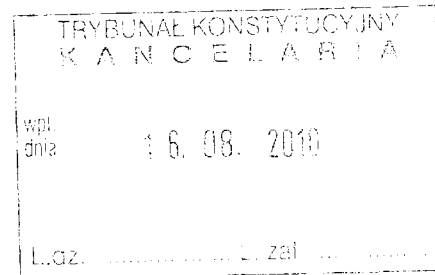




RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 13 sierpnia 2010 r.

PG VIII TK 44/10  
SK 30/09



## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną Spółki z o  
o Przedsiębiorstwo z  
siedzibą w T o stwierdzenie niezgodności przepisu art. 79 ust. 1 pkt 1 lit.  
f ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, w  
zakresie zwrotu „z powodu oczywistego naruszenia prawa i stwierdzenia tego  
naruszenia prawa przez Sąd”, z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 1, art. 176 oraz z art. 2  
Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 33 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia  
1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**przepis art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach  
sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594 ze  
zm.), w zakresie, w jakim, w postępowaniu nieprocesowym wszczętym z**

urzędu, nie przewiduje zwrotu opłaty od skargi na postanowienie referendarza sądowego, uwzględnionej z powodu innego niż oczywiste naruszenia prawa, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i w zw. z art. 2 oraz nie jest niezgodny z art. 77 ust. 1 i art. 176 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

### UZASADNIENIE

Pełnomocnik Skarżącej zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisu art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010 r Nr 90, poz. 594 ze zm.), w zakresie zwrotu „z powodu oczywistego naruszenia prawa i stwierdzenia tego naruszenia prawa przez sąd”, z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 1, art. 176 oraz z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Skarga została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego.

Komornik Rewiru II Sądu Rejonowego T wszczął egzekucję przeciwko osobie fizycznej, niebędącej nigdy współnikiem Skarżącej. W dniu kwietnia 2007 r. referendarz sądowy postanowił przyjąć do akt rejestrowych spółki P zawiadomienie o zajęciu udziałów tej osoby fizycznej.

Zażaleniem z dnia 10 maja 2007 r. Skarżąca wniosła o uchylenie postanowienia referendarza sądowego, wskazując na „oczywistą bezpodstawność i bezprawność” czynności dokonanej przez referendarza. Od zażalenia uiszczono wymaganą opłatę.

Sąd Rejestrowy, postanowieniem z września 2007 r, odmówił przyjęcia do akt rejestrowych informacji o zajęciu udziałów osoby trzeciej, niebędącej współnikiem Skarżącej, oraz ustalił, że każdy z uczestników postępowania ponosi koszty związane ze swym udziałem w sprawie.

Rozstrzygnięcie to, w zakresie kosztów, zostało zaskarżone przez Spółkę P, wskazującą, że „skoro czynności sądowej dokonano z naruszeniem prawa, a Spółka skutecznie wykazała to naruszenie prawa ponosząc koszty postępowania, to koszty te winny być jej zwrócone.” Postanowieniem z listopada 2007 r. Sąd Okręgowy w K oddalił zażalenie Skarżącej, wskazując, że – zgodnie z art. 520 § 1 k.p.c. – ogólną zasadą w postępowaniu rejestrowym jest ponoszenie ciężarów przez każdego z uczestników postępowania we własnym zakresie. Ewentualne prawo do zwrotu kosztów w zakresie uchylonego postanowienia uzależnione jest – po myśli art. 79 ust. 1 lit f. ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych – od oczywistego naruszenia prawa i stwierdzenia tego naruszenia przez sąd, co w przedmiotowej sprawie nie miało miejsca.

Skarżąca wskazała, że kwestionowany przepis art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych jest niezgodny z 45 ust. 1, art. 77 ust. 1, art. 176 oraz art. 2 Konstytucji RP.

Zdaniem Skarżącej, w polskim ustawodawstwie przyjęto generalną zasadę, że strona przegrywająca proces cywilny jest zobowiązana do wyrównania przeciwnikowi procesowemu kosztów poniesionych i niezbędnych do ochrony naruszonych wolności lub praw. Zasada ta została wysłowiona w art. 98 i następnych k.p.c. Inne uregulowanie tej kwestii mogłoby być – twierdzi Skarżąca – sprzeczne z art. 77 ust. 2 oraz art. 45 ust. 1, a także art. 2 Konstytucji RP, albowiem „przenosiłoby ciężar zasadnego postępowania sądowego na stronę wywołującą proces zamiast na stronę bezpodstawnie naruszającą prawa innych”. Zgodnie z art. 520 § 1 k.p.c., odstępstwo od wskazanej zasady ponoszenia kosztów procesu przez stronę przegrywającą sprawę przewidziano w postępowaniu nieprocesowym, w którym ogólną regułą w tej mierze jest ponoszenie przez uczestników kosztów postępowania związanych z ich udziałem w sprawie. Specyfika postępowania rejestrowego sprawia, że w

sprawach z tego zakresu generalnie nie można mówić o stronie przegrywającej, gdyż uczestnikiem jest wyłącznie wnioskodawca, chyba że jest to postępowanie wywołane zażaleniem związanym z naruszeniem prawa przez sąd rejestrowy. W takiej zaś sytuacji, zgodnie z dyspozycją przepisu art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, niedopuszczalnym jest ograniczenie prawa majątkowego strony składającej oczywiście zasadne zażalenie, poprzez nałożenie obowiązku poniesienia kosztów sądowych związanych z doprowadzeniem do wyeliminowania naruszenia prawa.

Zaskarżony przepis art. 79 ust. 1 pkt 1 lit f. ustawy o kosztach sądowych przewiduje, że sąd z urzędu zwraca stronie całą uiszczoną opłatę od skargi na orzeczenie referendarza sądowego w razie jej uwzględnienia z powodu oczywistego naruszenia prawa i stwierdzenia tego naruszenia przez sąd. Kwestionowana norma prawna uzależnia zatem prawo do zwrotu poniesionych przez uczestnika postępowania kosztów sądowych nie tylko od faktu uwzględnienia skargi, lecz – dodatkowo – od stwierdzenia przez sąd, rozpoznający skargę na orzeczenie referendarza sądowego, że orzeczenie to zapadło z oczywistym naruszeniem prawa. Ustawodawca, uzależniając prawo do zwrotu kosztów od dodatkowego kryterium w postaci oczywistego naruszenia prawa, doprowadził do sytuacji, w której – jak twierdzi Skarżąca – pewnej części orzeczeń „strona może nie skarżyć zdając sobie sprawę, iż nie otrzyma zwrotu kosztów procesu”. Stan taki narusza prawa strony określone w art. 45 ust. 1, art. 176 i art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.

