



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 25 marca 2014 r.

Sygn. akt SK 12/13

BAS-WPTK-713/13

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	26. 03. 2014
L.dz. ....	L.zał. ....

**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 34 ust. 1 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.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej konsorcjum spółek: M P spółka z o.o. oraz M L z 21 marca 2013 r. (sygn. akt SK 12/13) jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t. j. Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594 ze zm.), w zakresie, w jakim określa maksymalną wysokość opłaty stosunkowej od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych na 5 000 000 zł, **jest niezgodny** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli i stan faktyczny**

1. Jako przedmiot kontroli skarżące – konsorcjum spółek M  
P spółka z o.o. oraz M L –  
wskazały art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych  
w sprawach cywilnych (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594 ze zm.; dalej: u.k.s.c.),  
normujący wysokość opłaty od skargi wnoszonej do sądu okręgowego na orzeczenie  
Krajowej Izby Odwoławczej (dalej: KIO) przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych  
(dalej: UZP). Zakwestionowany przepis, w brzmieniu nadanym przez art. 2 ustawy  
z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz  
ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 206, poz. 1591; dalej:  
ustawa zmieniająca z 5 listopada 2009 r.), łącznie z nieobjętym zakresem  
zaskarżenia ust. 1, stanowi:

„1. Od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu  
Zamówień Publicznych pobiera się opłatę stałą w wysokości pięciokrotności wpisu  
wniesionego od odwołania w sprawie, której dotyczy skarga, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Jeżeli skarga, o której mowa w ust. 1, dotyczy czynności w postępowaniu  
o udzielenie zamówienia publicznego podjętych po otwarciu ofert, pobiera się opłatę  
stosunkową w wysokości 5% wartości przedmiotu zamówienia w postępowaniu,  
którego skarga dotyczy, jednak nie więcej niż 5 000 000 złotych”.

2. Kwestionowana regulacja dopełnia – na płaszczyźnie postępowania  
sądowego – unormowania zawarte w odniesieniu do postępowania odwoławczego  
prowadzonego przed KIO w przepisach wydanego na podstawie art. 198 pkt 2  
ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U.  
z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.; dalej: p.z.p.) rozporządzenia Prezesa Rady  
Ministrów z dnia 15 marca 2010 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania wpisu  
od odwołania oraz rodzajów kosztów w postępowaniu odwoławczym i sposobu ich

rozliczania (Dz. U. Nr 41, poz. 238; dalej: rozp. s.w.w.o.), do którego zresztą art. 34 ust. 1 u.k.s.c. bezpośrednio nawiązuje.

Co istotne w kontekście zarzutów sformułowanych przez skarżące, w przeciwieństwie zarówno do treści § 1 ust. 1 i ust. 2 rozp. s.w.w.o., jak i stanu prawnego obowiązującego przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 5 listopada 2009 r., na tle którego od skargi na orzeczenie zespołu arbitrów, a następnie KIO, pobierano opłatę stałą w wysokości 3 000 zł, w wypadku skarg dotyczących czynności podjętych po otwarciu ofert wprowadza ona opłatę stosunkową obliczaną od wartości spornego zamówienia publicznego, nie wyższą niż 5 000 000 zł.

3. Niniejsza skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. Konsorcjum spółek M P spółka z o.o. oraz M L brało udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na pełnienie nadzoru nad modernizacją o wartości zł, w którym jako zamawiający występowała spółka P S.A. W dniu czerwca 2011 r., konsorcjum to wniosło, na podstawie art. 180 ust. 1 p.z.p., odwołanie od czynności zamawiającego w przedmiocie wyboru, jako najkorzystniejszej, oferty innego oferenta. W odwołaniu zarzucono naruszenie art. 24 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 24 ust. 4 w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 2, art. 89 ust. 1 pkt 3, art. 7 ust. 1 p.z.p. Odwołanie to zostało odrzucone przez KIO przy Prezesie UZP postanowieniem z czerwca 2011 r. (sygn. akt ) jako wniesione po terminie. Nie zgadzając się z tym rozstrzygnięciem skarżące wniosły skargę do Sądu Okręgowego w K Wydział Gospodarczy Odwoławczy, wraz z wnioskiem o zwolnienie od kosztów sądowych w zakresie opłaty od skargi. Postanowieniem z sierpnia 2011 r. sąd ten oddalił wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych, pismem z sierpnia 2011 r. wezwał skarżące konsorcjum do uiszczenia opłaty sądowej w wysokości 5 000 000 zł, a wobec braku tegoż, postanowieniem z września 2011 r. (sygn. akt ), skargę odrzucił.

## II. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), Trybunał umarza postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne, na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej, bądź jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia. W ujęciu dominującego nurtu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jedną z podstawowych przyczyn zbędności wydania orzeczenia jest uprzednie rozstrzygnięcie przezeń kwestii konstytucyjności zakwestionowanego przepisu, polegające na uznaniu go za zgodny z przywołanymi wzorcami kontroli lub stwierdzeniu ich nieadekwatności, ujmowana w postaci zasady *ne bis in idem* (zob. postanowienia TK z: 3 października 2001 r., sygn. akt SK 3/01; 25 lutego 2004 r., sygn. akt K 35/03; 16 lipca 2007 r., sygn. akt SK 97/06; 4 września 2008 r., sygn. akt P 25/08; 12 kwietnia 2012 r., sygn. P 33/11; 4 grudnia 2013 r., sygn. akt P 38/13).

Zasada *ne bis in idem* wyraża zakaz orzekania co do zgodności tego samego przedmiotu z tym samym wzorcem kontroli. Zasada ta z jednej strony stabilizuje sytuację powstałą w wyniku ostatecznego orzeczenia jako formalnie prawomocnego, z drugiej zaś nie zamyka drogi do dalszego procedowania przed Trybunałem pod warunkiem wskazania innych, niż dotychczas badane, wzorców kontroli. W rozpatrywanym wypadku przedmiot badania pozostaje bowiem nadal w systemie prawa, tym niemniej powstający na jego tle problem konstytucyjny (problem hierarchicznej zgodności norm) został już rozstrzygnięty w sposób wiążący – także dla samego Trybunału. Jak wskazano w orzecznictwie: „Uprzednie rozpoznanie sprawy konstytucyjności określonego przepisu prawnego (normy prawnej) z punktu widzenia tych samych zarzutów nie może być [...] uznane za prawnie obojętne. Powoduje ono konieczność wydania rozstrzygnięcia opartego na zasadzie *ne bis in idem*. [...] O ile w wypadku zaistnienia przesłanki powagi rzeczy osądzonej Trybunał Konstytucyjny musiałby na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym [...] umorzyć postępowanie jako niedopuszczalne, to w wypadku przesłanki *ne bis in idem* Trybunał dokonuje oceny

w kategoriach pragmatycznych, ocenia celowość prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta przez ten organ” (zob. postanowienie TK z 10 lipca 2007 r., sygn. akt P 40/06 i cytowane tam orzecznictwo wcześniejsze).

2. Przepis art. 34 ust. 2 u.k.s.c. był już przedmiotem kontroli ze strony Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 14 stycznia 2014 r. (sygn. akt SK 25/11) Trybunał orzekł, że: „Art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych [...] w zakresie, w jakim określa opłatę stosunkową od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” oraz umorzył postępowanie w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o TK.

Dokonując oceny konstytucyjności art. 34 ust. 2 u.k.s.c. Trybunał Konstytucyjny podzielił zaprezentowane przez Prokuratora Generalnego (skądinąd kontrowersyjne, co trafnie podniesiono w dwóch zdaniach odrębnych do tego orzeczenia) założenie o „dwuzakresowości” tego przepisu. Uznał bowiem, że art. 34 ust. 2 u.k.s.c. wyraża w istocie dwie odrębne normy prawne: jedną – odnoszącą się do stosunkowego charakteru opłaty sądowej i jej wysokości (5% wartości przedmiotu zaskarżenia) i drugą – określającą górną granicę wysokości obliczonej w ten sposób opłaty. Obie te normy są, w opinii Trybunału, niezależne w tym sensie, że w toczącym się przed nim postępowaniu można je poddać analizie konstytucyjności oddzielnie, abstrahując od występujących między nimi uwarunkowań i związków normatywnych. W powiązaniu ze stwierdzeniem, że w sprawach, na podstawie których zostały wniesione rozpatrywane wówczas skargi konstytucyjne, skarżący nie zostali zobligowani do wniesienia opłaty w maksymalnej wysokości, doprowadziło to sąd konstytucyjny do wniosku, że możliwe (a nawet nakazane) jest umorzenie postępowania w części dotyczącej maksymalnej wysokości opłaty. Innymi słowy, zakresowy charakter przywołanego wyroku oznacza, że Trybunał Konstytucyjny dokonał wiążącej oceny konstytucyjności art. 34 ust. 2 u.k.s.c. jedynie w zakresie, w jakim przepis ten operuje mechanizmem opłaty stosunkowej w wysokości 5% od wartości przedmiotu zamówienia publicznego.

3. W tej sytuacji należy stwierdzić, że przesłanka *ne bis in idem*, która uzasadnia **umorzenie postępowania** w sprawie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność wydania wyroku, ziściła się jedynie w części, a mianowicie **w zakresie, w jakim przepis ten określa opłatę stosunkową od skargi na orzeczenie KIO przy Prezesie UZP.**

Zainicjowane przez spółki M P spółka z o.o. oraz M L postępowanie w sprawie zbadania konstytucyjności art. 34 ust. 2 u.k.s.c. nie podlega natomiast umorzeniu w zakresie, w jakim przepis ten określa w sposób kwotowy (na 5 000 000 zł) maksymalną stawkę opłaty sądowej pobieranej od skargi na decyzję KIO przy Prezesie UZP. Ponadto, niezależnie od oceny wniosku przyjętego w uzasadnieniu decyzji Trybunału Konstytucyjnego o umorzeniu postępowania w sprawie o sygn. akt SK 25/11 trzeba wskazać, że przesłanki faktyczne, które umożliwiły wówczas składowi orzekającemu podjęcie takiego rozstrzygnięcia, nie zachodzą w sprawie niniejszej. Jak już bowiem wskazano (zob. wyżej, pkt I.1 stanowiska), skarżące zostały wezwane przez Sąd Okręgowy w K Wydział Gospodarczy Odwoławczy do uiszczenia opłaty sądowej właśnie w wysokości 5 000 000 zł.

4. Odrębną kwestią jest ocena miarodajności i sposobu ujęcia wzorców kontroli. W skardze konstytucyjnej konsorcjum spółek M P spółka z o.o. oraz M L przywołano w tym zakresie art. 2 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji. W świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jest jednak bezsporne, że przepisy, które wyrażają ogólne zasady ustrojowe i nie stanowią podstawy normatywnej konkretnych praw lub wolności konstytucyjnych, nie mogą stanowić samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną (zob. przykładowo wyroki TK z: 23 listopada 1998 r., sygn. akt SK 7/98; 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99; 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01; 6 lutego 2002 r., sygn. akt SK 11/01; 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03; 26 kwietnia 2005 r., sygn. akt SK 36/03; 3 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 46/05, a także postanowienia TK z: 18 września 2001 r., sygn. akt

Ts 71/01; 24 stycznia 2001 r., sygn. akt Ts 129/00; 21 czerwca 2001 r., sygn. akt Ts 187/00; 6 marca 2001 r., sygn. akt Ts 199/00; 10 sierpnia 2001 r., sygn. akt Ts 56/01). W rezultacie, zgodnie z przywoływaną przez same skarżące zasadą *falsa demonstratio non nocet* i stałą praktyką Sejmu w sprawach zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym, Sejm wnosi o uznanie przywołanych przepisów art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji za wzorce kontroli związkowe wobec art. 45 ust. 1 Konstytucji (co odzwierciedla także *petitum* niniejszego stanowiska).

5. Niezależnie od powyższego, w opinii Sejmu skarżące nie wykazały spełnienia przesłanek określonych w hipotezie art. 77 ust. 2 Konstytucji. Nie uprawdopodobniły bowiem faktu naruszenia innego – poza prawem do sądu – konstytucyjnego prawa lub wolności ani też tego, że treść art. 34 ust. 2 u.k.s.c., w zakresie wskazanym na wstępie, faktycznie zamyka drogę sądową (a nie tylko nieproporcjonalnie utrudnia dostęp do sądu) w sprawach skarg na orzeczenie KIO przy Prezesie UZP.

Należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny związany jest zarzutami sformułowanymi w piśmie procesowym (wniosku, pytaniu prawnym, skardze konstytucyjnej), pochodzącym od podmiotu uprawnionego do inicjowania postępowania. Niemniej, zarzuty te mogą podlegać rozpatrzeniu tylko wtedy, jeżeli zostały należycie uzasadnione. Z art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK wynika jednoznaczny obowiązek uzasadnienia skargi.

Zgodnie z wypowiedziami Trybunału Konstytucyjnego: „Kontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z konstytucją. Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonywających argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontrydiktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (zob. orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96 oraz orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; wyroki TK z: 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07;

15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07; 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09). Jak wskazuje się w literaturze, wymóg uzasadnienia powołanych zarzutów oznacza konieczność przedstawienia argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. Wymóg ten odnosi się do każdego z podniesionych zarzutów niezgodności danej normy (zob. K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 17; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 191).

W rezultacie, trzeba uznać, że postępowanie w zakresie kontroli zgodności art. 34 ust. 2 u.k.s.c. z art. 77 ust. 2 Konstytucji powinno ulec **umorzeniu** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

### **III. Analiza merytoryczna**

#### **1. Zarzuty skarżących**

Skarżące zarzucają art. 34 ust. 2 u.k.s.c. naruszenie postanowień art. 2, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji. Ich zdaniem, wprowadzenie od skargi na orzeczenie KIO opłaty stosunkowej wynoszącej 5% wartości przedmiotu zamówienia i ustanowienie jej maksymalnej kwoty na poziomie 5 000 000 zł, stanowi wymóg nadmierny i nieadekwatny – tym bardziej, że na tle wszystkich innych regulacji kosztów postępowania cywilnego i administracyjnego maksymalna kwota opłaty sądowej wynosi 100 000 zł (por. art. 13 ust. 1 u.k.s.c.; § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi; Dz. U. Nr 221, poz. 2193). Taka dysproporcja nie jest uzasadniona aksjologią demokratycznego państwa prawnego ani też koniecznością ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 2 Konstytucji.

Przywołując wybrane wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące art. 45 ust. 1 Konstytucji, skarżące wskazują, że prawo do sądu zakłada możliwość zwrócenia się do sądu z żądaniem ustalenia statusu prawnego jednostki nie tylko



w sytuacjach oczywistego naruszenia jej praw i wolności, lecz również w sytuacjach odczuwanych przez nią jako niejasne, niepewne, czy w wypadku obawy wystąpienia naruszenia. W podobnym tonie, na tle art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 94, ze zm.) wypowiada się Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC), m.in. w wyroku z 10 stycznia 2006 r. w sprawie Teltronic-CATV przeciwko Polsce, skarga nr 48140/99. W opinii skarżących, art. 34 ust. 2 u.k.s.c., w zakresie, w jakim nakłada obowiązek uiszczenia opłaty sądowej w rażącej wysokości, ogranicza możliwość dostępu uczestników postępowania skargowego do sądu powszechnego, jako sądu II instancji w sprawie zamówienia publicznego, a ponadto powoduje, że środek prawny w postaci skargi na orzeczenia KIO staje się gwarancją iluzoryczną.

Za naruszeniem przez art. 34 ust. 1 u.k.s.c. postanowienia art. 77 ust. 2 Konstytucji przemawia aktualna praktyka obrotu, w której jedynie nieliczni uczestnicy postępowań o udzielenie zamówienia publicznego decydują się na skuteczne wniesienie skargi na orzeczenie KIO. Mając na względzie wartości przedmiotów zamówienia oznacza to bowiem najczęściej, że skarżący musi wygospodarować kwotę sięgającą w wielu wypadkach 5 000 000 zł, a następnie „zamrozić” ją do czasu wydania ostatecznego rozstrzygnięcia, ryzykując równocześnie jej utratę w wypadku oddalenia skargi. W ocenie skarżących, hamuje to w sposób oczywisty dostęp do sądu.

Podnosząc zarzut naruszenia art. 78 Konstytucji, skarżące wskazują, że podniesione do rangi konstytucyjnej prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji ma zapobiegać pomyłkom i arbitralności. Analiza systemu środków odwoławczych obowiązujących na tle p.z.p. wskazuje, że ustawodawca – poprzez instytucję skargi na orzeczenie KIO – starał się zagwarantować uczestnikom postępowania o udzielenie zamówienia publicznego możliwości rozpoznania wynikających na jego tle sporów w dwóch instancjach. Tymczasem wysokość opłat od skargi na orzeczenie KIO ustalanych na podstawie art. 34 ust. 2 u.k.s.c. prawo to – ich zdaniem – ubezskutecznia.

## 2. Wzorce konstytucyjne

### a) Zasada demokratycznego państwa prawnego

1. Zgodnie z art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym realizującym zasady sprawiedliwości społecznej”.

2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada demokratycznego państwa prawnego jest traktowana jako zbiorcze wyrażenie reguł, które wprowadzone nie zostały *expressis verbis* wysłowione w tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz istoty demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 1/01; postanowienie TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/03). Z ugruntowanego orzecznictwa TK wynika, że z zasady demokratycznego państwa prawnego można wyprowadzić szereg zasad szczegółowych, takich jak: zasada ochrony praw słusznie nabytych, zasada przyzwoitej legislacji, zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, zasada dobra ogółu (interesu ogólnego) czy zasada niedziałania prawa wstecz. Niezależnie od tego, art. 2 Konstytucji stanowi także źródło licznych praw szczegółowych, w tym wolności zrzeszania się, które znajdują swoją podstawę w odrębnych przepisach Konstytucji. Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny kwestionuje powoływanie art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli konstytucyjności w przypadku, gdy wywodzone z niego prawo ma podstawę w szczególnym przepisie ustawy zasadniczej. Jak podkreśla Trybunał, nie ma potrzeby odwoływania się do zasady demokratycznego państwa prawnego w tych wszystkich przypadkach, co do których istnieją bardziej szczegółowe przepisy konstytucyjne, określające elementy statusu jednostki (zob. np. wyrok TK z 7 października 2003 r., sygn. akt K 4/02). Wskazanie przez wnioskodawcę zasad generalnych należy traktować jako możliwość wyjątkową i subsydiarną (postanowienie TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/03). „W wypadku zakwestionowania zgodności przepisu ze standardami demokratycznego państwa prawnego skonkretyzowanymi w szczegółowych przepisach Konstytucji, zasada demokratycznego państwa prawnego pełni przede

w zyskim funkcję wskazówki dla interpretacji szczegółowych przepisów ustawy zasadniczej” (por. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97).

3. Jak już wskazano (zob. wyżej, pkt II.4 stanowiska) Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wyrażał pogląd o ograniczonym zakresie powoływania art. 2 Konstytucji jako samodzielnej podstawy kontroli w trybie skargi konstytucyjnej. Mimo to Trybunał nie wyklucza, że w pewnych wypadkach art. 2 Konstytucji może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej, choć możliwość tę należy traktować jako wyjątkową i subsydiarną. Po pierwsze, jeżeli skarżący wskaże wywiedzione z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które wyraźnie nie zostały wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych, to ten przepis będzie pełnił funkcję samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa (por. postanowienia TK z: 24 stycznia 2001 r., sygn. akt Ts 129/00; 21 czerwca 2001 r., sygn. akt Ts 187/00; 23 stycznia 2002 r., sygn. akt Ts 105/00; wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01). Po drugie, jeżeli skarżący odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, to art. 2 Konstytucji pełnić będzie funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym” (zob. wyroki TK z: 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06; 6 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 25/05 oraz 29 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 11/07).

Podobnie w postanowieniu z 13 czerwca 2011 r. (sygn. akt SK 26/09) Trybunał Konstytucyjny uznał, że powołanie przez skarżącą zasad demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz powszechności korzystania z konstytucyjnych praw (art. 37 Konstytucji) miało na celu wzmocnienie wymowy zarzutów naruszenia prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) i prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji), lecz nie są to samodzielne wzorce kontroli konstytucyjności. W konsekwencji ocena kwestionowanego przepisu z punktu widzenia tych wzorców (art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 37 Konstytucji) miałyby sens tylko o tyle, o ile uzasadniony okazałby się przynajmniej jeden z dwóch podstawowych zarzutów.

## **b) Zasada proporcjonalności**

1. Według 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”.

2. Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że zasada proporcjonalności określa dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, wymagając ustalenia, czy kwestionowana norma odpowiada trzem wymaganiom: przydatności, konieczności i proporcjonalności w ścisłym znaczeniu tego słowa. Ustanowione ograniczenia spełniają wymóg proporcjonalności, jeżeli wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w znaczeniu ścisłym; zob. wyroki TK z: 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04; 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98). Przesłanka proporcjonalności w znaczeniu ścisłym oznacza dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka realizacji określonego interesu (wartości) podlegającego konstytucyjnej ochronie. Ocena, czy przesłanki te zostały spełnione, wymaga zatem w każdym konkretnym przypadku skonfrontowania wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu.

## **c) Prawo do sądu**

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

2. Prawo do sądu, stanowiące jedno z podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności, było już wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98; 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06). Według ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału, na prawo to 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). Jednak: „Konstytucja nie wyklucza [...] ustanawiania w ustawie pewnych ograniczeń prawa do sądu, jeżeli nie prowadzą do zamknięcia sądowej drogi dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw i mieszczą się w ramach określonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, 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).

3. W kontekście zarzutów skarżących relewantny jest pierwszy z wymienionych komponentów prawa do sądu: prawo dostępu do sądu, czyli możliwość uruchomienia określonej procedury zmierzającej do wydania wiążącego rozstrzygnięcia. Według utrwalonego orzecznictwa 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 i 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 pieniądza, szykanowania przeciwnika, minimalizacja zachęt do ochrony fikcyjnych interesów i chęci niesłusznego wzbogacenia się kosztem przeciwnika etc.), jak i negatywnym (np. utrudnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zaburzenia funkcjonowania zasady faktycznej równości uczestników postępowania), funkcja fiskalna polega na uzyskaniu częściowego przynajmniej zwrotu kosztów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (choć w skrajnych wypadkach realizacja tej funkcji może przerodzić się w nadmierny fiskalizm, stanowiący zagrożenie prawa do sądu), a funkcja służebna wobec wymiaru sprawiedliwości przejawia się we wpływie kosztów na zachowania stron w trakcie procesu. Stanowisko to zostało potwierdzone w szeregu późniejszych orzeczeń Trybunału (zob. wyroki TK z: 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05; 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07; 21 lipca 2008 r., sygn. akt P 49/07).

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.

4. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego problematyka kosztów postępowania sądowego, oceniana w perspektywie art. 45 ust. 1 Konstytucji, pojawiała się głównie na tle 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”. Podobne wnioski Trybunał formułował również w kontekście przepisów wyłączających lub ograniczających możliwość zasądzenia zwrotu kosztów postępowania na rzecz strony wygrywającej (zob. przykładowo wyroki TK z: 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01; 2 lipca 2003 r., sygn. akt K 25/01).

#### **d) Zakaz zamykania drogi sądowej**

1. Zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji: „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

2. O ile art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje prawo do sądu w ujęciu „pozytywnym”, o tyle art. 77 ust. 2 Konstytucji wyraża jego negatywny aspekt. Adresatem normy wyrażonej w art. 77 ust. 2 Konstytucji jest bowiem ustawodawca, któremu norma ta zakazuje stanowienia przepisów zamykających sądową drogę dochodzenia naruszonych konstytucyjnych wolności i praw (zob. wyrok TK z 13 maja 2002 r., sygn. akt SK 32/01).

Związek między art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji wyraża się także tym, że wykluczenie sądowej ochrony naruszonych wolności i praw jest zawsze pozbawieniem jednostki prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ograniczenie prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji nie musi jednak prowadzić w konsekwencji do pogwałcenia art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej, bo w treści art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 77 ust. 2 Konstytucji występują inne jeszcze niż wskazane wcześniej różnice. Po pierwsze, w tym ostatnio wymienionym przepisie mowa jest wyłącznie o konstytucyjnych wolnościach i prawach, podczas gdy art. 45 ust. 1 odnosi się do wszelkich prawnie chronionych praw, wolności i interesów jednostki. Po drugie, art. 77 ust. 2 Konstytucji odnosi się jedynie do wolności i praw naruszonych, podczas gdy art. 45 ust. 1 obejmuje także sytuacje, w których nie doszło jeszcze do naruszenia praw, lecz zainteresowany poszukuje drogi sądowej w celu ustalenia swego statusu prawnego (zob. np. wyroki TK z: 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 25/11).

#### **e) Prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji**

1. Artykuł 78 Konstytucji stanowi: „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. Norma ta w pewnym sensie uzupełnia konstytucyjne gwarancje prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji).

2. W doktrynie podkreśla się, że termin „zaskarżenie” nie został zdefiniowany w przywołanym postanowieniu Konstytucji. Pozwala to na jego szerokie rozumienie, a tym samym objęcie jego zakresem różnych, specyficznych dla danej procedury, środków prawnych, których cechą wspólną jest umożliwienie stronie weryfikacji podjętego w pierwszej instancji orzeczenia bądź decyzji (zob. B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 393). Z kolei Trybunał Konstytucyjny



przyjął, że: „[...] chodzi tu o środki prawne, uruchamiające tzw. kontrolę instancyjną (tok instancji), a więc zwyczajne środki prawne (środki odwoławcze) o charakterze w zasadzie dewolutywnym. Przepis ten, literalnie rzecz ujmując, nie odnosi się do nadzwyczajnych środków prawnych, choć obejmuje naturalnie także postępowania, toczące się w wyniku złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności czy wznowienie postępowania” (wyrok TK z: 15 maja 2000 r., sygn. akt SK 29/99; zob. także wyrok TK z 12 stycznia 2010 r. sygn. akt SK 2/09). Konstytucyjny standard w tym zakresie wyczerpuje się w możliwości poddania weryfikacji jedynie niekontrolowanego uprzednio rozstrzygnięcia w ramach rozpoczętej już sprawy.

Instancyjność, związana z oceną procesu decyzyjnego, który legł u podstaw pierwszego rozstrzygnięcia w sprawie, a nie jedynie z oceną faktów lub rozstrzygnięciem kwestii incydentalnych (zob. postanowienie TK z 12 września 2007 r., sygn. akt Ts 168/06; a także T. Zembrzuski, *Zaskarżanie orzeczeń incydentalnych wydanych po raz pierwszy w toku instancji (uwagi na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego)*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 9, s. 23), ma ograniczać ryzyko rozstrzygnięć błędnych lub arbitralnych. W tym też sensie prawo do zaskarżania rozstrzygnięć zapadłych w pierwszej instancji wzmacnia konstytucyjne gwarancje prawa do sądu, zwłaszcza w aspekcie tzw. sprawiedliwości proceduralnej.

### **3. Analiza zgodności**

1. Istota problemu rozpatrywanego w niniejszej sprawie dotyczy opłat wnoszonych w postępowaniach odwoławczych prowadzonych na podstawie przepisów p.z.p., a ściślej rzecz biorąc – opłaty od skargi na orzeczenie KIO. Punktem wyjścia dla dalszych rozważań powinna być zatem skrótowa analiza istoty, funkcji i przebiegu ww. postępowań.

2. Zgodnie z przepisami p.z.p. w aktualnym brzmieniu, podstawowym środkiem ochrony prawnej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego jest odwołanie wnoszone do utworzonej przy Prezesie UZP Krajowej Izby Odwoławczej (art. 172 ust. 1 p.z.p.). Odwołanie przysługuje od niezgodnej z przepisami ustawy czynności zamawiającego podjętej w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub od

zaniechania czynności, do której zamawiający jest zobowiązany na podstawie ustawy (art. 180 ust. 1 p.z.p.). Odwołanie podlega rozpoznaniu, jeżeli nie zawiera braków formalnych i uiszczono od niego wpis (art. 187 ust. 1 p.z.p.). Wpis uiszcza się najpóźniej do dnia upływu terminu do wniesienia odwołania, a dowód jego uiszczenia dołącza się do odwołania (art. 187 ust. 2 ustawy).

Wysokość wpisów od odwołań wnoszonych w poszczególnych sprawach rozpoznawanych przez Krajową Izbę Odwoławczą reguluje przywołane wyżej rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 15 marca 2010 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania oraz rodzajów kosztów w postępowaniu odwoławczym i sposobu ich rozliczania, wydane na podstawie art. 198 pkt 2 p.z.p. Zgodnie z § 1 rozp. s.w.w.o., wysokość wpisu od odwołania wnoszonego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na dostawy lub usługi wynosi – w zależności od wartości zamówienia – 7500 zł albo 15 000 zł, a wysokość wpisu od odwołania wnoszonego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane wynosi 10 000 zł albo 20 000 zł. Odwołujący się uiszcza wpis na rachunek bankowy UZP.

3. Na orzeczenie KIO stronom i uczestnikom postępowania odwoławczego oraz Prezesowi UZP (art. 198b p.z.p.) przysługuje skarga do sądu okręgowego właściwego dla siedziby albo miejsca zamieszkania zamawiającego. W postępowaniu toczącym się wskutek wniesienia skargi stosuje się odpowiednio przepisy k.p.c. o apelacji (art. 198a p.z.p.). Skargę wnosi się za pośrednictwem Prezesa KIO, który przekazuje ją wraz z aktami postępowania odwoławczego właściwemu sądowi. Skarga powinna czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma procesowego oraz zawierać oznaczenie zaskarżonego orzeczenia, przytoczenie zarzutów, zwięzłe ich uzasadnienie, wskazanie dowodów, a także wnioski o uchylenie orzeczenia lub o zmianę orzeczenia w całości lub w części (art. 198c p.z.p.).

Wprowadzenie skargi na orzeczenie KIO stanowi realizację postanowień dyrektywy Rady z dnia 21 grudnia 1989 r. 89/665/EWG w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na

dostawy i roboty budowlane (Dz. Urz. WE L z 1989 r. Nr 395 z 30 grudnia 1989, ze zm., str. 33; por. również odnoszącą się do tzw. zamówień sektorowych dyrektywę Rady 92/13/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. koordynującą przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne odnoszące się do stosowania przepisów wspólnotowych w procedurach zamówień publicznych podmiotów działających w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji, Dz. Urz. UE L z 1992 r. Nr 76 z 23 marca 1992, ze zm., str. 14). Prawodawca unijny wymaga bowiem, aby proces zamówienia publicznego podlegał kontroli, a w wypadku gdyby organy odwoławcze nie miały charakteru sądowego, aby decyzje podjęte przez taki organ mogły być przedmiotem odwołania do sądu (w rozumieniu art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) niezależnego od zamawiającego i od organu odwoławczego. Jakkolwiek więc ukształtowany ustawą system badania legalności decyzji zapadłych w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w szczególności etap postępowania przed sądem, jest z tym postępowaniem powiązany funkcjonalnie, to jednak konstrukcyjnie nie jest fazą (stadium) postępowania o udzielenie zamówienia.

Sąd na posiedzeniu niejawnym odrzuca skargę wniesioną po upływie terminu lub niedopuszczalną z innych przyczyn, jak również skargę, której braków strona nie uzupełniła w terminie (art. 198e ust. 1 p.z.p.). Sąd oddala skargę wyrokiem, jeżeli jest ona bezzasadna. W przypadku uwzględnienia skargi sąd zmienia zaskarżone orzeczenie i orzeka wyrokiem co do istoty sprawy, a w pozostałych sprawach wydaje postanowienie. Przepisu art. 386 § 4 k.p.c. nie stosuje się (art. 198f ust. 2 p.z.p.). Strony ponoszą koszty postępowania stosownie do jego wyniku; określając wysokość kosztów w treści orzeczenia, sąd uwzględnia także koszty poniesione przez strony w związku z rozpoznaniem odwołania (art. 198f ust. 5 tej ustawy). Dotyczy to także wpisu uiszczonego od odwołania wniesionego do KIO. Postępowanie sądowe jest, co do zasady, jednoinstancyjne. Od wyroku lub postanowienia sądu kończącego postępowanie w sprawie stronom nie przysługuje skarga kasacyjna. Rozstrzygnięcie sądu okręgowego kończy zatem spór co do zgodności z prawem przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

4. Jak już wskazano, obecne brzmienie art. 34 u.k.s.c. wynika ze zmiany dokonanej ustawą z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 206, poz. 1591), która weszła w życie 22 grudnia 2009 r. Artykuł 34 u.k.s.c. w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą z 5 listopada 2009 r. stosuje się do każdej skargi na orzeczenie KIO wniesionej do sądu po 22 grudnia 2009 r., także jeżeli dotyczy ona postępowania toczącego się przed tą datą (zob. uchwałę SN z 17 grudnia 2010 r., sygn. akt III CZP 103/10). Ponadto, do skargi na orzeczenie KIO nie ma aktualnie zastosowania art. 130<sup>2</sup> § 3 k.p.c., uchylony z mocą od 1 lipca 2009 r. Sąd okręgowy nie odrzuca zatem *a limine* skargi, od której nie została uiszczona należna opłata, lecz na podstawie art. 130 § 1 k.p.c. przewodniczący wzywa wnoszącego skargę do uiszczenia należnej opłaty pod rygorem odrzucenia skargi.

Opłata jest co do zasady stała i wynosi pięciokrotność wpisu wniesionego od odwołania w sprawie, której dotyczy skarga (art. 34 ust. 1). Ze względu na wysokość wpisów stałych od odwołań wnoszonych do KIO (zob. wyżej, pkt III.3.2 stanowiska), opłata stała od skargi na orzeczenie KIO wynosi od 47 500 zł do 100 000 zł. Są to – co należy podkreślić – najwyższe opłaty stałe przewidziane w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (zob. także art. 12 u.k.s.c.).

Wyjątkiem od zasady, że w sprawach rozpoznawanych przez sąd w wyniku wniesienia skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych pobiera się opłatę stałą (art. 34 ust. 1 u.k.s.c.), jest sytuacja przewidziana w kwestionowanym art. 34 ust. 2 u.k.s.c. Jak już wskazano (zob. pkt I stanowiska), przepis ten, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 5 listopada 2011 r., przewiduje pobranie od wnoszonej do sądu skargi na orzeczenie KIO, jeżeli skarga dotyczy czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podjętych po otwarciu ofert, pobranie opłaty stosunkowej w wysokości 5% wartości przedmiotu zamówienia w postępowaniu, którego skarga dotyczy, jednak nie więcej niż 5 000 000 zł. Z praktycznego punktu widzenia sytuacje objęte hipotezą art. 34 ust. 2 u.k.s.c. mają o tyle istotne znaczenie, że dotyczą one podstawowych czynności podejmowanych w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, takich jak: badanie i ocena złożonych ofert, badanie dokumentów

potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu i wreszcie wybór najkorzystniejszej oferty.

5. W związku z wyrokiem TK z 14 stycznia 2014 r. (sygn. akt SK 25/11) nie powinna już budzić wątpliwości dopuszczalność posłużenia się przez ustawodawcę stosunkową metodą określania wysokości opłaty sądowej od skargi na orzeczenie KIO. *Clue* problemu sprowadza się natomiast do oceny prawidłowości określenia maksymalnej wysokości obliczonej w ten sposób opłaty stosunkowej na kwotę 5 0000 000 zł.

Sam wybór charakteru opłaty sądowej (stosunkowa czy stała), czy jej ustanowienie na określonym poziomie, nie oznacza jeszcze *per se* naruszenia gwarantowanego konstytucyjnie prawa do sądu. Co interesujące, w szeregu postępowań Trybunał Konstytucyjny był konfrontowany ze stanowiskiem dokładnie odmiennym, kwestionującym zasadność wprowadzenia w pewnej kategorii spraw opłaty stałej i optującym za traktowaniem, jako reguły podstawowej, opłaty stosunkowej, uznając mimo to, że ustanowienie obowiązku – niezależnie od metody regulacji – wniesienia określonej opłaty nie jest niekonstytucyjne, o ile nie ma charakteru rozstrzygnięcia arbitralnego i nie narusza istoty prawa do sądu (co do funkcjonalnych uwarunkowań decyzji ustawodawczych dotyczących konstrukcji opłat sądowych zob. także A. Górski, L. Walentynowicz, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Ustawa i orzekanie. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2007, s. 31).

Przykładowo, w wyroku z 16 grudnia 2003 r. (sygn. akt SK 34/03) Trybunał Konstytucyjny wskazał jednoznacznie, że: „wybór metody ustalania wpisu w sprawach cywilnych należy do ustawodawcy. W tym zakresie ustawodawca niewątpliwie korzysta ze znacznej swobody, rzecz jasna – w granicach porządku konstytucyjnego [...] zróżnicowanie opinii na temat przyjętej przez ustawodawcę metody ustalania wpisu ostatecznego w określonej kategorii spraw, a nawet przekonanie o poprawności innej, odrzuconej przez ustawodawcę regulacji, nie oznacza niezgodności z Konstytucją obowiązujących przepisów”. Z kolei w wyroku z 21 lipca 2008 r. (sygn. akt P 49/07) Trybunał stwierdził, że: „Udzielenie odpowiedzi na pytanie o konstytucyjność konkretnego uregulowania wymaga łącznego rozpatrzenia: po pierwsze – wysokości opłaty w świetle jej funkcji systemowej, po

wtóre – uwzględnienia potrzeb zarówno wymiaru sprawiedliwości jak i potrzeb społecznych, po trzecie – stadium procesu, na którym wymóg jej uiszczenia jest stosowany, a po czwarte – możliwości i zakresu uzyskania ewentualnego zwolnienia z obowiązku jej wniesienia”.

6. Zarówno ustawodawca, jak i orzecznictwo są zgodne co do tego, że dotychczasowy (sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej z 5 listopada 2009 r.) poziom opłaty sądowej od skargi na orzeczenie KIO był zbyt niski, umożliwiając – zwłaszcza w sprawach, w których wartość przedmiotu zamówienia była znacząca – wnoszenie tego środka zaskarżenia w sposób instrumentalny, wyłącznie celem uniemożliwienia zawarcia umowy (zob. uzasadnienie uchwały SN z 17 grudnia 2010 r., sygn. akt III CZP 23/12). Wydaje się jednak, że wprowadzona zmiana poszła za daleko, wywołując skutek odwrotny i – wbrew aksjologii konstytucyjnej – tamując wnoszenie skarg także w sprawach, w których ochrona interesów uczestników postępowania (a pośrednio także interesu publicznego) wymagałyby jego merytorycznego rozpoznania. Trzeba podkreślić, że maksymalna kwota pobieranej w tym wypadku opłaty sądowej ma charakter unikalny na tle całego systemu prawnego: jest ona ponad 1 666 razy wyższa niż dotychczasowa kwota opłaty stałej pobieranej w tego typu wypadkach oraz 50 razy wyższa niż maksymalna kwota opłat sądowych pobieranych w innych rodzajach sporów o prawa majątkowe, czy też w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W opinii Sejmu, ta dysproporcja nie została w toku procesu legislacyjnego dostatecznie uzasadniona. Istotnie, zakwestionowany przepis we wskazanym fragmencie stanowi przejaw nadmiernego fiskalizmu i może skutkować nadmiernym ograniczeniem prawa do sądu, eliminując możliwość domagania się przez uczestnika postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, nie dysponującego stosowną kwotą, ochrony jego słusznych praw, naruszonych przez zamawiającego. Wymowna jest w tym kontekście wysokość wpisu obliczonego w sprawie skarżących.

Dodatkowym problemem – który można tutaj jedynie zasygnalizować – jest sposób określenia podstawy obliczania opłaty sądowej, tj. wartość przedmiotu zamówienia publicznego, rozumiana z reguły jako szacunkowa wartość tego zamówienia podawana w ogłoszeniu, bez podatku VAT (zob. przykładowo

J. Podraska, *Wpis od skargi na wyrok KIO w postępowaniu o zawarcie umowy ramowej*, „Monitor Zamówień Publicznych” 2011, nr 11, s. 4). Na marginesie można zauważyć, że wartość ta nie musi się pokrywać z wartością przedmiotu sporu w powszechnie przyjmowanym znaczeniu.

Nowelizacja art. 34 u.k.s.c. dokonana ustawą zmieniającą z 5 listopada 2009 r. stała się także przedmiotem krytycznej oceny w piśmiennictwie. Wskazano mianowicie, że wysokość opłat w sprawach dotyczących zamówień publicznych przewidziana w art. 34 ust. 1 i ust. 2 u.k.s.c. stanowi wyraz nadmiernego fiskalizmu, odbiegając na niekorzyść od ogólnych rozwiązań przyjętych w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, oraz że może ona stanowić barierę w dostępie do sądu (zob. K. Gonera, *Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, Warszawa 2011, komentarz do art. 34, uw. 5).

7. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 lipca 2008 r. (sygn. akt P 49/07): „Problematyka wysokości opłat sądowych jest nierozzerwalnie związana z zapewnieniem właściwej równowagi między interesem państwa w uzyskaniu częściowego zwrotu wydatków na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, a interesem podmiotów dochodzących swych praw na drodze sądowej. Wysokość opłat sądowych – pozostając w ścisłym związku z przedmiotem postępowania i nie utrudniając ochrony praw obywateli – może być uzasadniona nakładami na konkretne postępowanie. W zależności bowiem od stopnia jego zawiłości różny jest stopień zaangażowania aparatu państwowego [...] System kosztów sądowych nie może pozostawać oderwany od określonej polityki państwa. [...] Regulacja kosztów sądowych jest elementem relacji między państwem a obywatelami, którzy dochodzą swoich roszczeń na drodze sądowej”.

W opinii Sejmu, u podstaw ustawy zmieniającej z 5 listopada 2009 r. legły prawidłowe – również w kontekście ww. wypowiedzi Trybunału – założenia co do potrzeby właściwego wyważenia interesu prywatnego (interesu uczestnika postępowania) oraz interesu publicznego. Ten ostatni powinien być identyfikowany nie tylko z koniecznością pokrycia kosztów postępowań odwoławczych prowadzonych w sprawach o udzielenie zamówienia publicznego, ale także ze skróceniem okresu niepewności prawnej związanej z biegiem postępowań

odwoławczych i zaspokojeniem określonych potrzeb społecznych, realizowanych na podstawie umów zawieranych w trybie przepisów p.z.p. O negatywnej ocenie art. 34 ust. 2 u.k.s.c. przesądza jednak wadliwe (nieproporcjonalne) zakreślenie maksymalnej wysokości opłaty stosunkowej pobieranej od skargi na orzeczenie KIO w wypadku, gdy dotyczy ona czynności dokonywanych przez zamawiającego po otwarciu ofert. Kwotę 5 000 000 zł należy uznać za nadmiernie wygórowaną. Podstawą takiego stwierdzenia jest porównanie ww. kwoty maksymalnej zarówno z wysokością opłat pobieranych w innych, funkcjonalnie zbliżonych postępowaniach, na tle których przewidziano opłaty stałe w wysokości od 50 do 3000 zł (zob. przykładowo: art. 26 ust. 1, art. 29, art. 31 pkt 2, art. 32, art. 33 u.k.s.c.), jak również z ogólnie określoną, górną granicą wysokości opłaty stosunkowej, która na tle przepisów u.k.s.c. wynosi 100 000 zł (art. 13 ust. 1 i 2 u.k.s.c.). Ponieważ równocześnie brak czytelnego powiązania między wysokością opłaty stosunkowej a stopniem skomplikowania spraw inicjowanych skargą na orzeczenie KIO, opłata ta – powyżej pewnego poziomu – pełni już wyłącznie funkcje fiskalne, utrudniając podmiotom nieposiadającym odpowiednich środków finansowych ochronę praw naruszonych w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Ze względu na wskazaną nieproporcjonalność ograniczenia, art. 34 ust. 2 u.k.s.c. narusza prawo do sądu statuowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji, a równocześnie – realizowane przed sądem okręgowym prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (co do kwalifikacji postępowania – wówczas – ze skargi na orzeczenie zespołu arbitrów zob. wyrok TK z 13 czerwca 2006 r., sygn. akt SK 54/04).

8. Rozstrzygnięcie dotyczące maksymalnej wysokości opłaty od skargi na orzeczenie KIO w sposób rażąco odbiegający od górnego poziomu analogicznych opłat pobieranych w innych sprawach cywilnych, nie przekonuje także wówczas, jeżeli skonfrontować je ze skutkami wyroku właściwego sądu okręgowego. W przypadku uwzględnienia skargi sąd ten zmienia zaskarżone orzeczenie i orzeka wyrokiem co do istoty sprawy (art. 198f ust. 2 zdanie 2 p.z.p.). Z uwagi na nakaz odpowiedniego stosowania do czynności decyzyjnych sądu przepisów art. 192-195 p.z.p. oraz modyfikacje kognicji KIO dokonane ustawą zmieniającą z 2 grudnia 2009 r. przeobrażeniu uległa też kognicja sądu okręgowego badającego skargę na



orzeczenie KIO. Jeżeli stwierdzono naruszenie przepisów p.z.p., a umowa nie została zawarta i tym samym jest możliwość poprawienia błędów w postępowaniu, wyrok będzie zmierzał do przywrócenia zgodności postępowania z przepisami ustawy przez nakazanie zamawiającemu wykonania, powtórzenia lub unieważnienia zakwestionowanej czynności. Jeżeli natomiast umowa została zawarta, a zachodzi jedna z przesłanek, o których mowa w art. 146 ust. 1 p.z.p., sąd okręgowy będzie także orzekał (jako sąd drugiej instancji) w przedmiocie unieważnienia umowy w sprawie zamówienia publicznego. Sąd okręgowy jest więc władny także unieważnić umowę w zakresie zobowiązań niewykonanych i nałożyć karę finansową w uzasadnionych przypadkach, w szczególności gdy nie jest możliwy zwrot świadczeń spełnionych na podstawie umowy podlegającej unieważnieniu, oraz nałożyć karę finansową albo orzec o skróceniu okresu obowiązywania umowy w przypadku stwierdzenia, że utrzymanie umowy w mocy leży w ważnym interesie publicznym, jak również stwierdzić naruszenie przepisów ustawy, jeżeli umowa w sprawie zamówienia publicznego została zawarta w okolicznościach dopuszczonych w ustawie (art. 192 ust. 3 pkt 2 p.z.p.; zob. także uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2310/VI kad., s. 34 oraz J. Jerzykowski [w:] W. Dzierżanowski, J. Jerzykowski, M. Stachowiak, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, komentarz do art. 198f, uw. 3 i 5; P. Janda [w:] S. Babiarz, Z. Czarnik, P. Janda, P. Pełczyński, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, komentarz do art. 198f, uw. 3). Nie w każdym wypadku uwzględnienia skargi dojdzie zatem do realnej, bezpośredniej ochrony jego interesów majątkowych naruszonych w toku postępowania.

Powyższe wywody prowadzą do wniosku, że art. 34 ust. 2 u.k.s.c. stanowi nieproporcjonalne (przede wszystkim z uwagi na niespełnienie przesłanki konieczności ograniczenia), a tym samym sprzeczne z aksjologią demokratycznego państwa prawnego ograniczenie prawa do sądu (art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji), a z uwagi na fakt, że właściwy sąd okręgowy występuje formalnie jako sąd II instancji, rozpatrujący odwołanie na rozstrzygnięcie organu pozasądowego (KIO) – także art. 78 Konstytucji.

9. Zadowalającego rozwiązania wskazanego wyżej problemu – i uzasadnienia dla obowiązku ponoszenia tak wysokich opłat – nie stanowią, jak się wydaje, art. 102 i art. 103 u.k.s.c., zgodnie z którymi zwolnienia przez sąd od obowiązków pokrycia kosztów sądowych – w całości lub w części – może się domagać osoba fizyczna, która oświadczyła, że nie jest w stanie ponieść owych kosztów bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny (art. 102 ust. 1 u.k.s.c.), a także osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, która wykazała, że nie ma dostatecznych środków na ich uiszczenie (art. 103 u.k.s.c.). Wobec brzmienia i restryktywnej wykładni tych przepisów w orzecznictwie sądowym, zwłaszcza odnośnie do zwalniania z kosztów sądowych osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych (zob. przykładowo: postanowienie SN z 18 lutego 2005 r., sygn. akt V CZ 8/05 oraz postanowienie SA w Szczecinie z 28 stycznia 2009 r., sygn. akt I ACz 3/09), nie każdy podmiot, który nie dysponuje wolnymi środkami na pokrycie – liczonej niekiedy w milionach złotych – opłaty sądowej od skargi na orzeczenie KIO, może być uznany za uprawnionego do skorzystania z tzw. prawa ubogich. Z tego też względu – mimo zbliżonej metodologii oceny – rozstrzygnięcie w sprawie niniejszej powinno być odmienne niż w rozstrzyganej przez Trybunał Konstytucyjny sprawie o sygn. akt P 49/07.

10. Opinię sformułowaną w podobnym, krytycznym tonie wypowiedział Trybunał – jakkolwiek jedynie *obiter dicta* – w uzasadnieniu wyroku z 14 stycznia 2014 r. (sygn. akt SK 25/11). Wskazano tam m.in.: „Istotą skargi konstytucyjnej jest kwestionowanie przepisu, który był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego i narusza jego konstytucyjne wolności i prawa. Skoro w wypadku żadnej ze skarżących spółek ostateczne rozstrzygnięcie nie dotyczyło określonej ustawowo maksymalnej opłaty, to ich konstytucyjne prawa nie mogły zostać naruszone przez normę określającą taką opłatę. Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie nie mógł zatem badać kwestionowanego przepisu w zakresie, w jakim określa on maksymalną wysokość opłaty, ponieważ wykroczyłoby to poza ramy konkretnej kontroli konstytucyjności prawa.

Z tego też względu, wbrew żądaniom skarżących, Trybunał nie badał kwestii «opłacalności» lub «nieopłacalności» zaskarżenia orzeczeń Krajowej Izby

Odwoławczej albo «horrendalnej wysokości» opłat sądowych w sprawie zamówień publicznych. Takie zagadnienia konstytucyjne – na tle rozpatrywanych skarg – nie wystąpiły.

To nie znaczy, że Trybunał nie dostrzega problemów, jakie występują w dostępie do sądu na tle art. 34 ust. 2 u.k.s.c. i podczas stosowania tego przepisu. Zgodność z Konstytucją uregulowania górnej granicy opłaty sądowej w sprawach z zakresu zamówień publicznych na poziomie 5 000 000 zł może być jednak kwestionowana w trybie kontroli abstrakcyjnej, albo też w trybie kontroli konkretnej, jeśli wysokość opłaty sądowej w danej sprawie osiągnęła wyznaczony ustawowo poziom. Dwie takie sprawy zawisły obecnie przed Trybunałem Konstytucyjnym (sygn. SK 12/13, SK 68/13)”.

11. Podsumowując, należy stwierdzić, że art. 34 ust. 2 u.k.s.c., w zakresie, w jakim określa maksymalną wysokość opłaty stosunkowej od skargi na orzeczenie KIO na 5 000 000 zł, **jest niezgodny** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 oraz art. 78 Konstytucji.

W przeciwieństwie do Rzecznika Praw Obywatelskich, który w piśmie z 28 czerwca 2013 r. (znak: RPO-727919-IV/13/AGR) postuluje stwierdzenie niekonstytucyjności art. 34 ust. 2 u.k.s.c. „w zakresie, w jakim wskazany przepis przewiduje opłatę przekraczającą kwotę 100 000 zł”, Sejm wnosi o posłużenie się w sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego literalnym brzmieniem przepisu. Sposób sformułowania *petitum* stanowiska nie może przesłaniać tego, że rzeczywistą przesłanką stwierdzenia niekonstytucyjności art. 34 ust. u.k.s.c. jest określenie maksymalnej wysokości opłaty sądowej od skargi na orzeczenie KIO „dopiero” na ww. poziomie. Jak się jednak wydaje, użycie formuły przyjętej przez Rzecznika Praw Obywatelskich stanowiłby nadmierną – nieuzasadnioną dotychczasowym sposobem odczytywania gwarancji konstytucyjnych – ingerencję w zakres autonomii decyzyjnej parlamentu, który – wskazując określone racje społeczne lub ekonomiczne – może różnicować maksymalne stawki stosunkowych opłat sądowych w poszczególnych kategoriach spraw, o ile następuje to z zachowaniem mechanizmu proporcjonalności. W konsekwencji, oznacza to

również, że usunięcie stanu niekonstytucyjności wymagałoby interwencji ustawodawcy (zob. niżej, pkt IV).

#### **IV. Pozostałe wnioski Sejmu**

W związku z przedstawionym stanowiskiem, w imieniu Sejmu wnoszę o określenie terminu utraty mocy obowiązującej art. 34 ust. 2 u.k.s.c. – w zakresie wskazanym na wstępie – na maksymalny okres 18 miesięcy od daty ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z dyspozycją art. 190 ust. 3 zdanie 1 i 2 Konstytucji. Wadliwość zaskarżonego przepisu jest bowiem tego typu, że jego prawidłowe (zgodne z Konstytucją) stosowanie nie jest możliwe bezpośrednio po wejściu w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, i wymaga interwencji ustawodawcy. Derogowanie wskazanej w *petitum* stanowiska normy wyśłowionej w art. 34 ust. 2 u.k.s.c. (ustalającej maksymalną wysokość opłaty stosunkowej) spowodowałoby, że sytuacja jej adresatów zmieniałaby się jeszcze na niekorzyść w stosunku do obowiązującego stanu prawnego.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz