m.in. stwierdzenie „oczywistego naruszenia prawa”, jeżeli takie nastąpiło. W przeciwnym razie strona zostałaby pozbawiona prawa do otrzymania zwrotu uiszczonych opłat, co pozostałoby w sprzeczności z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Wykładnia taka pozostaje też w zgodzie z akcentowanym przez art. 79 *in fine* u.k.s.c. obowiązkiem orzekania przez sąd o zwrocie uiszczonych opłat sądowej z urzędu (zob. A. Zieliński, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 266-268).

6. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego należy stwierdzić, że standard konstytucyjny nie wymaga nieodpłatności postępowania sądowego, realizowanej w drodze przejścia przez Skarb Państwa ekonomicznego ciężaru prowadzonego przez strony postępowania (zob. przykładowo wyrok TK z 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05). Ustawodawca korzysta w tym zakresie ze znacznego zakresu swobody regulacyjnej (zob. m.in. wyroki TK z: 16 grudnia 2003 r., sygn. akt SK 34/03; 21 lipca 2008 r., sygn. akt P49/07). W rezultacie, może on obciążać kosztami postępowania, w szczególności kosztami sądowymi, jego strony (uczestników), dekretując równocześnie – uzasadnione określonymi względami aksjologicznymi i funkcjonalnymi – zasady wzajemnych rozliczeń z tego tytułu. Co więcej, przywołane wyżej przepisy k.p.c., normujące zasady zwrotu kosztów postępowania, pełnią rolę zasadniczego środka repartycji tychże kosztów. Różnice w tym zakresie, związane m.in. z odmiennym znaczeniem poszczególnych zasad zwrotu kosztów postępowania (odpowiedzialności za wynik, zawinienia, kompensaty, słuszności) oraz przesłanek ich zastosowania, są racjonalnie uzasadnione i związane z odmienną istotą, przedmiotem i funkcją postępowania procesowego oraz nieprocesowego (*scil.* poszczególnych rodzajów postępowania nieprocesowego). W kontekście specyfiki sądowego postępowania cywilnego nie jest więc konstytucyjnie uzasadniony ogólny postulat, aby regulacja art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. e czy f u.k.s.c. objęła *de lege ferenda* wszelkie przypadki, w których wniesiony przez stronę środek zaskarżenia okazał się – *ex post* – skuteczny.

Wbrew twierdzeniom skarżącej, nie jest tak, że w procesie koszty postępowania poniesie zawsze strona przegrywająca sprawę, a w postępowaniu nieprocesowym poszczególni uczestnicy postępowania we własnym zakresie. Jeżeli zatem w postępowaniu nieprocesowym biorą udział co najmniej dwaj uczestnicy, a postępowanie zostało wszczęte na wniosek jednego z nich, zarzut naruszenia konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu przez przepis art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c., czy też szerzej – przepisy procedury cywilnej normujące zasady zwrotu kosztów postępowania – należy uznać za oczywiście nieuzasadnione. Analogiczny wniosek nasuwa się w sytuacji, w której w postępowaniu nieprocesowym występuje tylko jeden uczestnik będący równocześnie wnioskodawcą. Zgodnie z orzeczeniem SN z 3 czerwca 1954 r. (sygn. akt C 266/54, „Nowe Prawo” 1955, nr 1, s. 96), „Wnioskodawca, który jest jedynym uczestnikiem postępowania, ponosi wszystkie koszty sądowe, niezależnie od wyniku sprawy i niezależnie od tego, czy działał

z własnej inicjatywy, czy na polecenie sądu”. Także w tym przypadku reguła obciążenia jedyne go uczestnika – wnioskodawcy kosztami związanymi z udziałem w sprawie, z wyjątkiem środków zaskarżenia zmierzających do zakwestionowania orzeczeń „oczywiście naruszających prawo”, nie nasuwa zastrzeżeń konstytucyjnych. Regulacja prawna w tym zakresie czyni zadość postulat om Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie w swoim orzecznictwie wskazywał na funkcje kosztów sądowych (zob. powyżej, pkt III.2.2. stanowiska), podkreślając, że „Aby koszty postępowania prawidłowo służyły założonym funkcjom, kryteria ich kształtowania muszą być tak dobrane, aby miały wpływ na zachowania społeczne podmiotu wnoszącego pozew lub apelację” (wyrok TK z 16 grudnia 2008 r., sygn. akt P 17/07).

Zastrzeżenia pojawiają się natomiast w odniesieniu do postępowania nieprocesowego wszczętego z urzędu.

7. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że prawidłowa realizacja przez ustawodawcę gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu powinna uwzględniać, przynajmniej w minimalnym zakresie, element ryzyka związanego z wdaniem się w spór przed sądem (szerzej – uczestnictwem w postępowaniu sądowym). Innymi słowy, należy wystrzegać się rozwiązań, które przesądzają problem „odpłatności” postępowania sądowego w sposób z góry określony i całkowicie niezależnie od jego przesłanek, trybu wszczęcia i wyniku.

W obszernym wywodzie ujął to zagadnienie Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 30 marca 2004 r. (sygn. akt SK 14/03). Przywołane orzeczenie dotyczyło wprowadzenia postępowania karnego, ale zawarty tam wywód może stanowić podstawę dla pewnych uogólnień. Trybunał Konstytucyjny wskazał wówczas m.in.: „[...] iż 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. Nie można przy tym podzielić argumentacji (przedstawionej w stanowisku przedstawiciela Ministra Sprawiedliwości), iż kwestia zwrotu kosztów procesu, nie może być oceniana jako ewentualne ograniczenie dostępności prawa do sądu, skoro – niejako z natury rzeczy – definitywne obciążenie kosztami następuje po przeprowadzeniu postępowania, a więc wówczas, gdy już z prawa do sądu skorzystano (użyto tu

nawet terminu: „skonsumowano”). 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. To właśnie ryzyko może powstrzymać przed wkroczeniem na drogę ochrony sądowej ochrony prawa. Dlatego nie jest prawidłowe rozumowanie, iż skoro skarżący *in concreto* zdecydował się wystąpić z oskarżeniem, zatem w jego wypadku element ekonomiczny nie odegrał widocznie hamującej roli. Tym sposobem bowiem musielibyśmy dojść do wniosku, że nigdy w ramach skargi konstytucyjnej nie może być podniesione zastrzeżenie dotyczące ograniczenia prawa do sądu na skutek zbytnej kosztowności postępowania sądowego jako naruszenia prawa do sądu. 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. Nie oznacza to jednak, że tylko całkowita bezpłatność postępowania sądowego jest stanem zapewniającym pełną realizację prawa do sądu. Ustawodawcy przysługuje w tym zakresie stosunkowo znaczny margines swobody regulacyjnej. Tak więc istnienie ograniczeń w zwalnianiu od kosztów lub w uzyskiwaniu bezpłatnej pomocy prawnej nie bywa uznawane za przekreślenie samego prawa do sądu (J. Gołaczyński, A. Krzywonos, *Prawo do sądu [w:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa, 2002 r. s. 741-742). P. Sarnecki (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, cz. III, Warszawa, 2003 r., tezy do art. 45, s. 2-3), jeśli to ma miejsce w granicach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Granice regulacyjnej swobody ustawodawcy w tym zakresie są wyznaczone przez zasadę proporcjonalności, wyrażoną tym przepisem. Konieczne jest bowiem – zarówno przy stanowieniu zasad ponoszenia kosztów procesu, jak i przy określaniu ich poziomu, wyważenie wielu sprzecznych interesów różnych podmiotów, a także udzielenie ochrony interesowi publicznemu. Nie można np. także nie dostrzegać znaczenia sposobu regulacji instytucji kosztów postępowania przy eliminowaniu pieniądza, zwłaszcza w sprawach z zakresu oskarżenia prywatnego. Klauzula porządku publicznego (powołana w art. 31 ust. 3 Konstytucji), zezwala na uwzględnienie takiego właśnie kryterium przy określaniu zasad i poziomu obciążania kosztami postępowania sądowego. Za sprzeczne z zasadą dostępności do sądu uważać więc można nie tyle samo ustanowienie kosztów sądowych, ponoszonych

przez uczestników postępowania sądowego, lecz zasady ich ewentualnego rozłożenia między uczestnikami, a także ukształtowanie ich na zbyt wysokim poziomie. Zakres obciążenia kosztami procesu osoby zainteresowanej uzyskaniem rozstrzygnięcia sądowego powinien bowiem 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 [...]”.

Odnosząc powyższe ustalenia do okoliczności niniejszej sprawy należy stwierdzić, że reguła z art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. broni się o tyle, o ile postępowanie w sprawie zostało wszczęte na wniosek, w związku z czym istnieje możliwość orzeczenia o kosztach tego postępowania (tutaj: zwrocie opłaty od skargi na orzeczenie referendarza sądowego) na podstawie przepisów art. 520 § 1-3 albo art. 694<sup>8</sup> § 1 lub 2 k.p.c. W sytuacji bowiem, w której postępowanie zostało wszczęte z urzędu, zakwestionowany przepis nie stanowi już uzupełniającego, ale wyłączny instrument repartycji opłaty uiszczonej przez uczestnika postępowania od tego środka zaskarżenia. Alternatywa, czy ciężar ekonomiczny opłaty sądowej od skargi na orzeczenie referendarza ma ponieść definitywnie strona (uczestnik) czy też Skarb Państwa ma w tym przypadku charakter wyłączny. Znaczenie rozstrzygnięcia tej kwestii jest zaś tym większe, że samo „wejście” do postępowania odbywa się niezależnie od woli uczestnika, w związku z czym wniesienie analizowanego środka zaskarżenia jest determinowane przez okoliczności niezależne od niego, analogicznie, jak w przypadku środków obrony przed powództwem w postępowaniu procesowym. Tymczasem zakwestionowany przepis z góry przesądza, że ryzyko ekonomiczne wadliwych rozstrzygnięć, wydanych przez referendarza sądowego z urzędu, które nie są „oczywiście niezgodne z prawem” ma ponosić uczestnik postępowania (w przypadku postępowania rejestrowego – podmiot podlegający wpisowi do rejestru).

Istnieją uzasadnione wątpliwości co do zgodności zaskarżonego przepisu art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c., w zakresie wskazanym powyżej, z zasadą prawa do sądu, rozumianą jako zakaz wprowadzania nadmiernych (nieproporcjonalnych) barier w dostępie do sądu. W postępowaniu wszczętym z urzędu, którego wynik został ostatecznie ustalony w rezultacie wniesienia skutecznego środka zaskarżenia (tutaj: skargi na orzeczenie referendarza sądowego), jedyną możliwością repartycji

uiszczonych przez zainteresowanego uczestnika kosztów sądowych jest orzeczenie o ich zwrocie przez Skarb Państwa. Tymczasem skutkiem kwestionowanego przepisu, który uzależnia zwrot opłaty od skargi na orzeczenie referendarza od stwierdzenia przez sąd uwzględniający tę skargę oczywistego naruszenia prawa, jest stan niepewności co do ekonomicznego bilansu podejmowanych czynności procesowych, który może w istotny sposób rzutować na decyzję o wystąpieniu z tym środkiem zaskarżenia.

7. Reasumując, należy stwierdzić, że art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c., w zakresie, w jakim w postępowaniu nieprocesowym wszczętym z urzędu uzależnia zwrot opłaty od skargi na orzeczenie referendarza sądowego od stwierdzenia przez sąd uwzględniający tę skargę oczywistego naruszenia prawa, **jest niezgodny** z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

#### **IV. Zasada dwuinstancyjności postępowania**

##### **1. Zarzuty skarżącej**

W opinii skarżącej, przepis art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c., w zakresie, w jakim uzależnia zwrot opłaty uiszczonej od skargi na orzeczenie referendarza sądowego od oczywistego naruszenia prawa i stwierdzenia tego naruszenia przez sąd, narusza także zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego, unormowaną w art. 176 ust. 1 Konstytucji. Uzasadnienie zarzutu sprowadza się do tezy, iż zakwestionowana regulacja może doprowadzić do tego, że pewnej części orzeczeń „strona” może nie skarżyć, zdając sobie sprawę, że nie otrzyma „zwrotu kosztów procesu”.

##### **2. Wzorzec konstytucyjny**

Zgodnie z art. 176 ust. 1 Konstytucji, „Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne”. Wyrażona w tym przepisie zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego ma charakter bezwzględny; ustrojodawca w odniesieniu do postępowania sądowego nie przewiduje odstępstw od reguły zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Przepis ten dotyczy jednak tylko spraw przekazanych ustawami

do wyłącznej właściwości sądów (zob. wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97; 11 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 5/02; 12 maja 2003 r., sygn. akt SK 38/02; 13 czerwca 2006 r., sygn. akt SK 54/04). Z tego też względu art. 176 ust. 1 Konstytucji jest – w pewnym sensie – dopełnieniem art. 78 Konstytucji (zob. wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01). Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania nie jest natomiast – jak wskazuje się we wcześniejszym orzecznictwie Trybunału – elementem gwarancji prawa do sądu (zob. wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97; 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99). Wzmacnia ona jednak to prawo, gwarantując proceduralną kontrolę postępowania sądowego. Art. 176 Konstytucji dotyczy jedynie spraw przekazanych na mocy ustaw do właściwości sądów, tzn. rozpoznawanych przez nie „od początku do końca” (wyrok TK z 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97). Trybunał wielokrotnie podkreślał, że „celem reguły instancyjności jest zapobieganie pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji” (wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01), „konstytucyjne prawo zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji stanowi bardzo istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej” (wyrok TK z 16 listopada 1999 r., sygn. akt SK 11/99), a „ustawy regulujące postępowanie sądowe muszą w szczególności w sposób precyzyjny normować prawa stron oraz zaskarżanie orzeczeń sądowych” (wyrok TK z 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; zob. także wyrok TK z 27 marca 2007 r., sygn. akt 3/05).

Zarzut naruszenia postanowień art. 78 w zw. z art. 176 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał dotychczas głównie w kontekście przepisów określających warunki formalne wniesienia skutecznego środka zaskarżenia. W wyroku z 12 marca 2002 r. Trybunał podkreślił, że „przewidziana w Konstytucji możliwość wprowadzenia wyjątków od tej zasady [prawa do zaskarżenia niekorzystnego orzeczenia do sądu wyższej instancji – przyp. własny] nie oznacza dowolności, a wprowadzane wyjątki muszą być uzasadnione”. Jednocześnie Trybunał podniósł, że „prawo strony do rozpatrzenia sprawy przez sąd drugiej instancji może być naruszone nie tylko wprost – przez wyłączenie możliwości wniesienia apelacji, ale też pośrednio – przez ustanowienie takich formalnych warunków apelacji, skutkiem których wniesienie apelacji niepodlegającej odrzuceniu byłoby nadmiernie utrudnione. Utrudnienie winno być uznane za nadmierne (a zatem sprzeczne z art. 78 Konstytucji), jeśli spełnienie wymogów formalnych jest bardzo trudne dla strony, a potrzeba ustanowienia wymogów nie jest uzasadniona ważnym interesem strony przeciwnej” (sygn. akt



P 9/01). Stanowisko to zostało potwierdzone także w późniejszym orzecznictwie (zob. wyroki TK z: 1 lutego 2005 r., sygn. akt 62/03 i 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 3/05). Należy jednak podkreślić, że w wymienionych orzeczeniach art. 176 ust. 1 występował jako przepis związkowy wobec zasadniczego wzorca kontroli, jakim był art. 78 Konstytucji.

### **3. Analiza zgodności**

1. Treść przepisu art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. oraz podniesionych pod jego adresem zarzutów, a z drugiej strony – sposób odczytywania art. 176 ust. 1 Konstytucji w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i doktrynie prawa, uzasadniają wniosek, że przywołane postanowienie ustawy zasadniczej nie może stanowić w niniejszej sprawie adekwatnego wzorca kontroli. Przepis art. 176 ust. 1, zwłaszcza ujęty odrębnie od art. 78 Konstytucji, ma charakter ustrojowy, a kwestionowany przepis u.k.s.c. nie wprowadza jakichkolwiek modyfikacji ustroju postępowania cywilnego. Analogiczne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z: 12 marca 2002 r. (sygn. akt P 9/01); 20 grudnia 2007 r. (sygn. akt P 39/06) i 1 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 54/07). Powyższej oceny nie zmieniają podniesione przez skarżącą argumenty, które odwołują się wszak do sfery motywacyjnej strony (uczestnika) postępowania, a nie prawnych reguł ustrojowych.

2. Reasumując, należy uznać, że art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c., w zakresie wskazanym na wstępie, **nie jest niezgodny** z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

## **V. Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej i prawo do równej ochrony własności**

### **1. Zarzuty skarżącej**

Argumentacja skarżącej odnośnie zarzutu naruszenia przez art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. postanowień art. 77 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji jest analogiczna jak odnośnie zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji. W jej opinii, naruszenie to polega na tym, że zakwestionowany przepis uzależnia prawo do zwrotu kosztów sądowych nie od faktu uchylenie wadliwego orzeczenia, ale od stwierdzenia przez

sąd oczywistego naruszenia prawa. Rzecznik, przystępując do postępowania, wskazał ponadto, jako dodatkowe wzorce kontroli, postanowienia art. 64 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

## **2. Wzorce konstytucyjne**

1. Zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji, „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Artykuł 64 ust. 2 Konstytucji stanowi, że: „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. W myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”, zaś według art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Podstawowym wzorcem kontroli jest w tej grupie art. 77 ust. 1 Konstytucji; pozostałe postanowienia ustawy zasadniczej zostały przywołane – i to głównie przez Rzecznika – jako przepisy związkowe (skarżąca wskazała wyłącznie art. 2 Konstytucji).

2. Treść i znaczenie art. 77 ust. 1 Konstytucji były przedmiotem licznych wypowiedzi, zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki TK z: 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00; 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02; 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03; 3 marca 2004 r., sygn. akt K 29/03; 26 maja 2006 r., sygn. akt SK 51/05; września 2006 r., sygn. akt SK 14/05; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06), Sądu Najwyższego (zob. przykładowo uchwałę SN z 24 listopada 2005 r., sygn. akt III CZP 82/05, OSNC 2006, nr 9, poz. 148; postanowienie SN z 30 maja 2003 r., sygn. akt III CZP 34/03, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 2, s. 30), jak i doktrynie prawa (zob. przykładowo: E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006; P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006; M. Haczkowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*, Warszawa

2007; M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa 2004).

Aktualnie nie ulega wątpliwości, że skutkiem art. 77 ust. 1 Konstytucji jest konstytucjonalizacja prawa podmiotowego do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej (zob. wyroki TK z: 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02 i 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03). Stanowi on również instytucjonalną gwarancję przestrzegania przez organy władzy publicznej zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji; zob. wyrok TK z 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02).

Odpowiedzialność, o której mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji, ma charakter obiektywny i jest niezależna od winy osoby dokonującej danej czynności (bezpośredniego sprawcy szkody). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego akcentuje się ponadto potrzebę szerokiej interpretacji poszczególnych elementów hipotezy tego przepisu, tj. pojęć „władzy publicznej” (które obejmuje zarówno władzę wykonawczą, ustawodawczą, jak i sądowniczą; zob. wyroki TK z: 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00; 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00; 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02; 24 listopada 2003 r., sygn. akt SK 26/03; 3 marca 2004 r., sygn. akt K 29/03) i działania (które obejmuje wszystkie prawne formy działania przypisywane organom władzy, przy czym może to być zarówno działanie *sensu stricto*, jak i zaniechanie w znaczeniu cywilistycznym; zob. wyroki TK z: 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00; 26 maja 2006 r., sygn. akt SK 51/05).

3. W orzecznictwie i doktrynie przyjmuje się, że o ile sam mechanizm odpowiedzialności władzy publicznej ma charakter bezwzględnie obowiązujący, o tyle zasada pełnej kompensacji stanowi jedynie dyrektywę kierunkową i dopuszcza wyjątki w sytuacjach uzasadnionych ochroną innych wartości, praw i wolności konstytucyjnych, wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 27 kwietnia 1999 r., sygn. akt P 7/98; 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00, 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02, 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03; 3 marca 2004 r., sygn. akt K 29/03, 3 marca 2004 r., sygn. akt K 29/03). Podobnie Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się co do pozostałych elementów odpowiedzialności odszkodowawczej, nieobjętych regulacją art. 77 ust. 1 Konstytucji. W wyroku wydanym w sprawie o sygn. akt K 20/02 Trybunał stwierdził: „Przepis ten [art. 77 ust. 1 Konstytucji] jednak sam przez się nie wskazuje wyczerpująco ani jaka

szkoda ma podlegać naprawieniu, ani nie rozstrzyga co decyduje o wymaganej przesłance bezprawności, nie wspominając już o drodze, na jakiej realizacja uprawnienia odszkodowawczego ma nastąpić. Te kwestie muszą być zatem – co do zasady – regulowane w ustawach zwykłych. Nie podobna więc art. 77 ust. 1 Konstytucji nadawać znaczenia upatrującego w nim generalnej, wyczerpującej i przede wszystkim wystarczającej podstawy do żądania pełnego odszkodowania, za każde zdarzenie powodujące szkodę, za każdy rodzaj nieprawidłowości w zachowaniu władzy publicznej, co czyniłoby zbędną dalszą regulację tej kwestii w ustawodawstwie zwykłym, co do zakresów pominiętych w samym normowaniu art. 77 Konstytucji. Trafne w tym względzie stanowisko zajął Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 30 maja 2003 r. (sygn. akt III CZP 34/03, niepublikowane) i w tym zakresie poglądy TK i SN są zbieżne”. Analogicznie Trybunał zapatruje się na kwestię postaci i stopnia bezprawności uzasadniającej odpowiedzialność władzy publicznej oraz sposób ujęcia związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem sprawczym a szkodą.

4. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na tle art. 64 Konstytucji ugruntował się pogląd, iż „na ustawodawcy pozytywnym spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owo prawo mogłyby pozbawia ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać” (zob. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98 i 29 czerwca 2004 r., sygn. akt P 20/02). Treść wskazanego jako wzorzec kontroli ust. 2 art. 64 Konstytucji jest zaś uznawana za recepcję – na tle zasad ochrony własności i innych praw majątkowych – ogólnej zasady równości wobec prawa z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W wyroku z 28 października 2003 r. (sygn. akt P 3/03) Trybunał przyjął, że art. 64 ust. 2 Konstytucji „dopełnia regulację zawartą w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1, nawiązując jednocześnie – w perspektywie konstytucyjnej regulacji ochrony własności – do ogólnej normy art. 32 ust. 1 zd. I Konstytucji [...]”. Zasada równości oznacza bowiem „nakaz jednakowego traktowania podmiotów równych i podobnego traktowania podmiotów podobnych. Istotą zaś art. 64 ust. 2 Konstytucji (zob. wyrok TK z 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25) jest podkreślenie, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa (...). Wyalienowanie od

elementów podmiotowych ma zapewnić obiektywizację nakazu zapewnienia równej ochrony własności (innych praw majątkowych)".

5. Ograniczenia prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej, jak również prawa własności lub innych praw majątkowych są dopuszczalne, o ile spełniają przewidzianą w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłankę „konieczności w demokratycznym państwie” (zob. np. wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94 i szereg orzeczeń późniejszych). Zgodnie z ustabilizowanym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, wymóg “konieczności” jest spełniony, jeżeli: 1) środki zastosowane przez prawodawcę są w stanie doprowadzić do zamierzonych celów; 2) są one niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane; 3) ich efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela (zob. przykładowo wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 33/98). Ocena, czy przesłanki te zostały spełnione, wymaga w każdym konkretnym przypadku skonfrontowania wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu.

6. Przepis art. 2 Konstytucji został powołany w skardze konstytucyjnej oraz piśmie Rzecznika o przystąpieniu do udziału w sprawie, bez sprecyzowania, o jaką to konkretną zasadę, wyprowadzaną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, chodzi *in casu*.

### **3. Analiza zgodności**

1. Odnosząc się do zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. z art. 77 ust. 1 oraz – ujętymi jako przepisy związkowe – art. 64 ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji, należy uznać, że wskazany wzorzec (wzorcy) kontroli jest nieadekwatny do oceny przedstawionego zagadnienia. Po pierwsze – niezależnie od tego, czy w toku kontroli instancyjnej kwestionowane przez stronę (uczestnika) orzeczenie ostatecznie się, czy też nie, nie sposób uznać przewidzianej przez prawo czynności sądu rejestrowego (referendarza sądowego) za działanie nielegalne. Teoretycznie, kwalifikację taką można byłoby rozważać w sytuacjach, które podpadają *de lege lata* pod przepis art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c., a tym

samym nie zostały objęte zakresem zaskarżenia, tj. orzeczeń oczywiście naruszających prawo (i to – przynajmniej co do zasady – orzeczeń prawomocnych, w odniesieniu do których strona nie dysponuje już zwyczajnymi środkami zaskarżenia). Stanowisko takie potwierdza ewolucja odpowiedzialności państwa za tzw. bezprawie judykacyjne, unormowanej aktualnie w przepisach art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. oraz art. 424<sup>1</sup> i nast. k.p.c. Po drugie – unormowane w zakwestionowanym przepisie roszczenie o zwrot kosztów sądowych (podobnie jak roszczenie o zwrot kosztów postępowania zasądzone w trybie przepisów k.p.c.) nie ma charakteru odszkodowawczego. Jest to specyficzne roszczenie prawno-procesowe, którego ocena z punktu widzenia art. 77 ust. 1 Konstytucji nie jest zasadna.

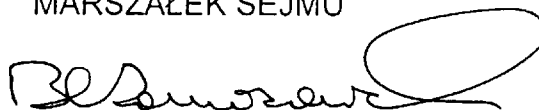
W podobnym kierunku wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z: 11 stycznia 2005 r. (sygn. akt SK 60/03) oraz 26 lipca 2006 r. (sygn. akt SK 21/04), dotyczących – odpowiednio – konstytucyjności przepisów art. 549 § 1 pkt 2 k.p.k. z 1969 r. oraz art. 632 pkt 2 k.p.k. z 1997 r., ograniczających możliwość przyznania osobie uniewinnionej w sprawie z oskarżenia publicznego zwrotu kosztów wynagrodzenia obrońcy (ten drugi jedynie do „uzasadnionych wypadków”). W wyroku wydanym w sprawie o sygn. akt SK 21/04 Trybunał stwierdził w tym kontekście: „Zgodne z prawem czynności organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, związane z wypełnianiem ich ustawowych obowiązków, nie nabierają charakteru działań nielegalnych przez to, że postępowanie karne zakończone zostało prawomocnym uniewinnieniem. Błąd, odmienność oceny dowodów i kwalifikacji prawnej działań obywatela przez organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości, nie przesądzają *per se* o nielegalności ich poczynań. Tym samym nie zachodzi merytoryczny związek pomiędzy kodeksowym uregulowaniem problematyki zwrotu kosztów postępowania karnego a wynikającym z art. 77 ust. 1 Konstytucji prawem do uzyskania odszkodowania”.

Powyższy wniosek należy odnieść do przywołanych przez Rzecznika w charakterze przepisów związkowych, i w związku z tym nie mających w niniejszym postępowaniu charakteru samodzielnych wzorców kontroli, przepisów art. 64 ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji. W odniesieniu do art. 64 Konstytucji dodatkowym uzasadnieniem jest rezerwa, z jaką Trybunał Konstytucyjny stosuje ten wzorzec kontroli w sprawach dotyczących należności publicznoprawnych (podatków, innych opłat *etc*).

2. O nieadekwatności traktowanych jako wzorce kontroli postanowień art. 77 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji świadczy również to, że kwestionowana regulacja dotyczy jedynie kwestii zwrotu opłaty sądowej od skargi na orzeczenie referendarza sądowego w razie jej uwzględnienia przez sąd. Przepis art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. nie wyłącza natomiast ani nie ogranicza możliwości wystąpienia z roszczeniami odszkodowawczymi na zasadach ogólnych. W odniesieniu do szkód wyrządzonych przez niezgodne z prawem orzeczenie sądowe będą to przepisy art. 417 § 1 albo art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. w zw. z art. 424<sup>1</sup> i nast. k.p.c., natomiast w odniesieniu do niezgodnego z prawem działania lub zaniechania komornika art. 23 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191 ze zm.).

3. Reasumując, należy uznać, że art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c., w zakresie wskazanym na wstępie, **nie jest niezgodny** z art. 77 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Bronisław Komorowski