Pismem z dnia 4 września 2009 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił swój udział w postępowaniu zainicjowanym skargą spółki „P...”, wnosząc o stwierdzenie, że przepis art. 79 ust.1 pkt 1 lit. f ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, w zakresie, w jakim wskazany przepis prawa 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 związku z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP.

Pismem z dnia 9 czerwca 2010 r. Rzecznik Praw Obywatelskich sprecyzował swe stanowisko co do powołanych wzorców kontroli, stwierdzając, że kwestionowana regulacja, w oznaczonym uprzednio zakresie, jest niezgodna z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

W stosunku do wzorców kontroli, przedstawionych w skardze konstytucyjnej, Rzecznik Praw Obywatelskich powołał dodatkowo przepis art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, jako przepis związkowy z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Uzasadniając konieczność, a zarazem dopuszczalność (przy zachowaniu tożsamości zakresu zaskarżenia) powołania art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że istota podniesionego problemu konstytucyjnego sprowadza się do oceny dopuszczalności wprowadzenia ustawowych ograniczeń w sferze konstytucyjnego prawa do sądu, stąd wzorzec kontroli winien być wyznaczony również poprzez zasadę proporcjonalności.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, zaskarżona regulacja jest wyjątkiem od zasady, wyrażonej w art. 113 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz w art. 98 § 1 k.p.c. Jej *rato legis* jest to, by nie obciążać strony opłatą od skargi na orzeczenie referendarza w sytuacji jej uwzględnienia z powodu oczywistej zasadności. Ze względu na zakres przedmiotowy skargi konstytucyjnej, szczególnej oceny konstytucyjnej wymaga ten obszar normowania zaskarżonego przepisu prawa, który dotyczy możliwości uzyskania zwrotu opłaty od skargi na orzeczenie referendarza sądowego, wydane w postępowaniu nieprocesowym, wszczętym z urzędu i toczącym się z udziałem jedynie podmiotu wnoszącego skargę.

Zakwestionowana w skardze konstytucyjnej regulacja art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych stanowi – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – ograniczenie konstytucyjnie ugruntowanego prawa do sądu w zakresie tej jego składowej, która dotyczy samego prawa dostępu do sądowego rozpoznania sprawy zgodnie z indywidualnym interesem danego podmiotu. Ograniczenie zwrotu opłaty sądowej od skargi na orzeczenie referendarza sądowego do sytuacji, gdy skarga zostanie uwzględniona z racji oczywistego naruszenia prawa (przy jednoczesnym zatrzymaniu przez sąd opłaty w sytuacji uwzględnienia skargi z powodu uchybienia innego niż „oczywiste naruszenie prawa”) niewątpliwie negatywnie oddziałuje na decyzję danego podmiotu co do aktywnego wzięcia udziału w sprawie. Jest to szczególnie widoczne w przypadku postępowania nieprocesowego wszczętego z urzędu, przy jednoczesnym braku występowania w sprawie innych uczestników, poza wnoszącym skargę na orzeczenie referendarza sądowego. W takiej konfiguracji – podkreśla Rzecznik Praw Obywatelskich – podmiot zostaje, niezależnie od swojej woli, zaangażowany w postępowanie cywilne i dla ochrony swej „sfery prawnej” musi podjąć decyzję co do „odpłatnego” udziału w sprawie. Swoboda podjęcia decyzji w tym zakresie jest jednak zakłócona poprzez konieczność dokonania kalkulacji ekonomicznej, gdyż nawet w przypadku uzyskania przez stronę sądowego rozstrzygnięcia zgodnego z jej indywidualnym interesem prawnym, realne straty finansowe, będące wynikiem niemożności uzyskania zwrotu od Skarbu Państwa uiszczonej opłaty, mogą w istotnym stopniu niwelować pozytywne skutki pozytywnego dla niej rozstrzygnięcia sprawy. Sytuację dodatkowo komplikuje fakt posłużenia się przez ustawodawcę, niedookreśloną w orzecznictwie, klauzulą generalną „oczywistego naruszenia prawa”, jako przesłanką, która – wyjątkowo – obliguje sąd do zwrócenia stronie opłaty uiszczonej od skargi na orzeczenie referendarza sądowego w razie jej uwzględnienia.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, regulacja art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych ogranicza prawo do sądu, przy czym unormowanie to nie jest narzędziem użytecznym do zrealizowania jakiegokolwiek wartości konstytucyjnie chronionej. Ograniczenie możliwości uzyskania przez skarżącego zwrotu od Skarbu Państwa opłaty od skargi na orzeczenie referendarza sądowego, skutkujące w istocie brakiem realnej możliwości odzyskania uiszczonej opłaty przez stronę, mimo społecznie uzasadnionego i materialnie słusznego jej udziału w sprawie (co wyraża się w doprowadzeniu przez stronę do stanu zgodności zapadłego rozstrzygnięcia z obowiązującym porządkiem prawnym), jest nieproporcjonalnym ograniczeniem konstytucyjnego prawa dostępu do sądu. Dokonana przez ustawodawcę ingerencja w prawo do sądu jest zatem nie tylko konstytucyjnie nieuzasadniona, ale wręcz godzi w porządek publiczny rozumiany m.in. jako kształtowanie pożądanych postaw oraz eliminowanie błędnych rozstrzygnięć sądowych.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił również, iż zaskarżona regulacja pozostaje w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP. Skoro bowiem Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, to ustawodawca powinien unikać tworzenia prawa, które jest niezrozumiałe, trudne do akceptacji przez społeczeństwo oraz osłabiające zaufanie do państwa i szacunek dla prawa ze strony podmiotu prawnego, który działając w poczuciu obywatelskiego obowiązku doprowadził, wskutek złożonego przez siebie środka prawnego, do zgodności orzeczenia z prawem, a mimo to system prawny odmówił mu zwrotu poniesionej przez niego opłaty. Aspekt ten ma szczególne znaczenie w sprawach toczących się w postępowaniu rejestrowym, gdyż zgodność z prawem rozstrzygnięć w nim zapadających leży w szeroko rozumianym interesie społecznym.

Przed podjęciem analizy konstytucyjności zaskarżonego przepisu art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, należy

zaznaczyć, że przedmiotem tej analizy powinien być tylko ten zakres powołanego przepisu, który dotyczy skargi na postanowienie referendarza sądowego, wydane w postępowaniu nieprocesowym, wszczętym z urzędu, uwzględnionej z powodu innego, niż oczywiste, naruszenia prawa. To uściślenie zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej jest konsekwencją zarówno stanu faktycznego, na tle którego wywiedziono skargę konstytucyjną, jak również faktu, iż tylko w takim właśnie zakresie stosowania kwestionowanego przepisu ma miejsce – wedle Skarżącego – naruszenie powołanych norm konstytucyjnych.

Ocenę zgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych należy również poprzedzić kilkoma uwagami dotyczącymi ogólnych zasad rozkładu kosztów sądowych w postępowaniu cywilnym. Podstawowym unormowaniem jest w tym zakresie przepis art. 98 k.p.c., który ustanawia dwie podstawowe zasady rozstrzygania o kosztach procesu: zasadę odpowiedzialności za wynik procesu oraz zasadę kosztów niezbędnych i celowych. Pierwsza z nich oznacza, że strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi procesowemu (stronie wygrywającej) poniesione przez niego koszty procesu. Tę ogólną regułę koryguje zasada kosztów niezbędnych i celowych, stanowiąca, że strona przegrywająca jest zobowiązana zwrócić przeciwnikowi tylko te poniesione przez niego koszty procesu, które były niezbędne do celowego dochodzenia praw lub celowej obrony. Dla stwierdzenia, która ze stron procesu jest wygrywająca, a która przegrywająca, zasadnicze znaczenie ma wynik procesu, zaś bez znaczenia pozostają, w tym kontekście, rozstrzygnięcia poszczególnych jego etapów. Przegrywającym jest zatem powód, którego żądanie nie zostało uwzględnione, oraz pozwany, którego obrona okazała się nieskuteczna (*vide* – Tadeusz Ereciński [red.], *Kodeks postępowania cywilnego*).



*Komentarz. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze*, tom 1, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009, teza 3 i 6 do art. 98, s. 350 – 351).

Regulacja w zakresie rozkładu kosztów procesu, oparta o wskazane wyżej dwie podstawowe zasady, uzupełniona jest o zasady dodatkowe, korygujące podstawowe reguły dotyczące rozkładu kosztów. Wedle zasady zawinienia, sąd może – niezależnie od wyniku sprawy – włożyć na stronę lub interwenienta koszty, które zostały wywołane niesumiennym lub oczywiście niewłaściwym postępowaniem strony (art. 103 k.p.c.). Z kolei w przypadku uwzględnienia powództwa pozwany uzyska mimo to zwrot kosztów procesu, jeśli nie dał powodu do wytoczenia sprawy oraz uznał żądanie powództwa przy pierwszej czynności procesowej (art. 101 k.p.c.). Zasada słuszności pozwala natomiast sądowi, w wypadkach szczególnie uzasadnionych, zasądzić od strony przegrywającej tylko część kosztów albo nie obciążać jej w ogóle kosztami procesu (art. 102 k.p.c.). Zasada kompensaty znajduje zastosowanie w wypadku częściowego uwzględnienia żądań pozwu lub gdy w procesie zawarto ugodę (art. 100 i art. 104 k.p.c.).

Zasady orzekania o kosztach w postępowaniu nieprocesowym ustawodawca określił odmiennie. Zgodnie z art. 520 § 1 k.p.c., każdy uczestnik ponosi koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie. Wysłowiona w tym przepisie zasada oznacza, że każdego uczestnika postępowania nieprocesowego obciążają koszty tych czynności, których sam dokonał oraz czynności podjętych w jego interesie. Ta zasada odnosi się także do spraw rozpoznawanych w postępowaniu nieprocesowym, wszczętych przez sąd z urzędu (*vide* – Tadeusz Ereciński [red.], *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze. Część druga. Postępowanie zabezpieczające*, tom 3, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009, teza 1 do art. 520, s. 78).

Można stwierdzić, że naczelną zasadą, rządzącą kosztami postępowania nieprocesowego, zasadniczo różni się od reguły przyjętej w tym zakresie w procesie, gdyż uwzględnia specyfikę tego trybu rozpoznawania spraw cywilnych, w którym – z zasady – nie ma przeciwstawnych stron, a zatem, przynajmniej z formalnego punktu widzenia, nie można mówić o stronie wygrywającej i stronie przegrywającej postępowanie nieprocesowe. Jednak i w tym przypadku ustawa przewiduje modyfikacje podstawowej reguły rozkładu kosztów w postępowaniu nieprocesowym. Zgodnie z art. 520 § 2 k.p.c., możliwe jest rozdzielenie obowiązku zwrotu kosztów lub obciążenie nimi jednego uczestnika, jeśli uczestnicy postępowania nieprocesowego są w różnym stopniu zainteresowani wynikiem postępowania lub ich interesy są sprzeczne. Z kolei art. 520 § 3 k.p.c. dopuszcza możliwość zasądzenia kosztów postępowania nieprocesowego od uczestnika, którego wnioski zostały oddalone lub odrzucone, na rzecz uczestnika, który te wnioski negował albo składał wnioski przeciwne, jak również od uczestnika, który postępował niesumienne lub oczywiście niewłaściwie. Przepis art. 520 § 3 k.p.c. wyraźnie nawiązuje do unormowań zawartych w art. 98 § 1 k.p.c. i art. 103 k.p.c., ustanawiających regułę podstawową (odpowiedzialność za wynik procesu) i jedną z reguł korygujących w postępowaniu procesowym (reguła zawinienia), sytuując zarazem uczestników postępowania nieprocesowego w pozycji „wygrywający – przegrywający” (z zastrzeżeniem, że „przegrywającym” jest ten uczestnik postępowania nieprocesowego, którego wnioski zostały oddalone lub odrzucone, a w rezultacie rozstrzygnięcie końcowe, zapadłe w sprawie, jest rozbieżne z pożądanym przez tego uczestnika) oraz uwzględniając, przy rozstrzygnięciu o kosztach, niesumienne lub oczywiście niewłaściwe postępowanie uczestnika.

W sytuacji, gdy wnioskodawca jest jedynym uczestnikiem postępowania, ponosi on koszty niezależnie od wyniku sprawy i od tego, czy działał z własnej

inicjatywy, czy na polecenie sądu (*vide* – Tadeusz Ereciński, *op. cit.*, teza 13 do art. 520, s. 80 – 81).

Na tle zarysowanych powyżej zasad rozkładu kosztów sądowych w postępowaniu procesowym i nieprocesowym należy dostrzec szczególną regulację w tym zakresie w odniesieniu do postępowania rejestrowego, jaką przewiduje art. 694<sup>8</sup> k.p.c. W świetle tego unormowania, koszty postępowania rejestrowego ponosi podmiot podlegający obowiązkowi wpisu do rejestru, bez względu na to, kto jest wnioskodawcą oraz jakie i czyje koszty zostały poniesione. Zasada, że w postępowaniu rejestrowym koszty postępowania ponosi wnioskodawca, doznaje wyjątku w przypadku, gdy wnioskodawcą nie jest podmiot podlegający wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego ani osoba upoważniona do działania w jego imieniu, a wniosek został oddalony (art. 694<sup>8</sup> § 2 k.p.c.). Niektóre wpisy, dokonywane z urzędu przez sąd, oraz wpisy dotyczące zaległości podatkowych i zaległości, do poboru których jest obowiązany Zakład Ubezpieczeń Społecznych, objętych egzekucją, są wolne od opłat (art. 694<sup>8</sup> § 3 k.p.c.).

Odnosząc powyższe ustalenia do stanu faktycznego przedmiotowej sprawy należy podkreślić, że – choć toczy się ona przed sądem rejestrowym – nie ma charakteru *stricte* postępowania rejestrowego, którego kodeksową regulację zawierają przepisy art. 694<sup>1</sup> – 694<sup>8</sup> k.p.c. W następstwie zgłoszenia przez komornika, sądowi rejestrowemu, faktu zajęcia udziału wspólnika w spółce handlowej, dokonanego przez złożenie do sądu rejestrowego dokumentu zawierającego te dane, nie następuje bowiem wszczęcie sprawy rejestrowej, a więc sprawy o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego (por. art. 694<sup>1</sup> § 1 k.p.c.). W takiej sytuacji nie ma zatem podstaw do stosowania przepisów o postępowaniu rejestrowym do postępowania wszczętego zgłoszeniem dokonanym przez komornika na podstawie art. 911<sup>3</sup> k.p.c. Do postępowania tego ustawodawca, na podstawie art. 7 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o

Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 168, poz. 1186 ze zm.), nakazuje stosować przepisy k.p.c. o postępowaniu nieprocesowym (*vide* – także Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 marca 2007 r., sygn. III CZP 8/07, OSNC nr 2 z 2008 r., poz. 21, podobnie Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 8 marca 2007 r., sygn. III CZP 7/07). W konsekwencji, szczególna regulacja w zakresie kosztów postępowania rejestrowego, nie znajdzie zastosowania w przedmiotowej sprawie, aktualne zaś pozostają ogólne regulacje o rozkładzie kosztów w postępowaniu nieprocesowym.

Art. 79 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych stanowi wyjątek od zasady, iż sąd nie podejmuje żadnej czynności na skutek pisma, od którego nie została uiszczona opłata (*vide* – Katarzyna Gonera, *Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2008, teza 1 do art. 79, s. 299). Przepis ten wprowadza również korektę w zakresie ogólnych zasad rozkładu kosztów w postępowaniu cywilnym (zarówno w postępowaniu procesowym, jak i nieprocesowym), która polega na tym, że, w sytuacjach enumeratywnie wymienionych w art. 79 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, sąd zwraca stronie uiszczoną opłatę (w całości lub w części). W ten sposób Skarb Państwa przejmuje na siebie – w całości lub w części – ekonomiczny ciężar kosztów postępowania cywilnego. Ustawodawca uznał bowiem, że niektóre czynności sądowe powinny być wyłączone z obowiązku pokrycia ich kosztów przez stronę, jeżeli jest to uzasadnione szczególnymi względami. Przykładowo, zwrot całej uiszczonej opłaty od pisma zwróconego wskutek braków formalnych, od pisma odrzuconego lub cofniętego przed wysłaniem odpisu pisma innym stronom, czy zwrot połowy uiszczonej opłaty od pisma cofniętego przed rozpoczęciem posiedzenia, na które sprawa została skierowana, są uzasadnione faktem, iż w takiej sytuacji nie dochodzi do podjęcia przez sąd intensywnych i kosztownych czynności (art. 79 ust. 1 pkt 1 lit a i b oraz pkt 3 lit. a). Wskazane czynności

dyspozytywne prowadzą bowiem do usprawnienia i – jednocześnie – potanienia postępowania sądowego.

Z kolei regulacja zawarta w art. 79 ust. 1 pkt 2 lit. a, pkt 3 lit. b i c oraz ust. 2, stanowi wyraz wspierania przez ustawodawcę wszelkich form ugodowego załatwiania spraw oraz określonych preferencji polityki państwa, wyrażających się utrudnieniami w procesach prowadzących do zmiany sytuacji rodziny, a zarazem ułatwieniami w podejmowaniu – w tych sprawach – czynności dyspozytywnych, których rezultatem jest np. utrzymanie małżeństwa (*vide – Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, druk nr 2582, Sejm IV kadencji, s. 62; por. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lipca 2008 r., sygn. P 49/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 108, s. 1104).

W sytuacji, o której mowa art. 79 ust.1 pkt 1 lit c ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, to jest w przypadku zażalenia na postanowienie w przedmiocie ukarania grzywną albo aresztem, zamiany grzywny na areszt albo w przedmiocie przymusowego sprowadzenia, sąd zwraca stronie całą uiszczoną opłatę od zażalenia, jeżeli zostało uwzględnione w całości. Warto zauważyć, że powołany przepis dotyczy ukarania grzywną lub aresztem nie tylko strony i jej pełnomocnika, ale także świadka, biegłego lub tłumacza, a nawet innych osób, które na gruncie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych traktuje się jako uczestników postępowania cywilnego, czyli stronę w rozumieniu art. 7 ust. 1 k.p.c. Postanowienie w tym przedmiocie ma charakter wypadkowy, dotyczący kwestii incydentalnej, ubocznej w stosunku do przedmiotu postępowania. Uczestnikiem takiego wypadkowego postępowania jest osoba, wobec której zastosowano środek przymusu. Uwzględnienie w całości zażalenia na postanowienie w przedmiocie zastosowania środków przymusu w postępowaniu cywilnym należy traktować jako równoznaczne ze

stwierdzeniem niezasadności postanowienia w przedmiocie zastosowania środka przymusu. W takiej sytuacji obciążenie osoby, wobec której bezzasadnie zastosowano środek przymusu, kosztami skutecznego zaskarżenia postanowienia w tym przedmiocie byłoby nieuzasadnione.

W sytuacjach określonych w art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, zwrot (w całości) wniesionej przez strony opłaty od pisma obejmującego środek zaskarżenia jest natomiast uzasadniony brakiem podstaw do obciążania tą opłatą przeciwnika strony, której apelację, zażalenie lub skargę kasacyjną uwzględniono z powodu oczywistego naruszenia prawa. *Ratio legis* takiego rozwiązania sprowadza się do tego, aby nie obciążać żadnej ze stron obowiązkiem poniesienia opłaty od środka zaskarżenia w sytuacji, gdy zaskarżone orzeczenie oczywiście narusza prawo albo gdy przy jego wydaniu doszło do oczywistego naruszenia prawa (*vide* – Katarzyna Gonera, *op. cit.*, teza 35 do art. 79, s. 321 – 322). Koszty usuwania oczywistych naruszeń prawa nie powinny bowiem obciążać stron (*vide* – Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2008 r., sygn. III CZP 146/07, OSNC nr 3/2009, poz. 39). Warto w tym miejscu wspomnieć, że opisane rozwiązanie nie narusza ogólnych zasad rozkładu kosztów, wedle jakich następuje końcowe rozstrzygnięcie o kosztach postępowania. Chodzi tu bowiem jedynie o zdjęcie ze stron (lub strony) ekonomicznego ciężaru oczywistego naruszenia prawa przez organ orzekający, które zostało usunięte na skutek wniesienia środka zaskarżenia.

Przesłanką zwrotu całej opłaty od każdego z wymienionych w powołanym przepisie środków zaskarżenia jest jego uwzględnienie z powodu oczywistego naruszenia prawa, co powinno być wyraźnie stwierdzone przez sąd rozpoznający taki środek.

Pojęcie oczywistego naruszenia prawa ma charakter zwrotu niedookreślonego, jest zatem definiowane w judykaturze oraz doktrynie.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalił się pogląd, że oczywiste naruszenie prawa ma miejsce wówczas, gdy popełniony przez sąd błąd w wykładni lub zastosowaniu prawa jest wyraźnie widoczny bez pogłębionej analizy wchodzących w grę przepisów (*vide* – postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2008 r., sygn. II UK 317/07, LEX nr 453107). Wykazując oczywistość naruszenia prawa należy odwołać się do takiej argumentacji, która *prima facie* wskazuje, że orzeczenie zostało wydane z oczywistym naruszeniem prawa (*vide* – postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2007 r., sygn. II CSK 184/07, LEX nr 560541 i z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. II UZ 22/08, LEX 497702). Interpretując pojęcie oczywistego naruszenia prawa należy odwołać się do podstawowej wiedzy prawniczej, gdyż oczywista obraza prawa spełnia kryterium oczywistości, gdy popełniony błąd jest łatwy do stwierdzenia i bez głębszej analizy można zastosować właściwy przepis, zaś rozumienie prawa nie powinno budzić wątpliwości u przeciętnej osoby o kwalifikacjach prawniczych (*vide* – wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2008 r., sygn. SNO 89/07, OSNKW nr 5/2008, poz. 37 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2003, sygn. IV CZ 100/03, LEX nr 82274).

Podobną konstrukcję przewiduje zaskarżony art. 79 ust.1 pkt 1 lit. f ustawy o kosztach sądowych, zgodnie z którym sąd z urzędu zwraca stronie całą uiszczoną opłatę od skargi na orzeczenie referendarza sądowego w razie jej uwzględnienia z powodu oczywistego naruszenia prawa. Zwrot opłaty nie przysługuje natomiast stronie wówczas, gdy skarga na orzeczenie referendarza sądowego została wprawdzie uwzględniona, jednak nie z powodu oczywistego naruszenia prawa.

Skarga na orzeczenie referendarza sądowego podlega opłacie stałej, w wysokości opłaty od wniosku o wydanie tego orzeczenia, nie więcej jednak niż 100 zł (art. 3 ust. 2 pkt 8 lit. c w zw. z art. 25 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych). Uprawnienie do jej wniesienia przysługuje stronom i

uczestnikom postępowania toczącego się przed referendarzem. W postępowaniu nieprocesowym skargę może wnieść jednak także ten zainteresowany, który nie był uczestnikiem. Skarga na orzeczenie referendarza ma – zasadniczo – charakter anulacyjny a nie suspensywny, gdyż jej wniesienie powoduje automatycznie utratę mocy zaskarżonego orzeczenia. Wyjątek od tej zasady, m.in. w zakresie postępowania rejestrowego o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego w razie wniesienia skargi na orzeczenie referendarza zarządzające wpis (art. 518<sup>1</sup> § 3a k.p.c.), nie znajduje zastosowania w okolicznościach sprawy, w której wywiedziono skargę konstytucyjną, albowiem – jak już wskazano – postępowanie w sprawie złożenia dokumentu w aktach rejestrowych nie jest postępowaniem rejestrowym *sensu stricto*.

Przechodząc do oceny konstytucyjności przepisu art. 79 ust.1 pkt 1 lit. f ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, w zakresie objętym skargą konstytucyjną, na tle gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawa do sądu, należy na wstępie stwierdzić, że powołany przepis ustawy zasadniczej, jako wzorzec kontroli konstytucyjności zaskarżonych norm, występuje w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w dwojakiej postaci. Po pierwsze, jako gwarancja innych praw lub wolności (oceniane jest wówczas proceduralne zabezpieczenie materialnego prawa lub wolności konstytucyjnej), po drugie zaś, jako samodzielny przedmiot ochrony (gdy zarzut niekonstytucyjności dotyczy samej procedury jako takiej, a ocenie podlega wówczas jej rzetelność oraz czy odpowiada ona zasadom uczciwej gry). W przedmiotowej sprawie, ze względu na zakres skargi konstytucyjnej, kontrola zaskarżonego przepisu powinna być dokonana w drugim z wymienionych aspektów.

W świetle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na wyrażone w tymże artykule Konstytucji RP prawo składają się w szczególności: prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym



i niezawisłym), prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności, prawo do wyroku sądowego, tj. uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy, z czym wiąże się status arbitra, któremu należy zapewnić odpowiedni standard niezależności i niezawisłości (por. wyroki: z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50, s. 299, z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143, s. 809 – 810 oraz z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108, s. 1345 i 1351). Należy w tym miejscu również zauważyć, że w państwie prawnym prawo do sądu nie powinno być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej.

Za sprzeczne z art. 45 ust.1 Konstytucji RP należy uznać nie tylko regulacje całkowicie zamykające drogę sądową (bezpośrednie ograniczenie prawa do sądu) ale również stanowienie takich przepisów prawa, które mogą zniechęcać jednostki niezadowolone z wyniku postępowania do występowania do sądu (ograniczenie pośrednie). Bariera tamującą proceduralny dostęp do sądu mogą stać się koszty sądowe. Zniechęcać do uruchomienia postępowania może zarówno poziom kosztów sądowych, jak i brak lub zasadnicze ograniczenie możliwości uzyskania zwrotu kosztów postępowania od strony przegrywającej sprawę.

Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że koszty sądowe są tradycyjnie uznanym instrumentem polityki państwa służącym do regulowania relacji stron stosunków procesowych oraz stymulowania decyzji jednostek co do sposobu prowadzenia swoich interesów i doboru środków ich ochrony. Koszty postępowania służą również osiągnięciu należytej sprawności organizacyjnej i orzeczniczej sądów oraz selekcji roszczeń

szykanujących i oczywiście niezasadnych od roszczeń uzasadnionych, służących ochronie praw i wolności jednostki. Koszty sądowe pełnią ponadto funkcję fiskalną, zapewniając uzyskanie częściowego przynajmniej zwrotu kosztów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (*vide* – wyroki z dnia 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81, s. 1005, z dnia 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103, s. 1067 i z dnia 16 czerwca 2008 r., sygn. P 37/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 80, s. 799).

Należy zwrócić uwagę, że funkcja społeczna kosztów sądowych oznacza wpływ, jaki koszty te wywierają na życie społeczne w aspekcie pozytywnym (np. ograniczenie pieniactwa, szykanowania przeciwnika, minimalizacja zachęt do ochrony fikcyjnych interesów i chęci niesłusznego wzbogacenia się kosztem przeciwnika), jak i negatywnym, przede wszystkim poprzez utrudnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, co może stanowić zagrożenie prawa do sądu. Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 30 marca 2004 r., w sprawie o sygn. SK 14/03, podkreślił, że wśród elementów ograniczających realizację prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, mogą się znajdować bariery o charakterze ekonomicznym, w szczególności mające postać wygórowanych kosztów, niezbędnych dla wszczęcia i prowadzenia postępowania sądowego. Jako ograniczenie dostępności do sądu poprzez istnienie barier ekonomicznych, mogących nawet powstrzymać przed wkroczeniem na drogę sądowej ochrony prawa, należy także traktować nadmiernie wysokie ryzyko ekonomiczne, wywołane nie tylko samym wygórowanym poziomem kosztów, ale również zasadami, wedle jakich kształtuje się ostatecznie obowiązek ponoszenia kosztów postępowania (*vide* – OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 23 s. 335). Zarówno przy stanowieniu zasad ponoszenia kosztów procesu, jak i przy określaniu ich poziomu, konieczne jest wyważenie wielu sprzecznych interesów różnych podmiotów, a także udzielenie ochrony interesowi publicznemu. Za sprzeczne z zasadą dostępności do sądu uważać można nie tyle samo

ustanowienie kosztów sądowych, ponoszonych przez uczestników postępowania sądowego, lecz zasady ich ewentualnego rozłożenia pomiędzy uczestnikami, a także ukształtowanie ich na zbyt wygórowanym poziomie. Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku podkreślił ponadto, że „zakres obciążenia kosztami procesu osoby zainteresowanej uzyskaniem rozstrzygnięcia sądowego powinien (...) pozostawać w proporcji do rodzaju dobra, którego naruszenie staje się przedmiotem postępowania sądowego, możliwości zrealizowania ochrony słusznego interesu bez orzeczenia sądu lub na innej drodze, a wreszcie od wyniku sporu, zgodnego (lub niezgodnego) ze stanowiskiem osoby, na którą włożono obowiązek zapłaty kosztów (*ibidem*, s. 335 - 336). Za odpowiadającą zasadzie równości i sprawiedliwości Trybunał Konstytucyjny uznał regułę, iż „do zwrotu kosztów jest zobowiązany ten, czyje stanowisko nie utrzymało się w toku postępowania, zaś osoba, której racje uznano w wyroku – może liczyć na zwrot swoich uzasadnionych wydatków” (*op. cit.*, s. 337).

W tym kontekście sytuuje się również pogląd Trybunału Konstytucyjnego, wyrażony w wyroku z dnia 12 czerwca 2002 r., w sprawie o sygn. P 13/01, w którym – analizując regulację prawną, przewidującą zwolnienie jednej ze stron postępowania cywilnego od kosztów postępowania bez względu na jego wynik – stwierdził, że choć stosowanie takiego mechanizmu nie jest wykluczone, to jednak nie może prowadzić do sytuacji, w której wygrywający sprawę podmiot prywatny ponosi pełny ekonomiczny ciężar związany z jego uczestnictwem w postępowaniu, powodując nawet przekreślenie korzyści wiążących się z wygraniem sprawy (*vide* – OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42). W konsekwencji, zwolnienie strony przegrywającej, bez stworzenia odpowiedniego źródła rekompensaty poniesionych kosztów dla strony wygrywającej, stanowi instytucjonalne ograniczenie prawa do sądu. Poniesione koszty mogą być niewspółmiernie wysokie w stosunku do korzyści, jakie wygrywająca strona uzyska w wyniku wydania korzystnego dla niej

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

Należy również podkreślić, że kwestia kosztów działania wymiaru sprawiedliwości wymaga zróżnicowania, w zależności od tego, czy konkretne postępowanie realizuje w większym stopniu indywidualny interes jednostki, czy też służy raczej interesowi zbiorowości. Zagadnienie to poddał analizie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 31 marca 2005 r., w sprawie o sygn. SK 26/02, w którym stwierdził, że wprawdzie ustawodawca ma w tym zakresie dużą swobodę wyboru optymalnego rozwiązania, to jednak, „jeżeli pewne uregulowanie kosztowe wprowadza się w warunkach, gdy dana instytucja ma służyć interesowi indywidualnemu, i rozwiązanie to pozostaje niezmienione wówczas, gdy następuje przekształcenie funkcji tej instytucji, przez uwypuklenie w jej funkcjonowaniu elementu publicznoprawnego, przy redukcji

funkcji ochrony prawa jednostki – wówczas takiemu rozwiązaniu należy postawić zarzut naruszenia proporcjonalności, godzącej w zasady właściwe demokratycznemu państwu prawa, w zakresie prawa do sądu” (OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29). Przytoczona konkluzja odnosiła się do kwestii zwrotu połowy wpisu od kasacji, w przypadku nieprzyjęcia jej do rozpoznania, a zatem uregulowania zbliżonego rodzajowo do normy zakwestionowanej w przedmiotowej skardze konstytucyjnej (art. 36 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych [Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 88 ze zm.]). Ocena konstytucyjności ponoszenia przez podmiot, którego kasacja nie została przyjęta do rozpoznania, kosztów w postaci połowy wpisu od kasacji musi być porównana – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – z innymi sytuacjami, w których ustawodawca nakazuje zwrot połowy wpisu. W następstwie takiej oceny Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kasacja, wskutek zmiany jej modelu, stała się raczej instrumentem publicznoprawnym niż realizacji rzetelnie ujętego prawa do sądu, toteż identyczne traktowanie (z punktu widzenia kosztów, jakie ponosi strona) sytuacji, gdy postępowanie toczy się w interesie i na rachunek strony, i w sytuacji, gdy na rachunek strony toczy się postępowanie przede wszystkim w interesie publicznym wymiaru sprawiedliwości, stanowi naruszenie rzetelności unormowania procedury sądowej (art. 2 Konstytucji RP), będącej realizacją prawa do sądu.

Odnosząc ustalenia poczynione przez Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku w sprawie o sygn. SK 26/02 do okoliczności sprawy będącej przedmiotem skargi konstytucyjnej należy zwrócić uwagę, że ów interes publiczny dostrzegalny jest wyraźnie zarówno w postanowieniu referendarza sądowego w przedmiocie przyjęcia do akt rejestrowych spółki zawiadomienia o zajęciu udziałów, jak i w postępowaniu wywołanym skargą na to rozstrzygnięcie. Jawność Krajowego Rejestru Sądowego, a w konsekwencji dostęp do danych w nim zawartych oraz do akt rejestrowych podmiotów

wpisanych do Krajowego Rejestru Sądowego [por. art. 8 i 10 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 168, poz. 1186 ze zm.)], są istotnym mechanizmem służącym zapewnieniu bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Pełna realizacja tego celu jest możliwa tylko wówczas, gdy zarówno wpisy w Krajowym Rejestrze Sądowym, jak i same akta rejestrowe, zawierają dane zgodne z rzeczywistością. Zatem w przypadku, gdy referendarz sądowy, działając z urzędu, przyjął do akt rejestrowych dokument, którego treść jest niezgodna z rzeczywistością, odwrócenie skutków takiego orzeczenia leży w interesie szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości, jak również służy zapewnieniu bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Wniesienie skargi na postanowienie referendarza sądowego stanowi w tym wypadku nie tylko realizację prawa do sądu podmiotu, podlegającego wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego, ale jest również działaniem w interesie publicznym. Z tego punktu widzenia istotne jest więc tylko, że, w rezultacie akcji skarżącego, uwzględniono skargę na postanowienie referendarza, co jest równoznaczne z przywróceniem stanu zgodnego z prawem. Bez znaczenia – w tym kontekście – pozostaje natomiast, czy uwzględnienie skargi na postanowienie referendarza sądowego nastąpiło z powodu oczywistego naruszenia prawa.

Uwzględniając powyższe uwarunkowania, dostrzec należy również pewne podobieństwo pomiędzy sytuacją, jakiej dotyczy przepis art. 79 ust. 1 pkt lit. f ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, w zakresie postępowania nieprocesowego wszczętego z urzędu, a regulacją dotyczącą zwrotu uiszczonych opłat w razie uwzględnienia w całości zażalenia na postanowienie w przedmiocie zastosowania środków przymusu w postępowaniu cywilnym. W obu przypadkach sąd działa z urzędu, przede wszystkim w interesie szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości. Prawo do sądu strony, zaangażowanej bez swej woli w postępowanie, konkretyzuje się dopiero na etapie podjęcia

decyzji o zaskarżeniu rozstrzygnięcia sądowego, zaś uwzględnienie w całości środka zaskarżenia, wniesionego przez stronę, prowadzi do wyeliminowania błędnego orzeczenia. O ile jednak w przypadku zażalenia na postanowienie w przedmiocie środków przymusu, koszty tej operacji nie obciążają strony słusznie kwestionującej zasadność podjęcia przez sąd działania z urzędu, to w sytuacji objętej hipotezą zaskarżonego przepisu art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o kosztach sądowych, możliwe jest to tylko wtedy, gdy zaskarżone rozstrzygnięcie referendarza sądowego było oczywiście niezgodne z prawem.

Analizując ograniczenie prawa do sądu, wynikające z art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wyznaczającego granice swobody regulacyjnej państwa, należy mieć na względzie fakt, iż konstytucyjne prawo do sądu ma fundamentalne znaczenie i centralne usytuowanie w systemie gwarancji formalnych państwa prawa. Z zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady legalizmu wynika dyrektywa zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Dyrektywa ta, wyraźnie wysłowiona przez ustrojodawcę w art. 77 ust. 2 Konstytucji, ustanawia kategoryczny zakaz zamykania drogi do sądu. Konieczność ochrony w demokratycznym państwie prawa nawet wysoko cenionych wartości, takich jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób, nie może uzasadniać zamknięcia drogi sądowej do ochrony konstytucyjnych praw i wolności, może jedynie co najwyżej uzasadniać pewne ograniczenia ochrony sądowej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109, s. 556). Rzecz w tym, że, w przypadku normy poddanej kontroli w przedmiotowej sprawie, trudno zidentyfikować wartości, których ochronie ma ona służyć, poza wąsko rozumianym interesem fiskalnym państwa, stawiając natomiast barierę utrudniającą korzystanie – podmiotom podlegającym obowiązkowi wpisu do

Krajowego Rejestru Sądowego – ze środka zaskarżenia, jakim jest skarga na postanowienie referendarza sądowego w sprawie rozpatrywanej w postępowaniu nieprocesowym wszczętym z urzędu, ustawodawca utrudnia eliminację błędnych i niezgodnych z prawem rozstrzygnięć referendarza sądowego.

Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie, w myśl którego – w postępowaniu nieprocesowym wszczętym z urzędu – zwrot opłaty od skargi na orzeczenie referendarza sądowego, w razie jej uwzględnienia, następuje tylko wtedy, gdy skargę uwzględniono z powodu oczywistego naruszenia prawa, pozostaje w sprzeczności z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, która stanowi nadrzędny, a także najbardziej pojemny element pojęcia państwa prawnego oraz ogólną podstawę wywodzenia z art. 2 innych wartości (*vide* – Iwona Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010, s. 83). Rodzi ona obowiązek takiego kształtowania prawa, by nie ograniczało ono wolności obywateli, jeśli nie wymaga tego ważny interes społeczny lub indywidualny, chroniony Konstytucją. Przestrzeganie przez ustawodawcę zasady ochrony zaufania i bezpieczeństwa prawnego, ale także innych zasad wynikających z art. 2 Konstytucji RP, jest szczególnie ważne przy stanowieniu aktów prawnych ograniczających wolności i prawa obywatelskie oraz nakładających obowiązki wobec państwa. W przypadku zaskarżonej regulacji możliwość ochrony przed aktami władzy publicznej, godzącymi w te prawa, jest istotnie ograniczona.

Oceniając regulację przepisu art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, w zakresie objętym skargą konstytucyjną, przez pryzmat art. 2 Konstytucji RP, należy mieć na względzie, że powołanie tego wzorca kontroli wprowadza również element oceny słusznościowej (sprawiedliwościowej), która jest związana nie tyle z konstrukcją prawną konkretnego prawa podmiotowego i rozwiązań ograniczających zakres jego ochrony prawnej, co z analizą skutków funkcjonowania zakwestionowanej regulacji w perspektywie ogólnie postrzeganych funkcji prawa, jako „sztuki



tego, co dobre i sprawiedliwe” (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2009 r., sygn. P 80/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 26, s. 274 – 275).

Reasumując, zaskarżony przepis art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, w zakresie, w jakim, w postępowaniu nieprocesowym wszczętym z urzędu, nie przewiduje zwrotu opłaty od skargi na postanowienie referendarza sądowego, uwzględnionej z powodu innego niż oczywiste naruszenia prawa, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Odnosząc się zaś do zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu z powołanym wzorcem z art. 176 Konstytucji RP, należy przypomnieć, że art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, ustanawiając zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego, ma charakter ustrojowy. Powołany przepis Konstytucji wyznacza sposób ujęcia procedur sądowych oraz sposób zorganizowania samego systemu sądów. Jest więc przede wszystkim normą ustrojową (*vide* – wystąpienie prof. dr hab. Ewy Łętowskiej [w:] Tadeusz Ereciński, Karol Weitz [red.] *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego. Materiały Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2010, s. 254, por. także postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2008 r., sygn. P 4/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 191, s. 2078). Ma jednocześnie charakter normy gwarancyjnej, dopełniając w tym zakresie regulację art. 78 ustawy zasadniczej, i konkretyzując treść prawa jednostki do dwuinstancyjnego postępowania sądowego.

Zaskarżony przepis nie wprowadza jakiegokolwiek modyfikacji ustroju postępowania cywilnego a Skarżący, w sprawie będącej przedmiotem skargi konstytucyjnej, skorzystał zarówno z uprawnienia do zaskarżenia postanowienia referendarza sądowego za pomocą specyficznego środka zaskarżenia, jakim jest

skarga na postanowienie referendarza sądowego, jak i z typowego środka odwoławczego (o charakterze dewolutywnym) – zażalenia na postanowienie sądu I instancji, zapadłe wskutek rozpoznania skargi na postanowienie referendarza sądowego. Wskazany wzorzec nie jest zatem adekwatny w stosunku do zaskarżonego przepisu art. 79 ust. 1 pkt 1 lit f ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Tożsamy wniosek należy sformułować w stosunku do wzorca z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej i jest wyrazem przekonania, że istnienie takiej odpowiedzialności władz publicznych stanowi jeden ze standardów państwa prawa (*vide* – Wiesław Skrzydło, Sabina Grabowska, Radosław Grabowski [red.] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Wydawnictwo a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 418). Jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej, działanie organu władzy publicznej musi być niezgodne z prawem. Art. 77 ust. 1 Konstytucji RP nie dotyczy więc szkód wyrządzonych przez zgodne z prawem działanie tego organu. Przepis ten, sam przez się, nie wskazuje wyczerpująco, ani jaka szkoda ma podlegać naprawieniu, ani nie rozstrzyga, co decyduje o wymaganej przesłance bezprawności, nie określa również drogi, na jakiej realizacja uprawnień odszkodowawczych ma nastąpić. Kwestie te mogą być regulowane w ustawach zwykłych. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że nie można w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP „upatrywać generalnej, wyczerpującej i przede wszystkim wystarczającej podstawy do żądania pełnego odszkodowania za każde zdarzenie powodujące szkodę, pozostające nawet w odległym związku kauzalnym, za każdy rodzaj nieprawidłowości w zachowaniu władzy publicznej” (wyrok z dnia 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 3, s. 69). W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny zaakcentował, że – wysłowiona w

art. 7 ustawy zasadniczej – zasada, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, nie rodzi po stronie jednostek jej podlegających prawa podmiotowego „do władzy publicznej działającej tylko zgodnie z prawem”, co byłoby nierealne, ponieważ zawsze musi istnieć margines ryzyka błędów i pomyłek. Podobne stanowisko, w odniesieniu do kwestii rozkładu kosztów sądowych w postępowaniu karnym, Trybunał Konstytucyjny zajął w wyrokach z dnia 11 stycznia 2005 r., w sprawie o sygn. SK 60/03 (OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 2) oraz z dnia 26 lipca 2006 r., w sprawie o sygn. SK 21/04 (OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 88). W drugim z powołanych rozstrzygnięć Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „błąd, odmiennosc oceny dowodów i kwalifikacji prawnej działań obywatela przez organy wymiaru sprawiedliwości, nie przesądza *per se* o nielegalności ich poczynąń. 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” (*ibidem*, s. 905). Stwierdzenie to pozostaje aktualne również w zakresie regulacji dotyczących kosztów w postępowaniu cywilnym, a tym samym w odniesieniu do zakwestionowanego przepisu art. 79 ust. 1 pkt 1 lit f ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Z tego względu przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji RP nie jest wzorcem adekwatnym do oceny zaskarżonego unormowania.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego