RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 4 kwietnia 2018 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 05. 04. 2018
L.dz. ..... L. zał. .....

PK VIII TK 129.2016
P 19/16

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Lublinie II Wydział Cywilny z dnia 4 sierpnia 2016 r., czy art. 104a ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 300) w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie w elektronicznym postępowaniu upominawczym przepisów art. 100 – 103 powołanej ustawy, jest zgodny z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074) –

przedstawiam następujące stanowisko:

1) **art. 104a ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 300) w zakresie, w jakim w elektronicznym postępowaniu upominawczym wyłącza możliwość uzyskania przez stronę pozwaną zwolnienia od kosztów sądowych, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**

2) **w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074) – wobec niedopuszczalności wydania wyroku.**

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Lublinie II Wydział Cywilny (dalej: „Sąd" lub „Sąd pytający"), postanowieniem z dnia 4 sierpnia 2016, , przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu przytoczone na wstępie pytanie prawne, sformułowane na tle następującego stanu faktycznego.

Sąd Rejonowy w L w dniu lutego 2013 r. wydał nakaz zapłaty w elektronicznym postępowaniu upominawczym (sygn. akt). Pozwana – w dniu czerwca 2013 r. – wystąpiła o przywrócenie terminu do wniesienia sprzeciwu od nakazu. Wraz z tym wnioskiem złożyła również sprzeciw.

Postanowieniem z dnia czerwca 2013 r. referendarz sądowy oddalił wniosek o przywrócenie terminu i odrzucił dołączony do tego wniosku sprzeciw od nakazu zapłaty. Pozwana zaskarżyła to postanowienie skargą z dnia lipca 2013 r., w której domagała się przywrócenia terminu do wniesienia sprzeciwu twierdząc, że nakaz zapłaty nie został jej doręczony. Pozwana wniosła również o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego na okoliczność, iż podpis znajdujący się na dokumencie zwrotnego poświadczenia odbioru nakazu zapłaty nie został przez nią złożony.

Zarządzeniem z dnia października 2014 r. pozwaną wezwano do uiszczenia zaliczki na poczet kosztów opinii biegłego.

W dniu listopada 2014 r. pełnomocnik pozwanej wniósł o zwolnienie pozwanej od kosztów sądowych.

Postanowieniem z dnia grudnia 2014 r. Sąd Rejonowy w L zwolnił pozwaną od kosztów sądowych w części obejmującej wydatki związane z opinią biegłego, dopuszczoną postanowieniem tegoż sądu z dnia grudnia 2014 r.

Postanowieniem z dnia grudnia 2014 r. Sąd Rejonowy w L uchylił własne postanowienie z dnia grudnia 2014 r. o zwolnieniu od kosztów sądowych pozwanej i odrzucił wniosek pozwanej w tym przedmiocie, powołując się na treść art. 104a ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 300; dalej: „u.k.s.c."), zgodnie z którym w elektronicznym postępowaniu upominawczym instytucja zwolnienia od kosztów sądowych jest całkowicie wykluczona. Ponadto, Sąd Rejonowy w L , postanowieniem z dnia grudnia 2014 r., uchylił postanowienie o dopuszczeniu dowodu z opinii biegłego, zaś postanowieniem z dnia stycznia 2015 r. – wobec

nieuiszczenia przez pozwaną zaliczki na poczet wydatków związanych z opinią biegłego – pominął wniosek dowodowy pozwanej.

Postanowieniem z dnia września 2015 r. Sąd Rejonowy w L. odrzucił sprzeciw od nakazu zapłaty, przyjmując, że sprzeciw ten został doręczony prawidłowo, a pozwana uchybiła terminowi do złożenia sprzeciwu. Pełnomocnik pozwanej wniósł na to postanowienie zażalenie, zarzucając sądowi pierwszej instancji naruszenie konstytucyjnego prawa do sprawiedliwego rozpoznania sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz zakazu zamykania sądowej drogi dochodzenia naruszonych wolności lub praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji).

Sąd Okręgowy w Lublinie powziął wątpliwości co do zgodności art. 104a u.k.s.c., w zakresie, w jakim wyłącza on stosowanie w elektronicznym postępowaniu upominawczym przepisów art. 100 – 103 u.k.s.c, z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając pytanie prawne, Sąd na wstępie zaznaczył, że w elektronicznym postępowaniu upominawczym sprawa może być przekazana do rozpoznania przez sąd właściwości ogólnej tylko w przypadkach wskazanych w art. 505^{33} § 1, art. 505^{34} § 1 oraz art. 505^{36} § 1 k.p.c. W sprawie, w której Sąd rozpoznaje zażalenie, nie zachodzi żadna z opisanych w tych przepisach sytuacji.

Sąd pytający zaznaczył, że celem wprowadzenia kwestionowanego unormowania było dążenie do maksymalnego przyspieszenia elektronicznego postępowania upominawczego. Wyłączenie możliwości ubiegania się o zwolnienie od kosztów sądowych nie pozbawia dostępu do sądu powoda, gdyż rozpoznanie spraw w elektronicznym postępowaniu upominawczym nie jest obligatoryjne. Chcąc uzyskać takie zwolnienie, powód może dokonać wyboru innego niż elektroniczne postępowanie upominawcze trybu dochodzenia swoich roszczeń. Prawo owego wyboru nie dotyczy jednak pozwanego, który wniosek

o zwolnienie od kosztów sądowych mógłby złożyć najwcześniej dopiero łącznie ze skutecznie wniesionym sprzeciwem.

Zdaniem Sądu, art. 104a u.k.s.c. budzi konstytucyjne wątpliwości w odniesieniu do sytuacji, gdy zaistnieje potrzeba przeprowadzenia postępowania dowodowego związanego z wydatkami na etapie wniesienia sprzeciwu od nakazu zapłaty. Kwestionowana regulacja ogranicza możliwość powoływania określonych, istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy dowodów, przez co ogranicza drogę sądową, a w konsekwencji – może prowadzić do zamknięcia tej drogi stronie, której, ze względu na określoną sytuację życiową, materialną czy rodzinną, nie stać, bez uszczerbku w koniecznym utrzymaniu, na pokrycie wydatków, w szczególności wskazanych w art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 pkt 3 u.k.s.c.

W sprawie, na tle której przedstawiono pytanie prawne, strona pozwana nie miała wyboru trybu postępowania, w którym sprawa ta się toczy, zaś sprzeciw od nakazu zapłaty mogła złożyć tylko w trybie przepisów regulujących elektroniczne postępowanie upominawcze. Sąd podkreślił, że zawnioskowany przez pozwaną dowód w postaci ekspertyzy pisma ręcznego jest przydatny i istotny w jej linii obrony. Za pomocą tego dowodu pozwana zamierzała obalić domniemanie prawidłowego doręczenia przesyłki sądowej. Jeśli udowodniłaby, że pokwitowanie odbioru przez nią przesyłki, zawierającej odpis nakazu zapłaty i odpis pozwu, nie zostało przez nią własnoręcznie sporządzone, nieaktualna stałaby się argumentacja sądu pierwszej instancji o prawidłowym doręczeniu, a zarazem – o bezskutecznym upływie terminu do wniesienia sprzeciwu.

Zdaniem Sądu pytającego, *ratio legis* art. 104a u.k.s.c., którą jest przyspieszenie elektronicznego postępowania upominawczego, nie może pozbawiać strony możliwości skutecznej obrony swoich praw w przypadku konieczności przeprowadzenia czynności generujących wydatki.

Do postępowania przyłączył się Rzecznik Praw Obywatelskich, przedstawiając stanowisko, że art. 104a u.k.s.c. w zakresie, w jakim w elektronicznym postępowaniu upominawczym wyłącza możliwość uzyskania przez stronę pozwaną zwolnienia od kosztów sądowych, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Uzasadniając przedstawione stanowisko, Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej „Rzecznik" lub RPO") podkreślił, że wyłączenie, na mocy art. 104a u.k.s.c., możliwości uzyskania zwolnienia od kosztów sądowych nie ma większego znaczenia z punktu widzenia interesów powoda. Ten bowiem, w przypadku, gdyby chciał ubiegać się o takie zwolnienie, może dokonać wyboru innych sposobów załatwienia swojej sprawy cywilnej. Pozwany nie ma wyboru trybu postępowania, w jakim sprawa ma się toczyć, zatem wniosek o zwolnienie od kosztów postępowania może on złożyć najwcześniej łącznie ze skutecznie wniesionym sprzeciwem od nakazu zapłaty, „przenoszącym" sprawę do rozpoznania w „postępowaniu zwykłym". Dopóki jednak sprawa cywilna pozostaje w orbicie regulacji elektronicznego postępowania upominawczego, pozwany, w świetle art. 104a u.k.s.c., jest pozbawiony możliwości uzyskania zwolnienia od kosztów sądowych.

Rzecznik podkreślił, że zakwestionowany w pytaniu prawnym przepis art. 104a u.k.s.c. pozbawia sąd orzekający w elektronicznym postępowaniu upominawczym możliwości zwolnienia strony od kosztów sądowych. Ustawodawca wyłączył stosowanie przepisów art. 100 – 103 u.k.s.c., aby maksymalnie uprościć i przyspieszyć przebieg postępowania. Jednak w świetle poglądów sformułowanych przez Trybunał Konstytucyjny, szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych. Zdaniem RPO, nie jest konstytucyjnie dopuszczalne generalne pozbawienie strony skutecznej możliwości obrony swych praw w następstwie wyłączenia możliwości uzyskania sądowego zwolnienia od kosztów sądowych.

Rzecznik podkreślił przy tym – nawiązując w tym zakresie do poglądów wyrażanych w doktrynie – że ustawodawca, konstruując zaskarżony przepis, miał na względzie pierwotne założenie, iż strona pozwana w trakcie elektronicznego postępowania upominawczego nie może znaleźć się w sytuacji, w której będzie ona obowiązana do pokrycia kosztów sądowych. Stan faktyczny wynikający ze sprawy, na tle której przedstawiono pytanie prawne, podaje w wątpliwość poprawność tego założenia. O ile w przypadku powoda, który może dokonać wyboru trybu dochodzenia swych roszczeń, wyłączenie możliwości zwolnienia od kosztów sądowych pozostaje bez wpływu na dostępność drogi sądowej, o tyle w przypadku strony przeciwnej, która zostaje zmuszona do procedowania w trybie elektronicznego postępowania upominawczego, kwestia pozbawienia dostępu do sądu nabiera podstawowego znaczenia. Samo skuteczne zainicjowanie sprawy przez powoda w ramach elektronicznego postępowania upominawczego skutkuje bowiem koniecznością podjęcia przez pozwanego obrony swych praw w ramach tych środków prawnych, które przewidziano w trybie elektronicznego postępowania upominawczego. Odmowa rozpoznania środka prawnego, złożonego przez stronę pozwaną, w następstwie braku uiszczenia należności sądowej, z uwagi na brak możliwości podołania przez tę stronę obowiązkowi fiskalnemu, jest równoznaczne z niedopuszczalnym zamknięciem możliwości obrony swych praw przed sądem, a tym samym – z naruszeniem zakazu wynikającego z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Rzecznik, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, stwierdził, że tam, gdzie państwo wprowadza przymus uiszczenia kosztów sądowych, musi istnieć zarazem efektywny i rzeczywisty system zwolnień uczestników postępowań sądowych od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych.

Przed merytoryczną oceną zasadności zarzutów podniesionych przez Sąd należy rozważyć formalną dopuszczalność pytania prawnego.

Pytanie prawne powinno spełniać określone wymagania konstytucyjne, charakterystyczne dla środka tzw. konkretnej kontroli konstytucyjności, inicjowanej przez sąd w związku z toczącą się przed nim sprawą. W świetle art. 193 Konstytucji, dopuszczalność pytania prawnego warunkowana jest spełnieniem przesłanek: podmiotowej, zgodnie z którą pytanie prawne może przedstawić jedynie sąd; przedmiotowej, określającej, że przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą; funkcjonalną, wymagającą, by od odpowiedzi na pytanie prawne zależało rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Przesłanka funkcjonalna oznacza wymaganie, aby rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym było zależne od odpowiedzi, jakiej udzieli Trybunał Konstytucyjny. Musi zatem istnieć ścisły związek między indywidualną sprawą rozpoznawaną przez sąd pytający a wątpliwością co do konstytucyjności aktu normatywnego, która pojawiła się właśnie na kanwie tej sprawy. Związek ten powinien przejawiać się w zależności między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy toczącej się przed sądem pytającym. Inaczej mówiąc, przesłanką funkcjonalną pytania prawnego jest jego relewancja (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt P 37/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 88). W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, dopuszczalne jest kwestionowanie w trybie pytania prawnego nie tylko przepisów, które mogą stanowić podstawę rozstrzygnięcia postępowania sądowego co do istoty, ale również przepisów dotyczących zagadnień incydentalnych oraz proceduralnych, jeżeli orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem (*vide* – postanowienie Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2013 r., sygn. akt P 24/13, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 129) lub gdy utrata mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu ma istotne znaczenie dla przebiegu postępowania, a w szczególności dla realizacji podstawowych praw stron w tym postępowaniu, albowiem może od tego zależeć wynik sprawy (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2006 r., sygn. akt P 13/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 20).

W przedmiotowej sprawie nie budzi wątpliwości spełnienie przez Sąd pytający dwóch pierwszych przesłanek dopuszczalności pytania prawnego – podmiotowej i przedmiotowej.

W odniesieniu do przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego należy przypomnieć, że przepis art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym stanowi, iż pytanie prawne powinno zawierać wyjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. Na sądzie stawiającym pytanie prawne ciąży tym samym powinność stosownego do charakteru sprawy wskazania, w jaki sposób zmieniłoby się rozstrzygnięcie sądu w zawisłej przed nim sprawie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt P 27/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 126).

Sąd, uzasadniając spełnienie przesłanki funkcjonalnej w przedstawionym pytaniu prawnym, wskazał, że ma ono „zasadniczy wpływ na rozstrzygnięcie, jakie będzie wydane w niniejszej sprawie w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie Sądu pierwszej instancji o odrzuceniu sprzeciwu strony pozwanej od (...) nakazu zapłaty. Stwierdzenie niekonstytucyjności normy zawartej w art. 104a u.k.s.c. pozwoliłoby zdecydować Sądowi pierwszej instancji

o możliwości udzielenia pozwanej zwolnienia od kosztów sądowych, a w konsekwencji, o ile pozwana uzyskałaby takie zwolnienie, umożliwiłoby dopuszczenie przez Sąd, na wniosek strony pozwanej, dowodu z opinii biegłego (...), zmierzającego do zaprzeczenia domniemania prawdziwości dokumentu urzędowego, a tym samym skuteczności doręczenia nakazu zapłaty, od czego zależy ustalenie (...), czy został zachowany, przewidziany w art. 502 § 1 k.p.c. w związku z art. 505^{28} k.p.c., termin do wniesienia sprzeciwu od nakazu zapłaty, który rozpoczyna bieg od skutecznego doręczenia pozwanemu nakazu zapłaty".

W przedstawionym uzasadnieniu przesłanki funkcjonalnej Sąd trafnie zauważył, iż „stwierdzenie niekonstytucyjności normy zawartej w art. 104a u.k.s.c., pozwoliłoby zdecydować Sądowi pierwszej instancji o możliwości udzielenia pozwanej zwolnienia od kosztów sądowych". Sąd pytający, formułując pytanie prawne w przedmiotowej sprawie, nie występuje jednak – co trzeba podkreślić – jako sąd pierwszej instancji rozpoznający wniosek pozwanej o zwolnienie od kosztów sądowych, lecz jako sąd drugiej instancji, i to rozpoznający zażalenie na pierwszoinstancyjne rozstrzygnięcie w przedmiocie odrzucenia sprzeciwu od nakazu zapłaty w elektronicznym postępowaniu upominawczym, a nie zażalenie na postanowienie sądu pierwszej instancji w przedmiocie odrzucenia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych. W sprawie rozpoznawanej przez Sąd pytający, jako sąd drugiej instancji, przepis art. 104a u.k.s.c. nie będzie miał więc bezpośredniego zastosowania. Nie sposób jednak odmówić zarazem słuszności innemu twierdzeniu Sądu pytającego – że pytanie prawne ma „zasadniczy wpływ na rozstrzygnięcie, jakie będzie wydane w niniejszej sprawie w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie Sądu pierwszej instancji o odrzuceniu sprzeciwu strony pozwanej od wydanego w sprawie (...) nakazu zapłaty". Skoro bowiem, jak zauważa Sąd, powodem odrzucenia sprzeciwu od nakazu zapłaty było uznanie, przez sąd pierwszej instancji, że nakaz został prawidłowo doręczony pozwanej, ta zaś nie zachowała

ustawowego terminu do wniesienia sprzeciwu, to twierdzenia skarżącej (pozwanej), kwestionujące, przyjętą w skarżonym przez nią postanowieniu, podstawę faktyczną rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego (skuteczność doręczenia nakazu zapłaty), muszą być rozważone przez sąd drugiej instancji – Sąd pytający. Wziąwszy zaś pod uwagę fakt, iż zaskarżony przepis art. 104a u.k.s.c. uniemożliwił pozwanej – utrzymującej, iż nie jest w stanie ponieść kosztów sądowych bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla niej i jej rodziny – przeprowadzenie, połączonego z wydatkami, dowodu na okoliczność podniesionych w zażaleniu twierdzeń, należy uznać, że przedmiotowe pytanie prawne spełnia przesłankę funkcjonalną. Jak bowiem wskazano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, związek funkcjonalny między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy może być ściślejszy lub luźniejszy, w zależności od tego, czy przez sąd stosujący przepis rozumie się sąd wyrokujący *in merito*, czy także sąd kontrolujący prawidłowość innych postanowień kończących postępowanie w sprawie. Sąd może mieć bowiem wątpliwość konstytucyjną na różnych etapach rozpatrywania sprawy, w kwestiach wpadkowych, w postępowaniu rozpoznawczym albo odwoławczym. W konsekwencji pytanie prawne może przedstawić zarówno sąd orzekający merytorycznie, sąd odwoławczy, jak i sąd rozpoznający kwestię wpadkową (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że przesłanka funkcjonalna nie tylko warunkuje dopuszczalność pytania prawnego, ale również determinuje jego przedmiot. Spełnienie przesłanki funkcjonalnej uzależnione jest bowiem od odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu a stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadano pytanie prawne. Przedmiotem kontroli w trybie pytania prawnego może być zatem jedynie akt normatywny, który ma bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia konkretnej

sprawy toczącej się przed tym sądem. Chodzi o taki przepis czy też przepisy aktu normatywnego, które będą miały zastosowanie lub chociaż wywierały bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie danej sprawy, zawisłej przed sądem pytającym (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt P 37/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 88). Na tym tle zastrzeżenia budzi poprawność przyjętej przez Sąd pytający konstrukcji *petitum* pytania prawnego, w którym zaskarżeniem objęto art. 104a „w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie w elektronicznym postępowaniu upominawczym przepisów art. 100 – 103 u.k.s.c.". Takie określenie przedmiotu zaskarżenia odnosi się do obu stron tego postępowania – zarówno do powoda, jak i do pozwanego – jednak w sprawie, na tle której wywiedziono pytanie prawne, aktualna jest tylko kwestia zwolnienia od kosztów sądowych strony pozwanej. Stan faktyczny sprawy determinuje więc węższy, niżby miało to wynikać z *petitum* pytania prawnego, zakres stosowania kwestionowanego przepisu art. 104a u.k.s.c. Również powzięte przez Sąd wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 104a u.k.s.c. obejmują jedynie wyłączenie stosowania przepisów o zwolnieniu od kosztów sądowych w elektronicznym postępowaniu upominawczym względem pozwanego. W odniesieniu do strony powodowej wyłączenie to nie skutkuje – zdaniem Sądu – ograniczeniem jej prawa do sądu. Z tych powodów należy przyjąć, iż pytanie prawne spełnia przesłankę funkcjonalną w części kwestionującej zgodność z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi art. 104a u.k.s.c. w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza możliwość uzyskania przez pozwanego zwolnienia od kosztów sądowych. Takie ujęcie przedmiotu kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie odpowiada przedmiotowi zaskarżenia sprecyzowanemu w stanowisku Rzecznika. W tym zakresie pytanie prawne może być przedmiotem merytorycznej oceny Trybunału Konstytucyjnego, w pozostałym zaś – postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Sąd pytający zasadniczym wzorcem kontroli przepisu art. 104a u.k.s.c. w kwestionowanym zakresie uczynił konstytucyjne prawo do sądu, gwarantowane w art. 45 ust. 1 oraz w art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Konstytucyjna regulacja prawa do sądu oparta jest na założeniu, iż na treść tego prawa składają się art. 45 ust. 1 Konstytucji w formule pozytywnej i art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej – w aspekcie negatywnym. O prawie do sądu można bowiem mówić zarówno jako o prawie podmiotowym jednostki, jak i o środku ochrony poszczególnych wolności i praw konstytucyjnych (*vide* – Agnieszka Kubiak, *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Łódź 2006, s. 297). W świetle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prawo to obejmuje w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia postępowania przed sądem, 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie, oraz 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozstrzygających sprawę (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103 i z dnia 17 maja 2016 r., sygn. akt SK 37/14, OTK ZU seria A z 2016 r., poz. 22). Dla ustalenia treści konstytucyjnego prawa do sądu istotne znaczenie ma także art. 77 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw. Przepis ten zabrania zamykania sądowej drogi dochodzenia wolności i praw konstytucyjnych, jednak Konstytucja nie wyklucza ustanawiania w ustawie pewnych ograniczeń prawa do sądu, jeżeli nie prowadzą one 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. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Konstytucja nakłada na prawodawcę z jednej strony obowiązki

pozytywne – utworzenia sprawnie funkcjonujących sądów i ustanowienia sprawiedliwej procedury sądowej, a z drugiej strony – obowiązki negatywne, polegające na zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do sądu (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05, *op. cit.*). Podstawowym i koniecznym warunkiem realizacji prawa wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji jest zapewnienie dostępu do sądu, rozumianego jako możliwość uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej. Ten formalny aspekt konstytucyjnego prawa do sądu ma zatem szczególny charakter, bowiem dopiero po przekroczeniu tego progu, czyli po uruchomieniu postępowania sądowego, nabierają doniosłości pozostałe elementy składowe prawa do sądu, które pozwalają stwierdzić, czy zachowane zostało prawo do sądu w ujęciu materialnym, a zatem – czy istnieje możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108, z dnia 21 lipca 2009 r., sygn. akt K 7/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113 oraz z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 25/11, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 1).

Charakter relacji pomiędzy art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji szczegółowo objaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 maja 2012 r., sygn. akt P 11/10, w którym – podsumowując wcześniej wyrażane w tym zakresie poglądy – stwierdził, że oba przepisy ustanawiają konstytucyjne gwarancje prawa do sądu, a art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej należy rozumieć jako szczegółowe rozwinięcie art. 45 ust. 1 Konstytucji i dopełnienie konstytucyjnego prawa do sądu. Zwrócił ponadto uwagę na fakt, iż przepis art. 77 ust. 2 Konstytucji nie stanowi prostego powtórzenia treści art. 45 ust. 1 Konstytucji, który dotyczy dochodzenia przed sądem wszelkich praw – także ustanowionych w aktach normatywnych innych niż Konstytucja. Art. 77 ust. 2 Konstytucji obejmuje swym zakresem jedynie prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie i w tym

znaczeniu, stanowiąc uzupełnienie i rozwinięcie ogólniejszego ujęcia z art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, zawiera zarazem swoistą regulację, szczególną względem art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wynikają z tego – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – istotne wnioski co do zakresu dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu. Ograniczenia prawa do sądu, ustanawiane normą ustawową, muszą, stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji, uwzględniać kategoryczny zakaz zamykania drogi sądowej zawarty w art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej w zakresie dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw. Wyłączenie drogi sądowej, w sprawach związanych z naruszeniem konstytucyjnych wolności i praw, może być ustanowione jedynie wprost przepisami konstytucyjnymi. Ocena konieczności zastosowania jakichkolwiek ograniczeń realizacji prawa do sądu musi zatem uwzględniać szczególnie mocną gwarancję konstytucyjną, z jakiej prawo to korzysta w zakresie wyznaczonym przez art. 77 ust. 2 Konstytucji. Generalne (ogólne) prawo do sądu, wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie może zostać ograniczone w postaci zamknięcia przez ustawę drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw konstytucyjnych, gdyż takie ograniczenie byłoby oczywiście sprzeczne z art. 77 ust. 2 Konstytucji, który, oprócz ogólnych reguł wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyznacza zakres dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności, w tym także prawa do sądu (*vide* – OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 50).

W tym kontekście należy również zwrócić uwagę, że – jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku z dnia 15 maja 2012 r. – ograniczenia konstytucyjnego prawa dostępu do sądu mogą przejawiać się nie tylko w sposób bezpośredni, wyrażony *expressis verbis* w przepisach prawnych, ale mogą być niekiedy konsekwencją regulacji prawnych, które w sposób pośredni skutecznie ograniczają prawo dostępu do sądu. Chodzi tutaj w szczególności o tworzenie barier o charakterze ekonomicznym, w postaci wygórowanych kosztów postępowania, niezbędnych do wszczęcia i prowadzenia

postępowania sądowego. Do takich barier ekonomicznych można zaliczyć również, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, bezwzględne wyłączenie przez przepisy prawne możliwości zwolnienia od kosztów sądowych, bez zbadania indywidualnej sytuacji osoby składającej wniosek o takie zwolnienie (*vide – op. cit.*).

Teza, iż regulacja kosztów postępowania sądowego ma istotne znaczenie dla realizacji konstytucyjnego prawa do sądu, jest od dawna utrwalona w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (*vide* – wyroki z dnia 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36 i z dnia 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81). Choć Konstytucja nie zakazuje wprowadzenia odpłatności postępowania sądowego, to wyklucza ustanawianie barier ekonomicznych w postaci nadmiernych kosztów postępowania, bowiem zbyt wysokie koszty postępowania sądowego stanowią istotne ograniczenie dostępu do sądu i mogą uniemożliwić jednostce dochodzenie praw na drodze sądowej. Trybunał Konstytucyjny wskazywał również, że regulacje w zakresie kosztów sądowych mogą nie tylko wpływać na zakres dostępu do sądu, ale również na odpowiednie ukształtowanie procedury sądowej, zgodne z zasadami sprawiedliwości (*vide* – wyrok z dnia 17 maja 2016 r., sygn. akt SK 37/14, *op. cit.*).

Trybunał Konstytucyjny – wielokrotnie stwierdzając, że konstytucyjne prawo do sądu łączy się z zasadą odpłatności wymiaru sprawiedliwości – przyjął generalną zasadę odpłatności wymiaru sprawiedliwości, a, co za tym idzie, zarówno dostępu do sądu, jak i ukształtowania procedury sądowej w oparciu o tę zasadę, a zarazem odrzucił idealistyczne założenie, że tylko całkowita bezpłatność postępowania sądowego dla stron, a więc ponoszenie wszelkich kosztów przez Skarb Państwa, jest stanem zapewniającym pełną realizację prawa do sądu (*vide* – wyroki: z dnia 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05, *op. cit.*, z dnia 17 listopada 2008 r., sygn. akt SK 33/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154,

z dnia 7 marca 2013 r., sygn. akt SK 30/09, OTK ZU nr 3/A/20123, poz. 26 i z dnia 17 maja 2016 r., sygn. akt SK 37/14, *op. cit.*). Koszty sądowe są bowiem – jak często przypominał Trybunał Konstytucyjny – tradycyjnie uznanym instrumentem polityki państwa służącym do regulowania relacji stron stosunków procesowych oraz – w szerszym ujęciu – stymulowania decyzji jednostek co do sposobu prowadzenia swoich interesów i doboru środków ich ochrony. Koszty postępowania służą osiągnięciu należytej sprawności organizacyjnej i orzeczniczej sądów oraz selekcji roszczeń szykanujących i oczywiście niezasadnych od roszczeń uzasadnionych, służących ochronie praw i wolności jednostki. Koszty sądowe spełniają liczne funkcje: społeczne, fiskalne, a także służebne wobec wymiaru sprawiedliwości. Funkcja społeczna oznacza wpływ, jaki koszty postępowania wywierają na życie społeczne w sensie pozytywnym (ograniczenie pieniactwa, szykanowania przeciwnika, minimalizacja zachęt do ochrony fikcyjnych interesów i chęci niesłusznego wzbogacenia się kosztem przeciwnika etc.), jak i negatywnym (np. utrudnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zaburzenia funkcjonowania zasady faktycznej równości uczestników postępowania). Funkcje fiskalne polegają na uzyskaniu częściowego przynajmniej zwrotu kosztów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (choć w wypadkach skrajnych realizacja tej funkcji może przerodzić się w nadmierny fiskalizm, stanowiący zagrożenie prawa do sądu). Funkcje służebne wobec wymiaru sprawiedliwości przejawiają się przede wszystkim wpływem kosztów na zachowania stron w trakcie procesu (*vide* – wyrok z dnia 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04, *op. cit.*). Ustawodawcy przysługuje zatem z pewnością margines swobody regulacyjnej w zakresie określenia kosztów sądowych, a także ewentualnego zwrotu tych kosztów, czy też podziału kosztów procesu między stronami. Granice regulacyjnej swobody ustawodawcy w tym zakresie wyznacza konieczność wyważenia wielu sprzecznych interesów różnych podmiotów, a także udzielenia ochrony interesowi publicznemu (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2016 r., sygn. akt SK 37/14, *op. cit.*).

Jednocześnie jednak, w warunkach generalnej zasady odpłatności postępowania sądowego, z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji wynika obowiązek ustanowienia regulacji, które zapewnią dostęp do sądu tym podmiotom, które nie są w stanie ponieść kosztów postępowania sądowego. Zwolnienie od kosztów sądowych powinno gwarantować uzyskanie ochrony sądowej podmiotom gorzej sytuowanym, dla których poniesienie kosztów w całości, a nawet w części, nie jest możliwe bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania. Pomoc państwa dla strony, która nie jest w stanie ponieść tych kosztów, jest istotna z uwagi na konieczność zapewnienia realizacji prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd oraz uwzględnienia zasady równości wobec prawa, która zakazuje dyskryminowania z jakichkolwiek przyczyn, w tym także z przyczyn majątkowych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05, *op. cit.*, z dnia 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 80 i z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33). Trybunał Konstytucyjny podkreślał przy tym, że zasada równości wobec prawa jest fundamentalną zasadą, przenikającą całe postępowanie cywilne, nie wyłączając regulacji związanych z kosztami procesu. Równorzędność stron postępowania cywilnego nie oznacza wprawdzie nakazu ich jednakowego potraktowania w sferze kosztów postępowania (odmienne są bowiem ich role procesowe), lecz obowiązek odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości, aby zachowana została zasada „równości broni". Zasada ta obliguje bowiem do zrównoważenia pozycji procesowej stron, z uwzględnieniem rodzaju i zakresu dostępnych proceduralnie środków obrony praw i interesów na drodze sądowej. W sprawach cywilnych, gdzie interesy stron pozostają często w konflikcie, zagwarantowanie faktycznej realizacji prawa do sądu musi być ukształtowane tak, aby obie strony (także pozwany) korzystały z równych gwarancji rzetelnej procedury (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2006 r., sygn. akt P 15/05, OTK

ZU nr 11/A/2006, poz. 171 i z dnia 27 lipca 2012 r., sygn. akt P 8/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 85).

Przechodząc do merytorycznej oceny zasadności zarzutów przedstawionych przepisowi art. 104a u.k.s.c. w zaskarżonym zakresie prze Sąd oraz RPO, należy na wstępie przypomnieć, że, zgodnie z ogólną zasadą, wyrażoną w art. 2 ust. 1 u.k.s.c., do uiszczania kosztów sądowych jest obowiązana strona, która wnosi do sądu pismo podlegające opłacie lub powodujące wydatki, chyba że ustawa stanowi inaczej. Tak więc koszty sądowe to opłaty sądowe i wydatki. Wydatkami są wszelkie, niebędące opłatami, kwoty, wynikające z wszczęcia i prowadzenia postępowania cywilnego, podlegające pokryciu przez strony tego postępowania. Są to należności wynikające z rzeczywiście podjętych przez sąd czynności, generujących określone koszty (*vide* – Małgorzata Manowska, Anna Rafalska, *Koszty procesu i koszty sądowe w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2017, s. 147). Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 3 u.k.s.c., wydatki obejmują m.in. wynagrodzenie i zwrot kosztów poniesionych przez biegłych. Wysokość wydatków, w tym wynagrodzenia biegłych i poniesionych przez nich kosztów, nie jest z góry znana ani też uregulowana ustawowo. Aktualizuje się ona dopiero w momencie przeprowadzenia czynności, z którą ten wydatek jest związany, stąd też brak jest możliwości, jak to ma miejsce w przypadku opłat, uzależnienia przeprowadzenia czynności od pokrycia tego wydatku przez stronę. Zagadnienie to reguluje art. 130^4 k.p.c. stanowiący, że strona, która wnosi o podjęcie czynności połączonej z wydatkami, obowiązana jest uiścić zaliczkę na ich pokrycie w wysokości i terminie oznaczonych przez sąd. Dopiero po wpłynięciu na rachunek sądu wymienionej w zarządzeniu kwoty powinno dojść do faktycznego dopuszczenia dowodu z opinii biegłego. Rygor związany z nieuiszczeniem zaliczki jest określony w § 5 artykułu 130^4 k.p.c. i obejmuje pominięcie danej, połączonej z wydatkami, czynności.

Zwolnienie od kosztów sądowych jest wyjątkiem od przytoczonej zasady wynikającej z art. 2 ust. 1 u.k.s.c. Może mieć ono charakter ustawowy lub wynikać z postanowienia sądu. Zwolnienie od kosztów sądowych z mocy ustawy może mieć zaś charakter przedmiotowy (gdy dotyczy konkretnych spraw bądź konkretnych środków zaskarżenia) lub podmiotowy (gdy dotyczy konkretnych podmiotów, którym przysługuje zwolnienie w konkretnych sprawach lub w konkretnych warunkach). Zwolnienia o charakterze przedmiotowym unormowano przede wszystkim w art. 95 u.k.s.c., w którym wymieniono szereg pism procesowych (wniosków, pozwów, środków zaskarżenia), od których nie pobiera się opłat sądowych (zwolnienie nie dotyczy więc wydatków). W szczególności, zgodnie z art. 95 ust. 4 u.k.s.c., nie pobiera się opłat od skargi na orzeczenie referendarza sądowego i zażalenia w elektronicznym postępowaniu upominawczym. Zwolnienia o charakterze podmiotowym zawarto natomiast w art. 94, art. 96 ust. 1 pkt 1 – 9a i 11 – 13, art. 98, art. 98a, art. 104, art. 35 i art. 36 u.k.s.c. Należy wśród nich wyróżnić zwolnienia od opłat sądowych (np., zgodnie z art. 94 u.k.s.c., „Skarb Państwa nie ma obowiązku uiszczania opłat") oraz zwolnienia od kosztów sądowych w ogóle (np., zgodnie z art. 96 u.k.s.c., podmioty wskazane w tym przepisie „[n]ie mają obowiązku uiszczania kosztów sądowych").

Zwolnienia od kosztów sądowych na mocy postanowienia sądu, zgodnie z art. 102 ust. 1 u.k.s.c., może domagać się osoba fizyczna, jeżeli złoży oświadczenie, z którego wynika, że nie jest w stanie ich ponieść bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny. W myśl art. 103 u.k.s.c, sąd może przyznać zwolnienie od kosztów sądowych także osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej niebędącej osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, jeżeli wykazała, że nie ma dostatecznych środków na ich uiszczenie. Przepis art. 96 ust. 1 pkt 10 u.k.s.c. stanowi zaś, że strona, która została zwolniona

o kosztów sądowych przez sąd, nie ma obowiązku uiszczenia kosztów sądowych w zakresie przyznanego jej zwolnienia.

Zgodnie z art. 100 ust.1 i 2 u.k.s.c, strona zwolniona od kosztów sądowych w całości nie uiszcza w ogóle opłat sądowych i nie ponosi wydatków, które obciążają tymczasowo Skarb Państwa. Zwolnienie strony od kosztów sądowych w części (art. 101 u.k.s.c.) może natomiast polegać na zwolnieniu od poniesienia ułamkowej lub procentowej ich części, określonej ich kwoty czy niektórych opłat lub wydatków.

Kwestionowany przepis art. 104a stanowi, że „[w] elektronicznym postępowaniu upominawczym (...) przepisów art. 96 ust. 1 pkt 10, art. 100 – 103, art. 104 ust. 2, art. 105 nie stosuje się". Regulację tę wprowadzono do u.k.s.c. ustawą z dnia 9 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 26, poz. 156 ze zm.) wraz z wprowadzeniem do postępowania cywilnego przepisów o elektronicznym postępowaniu upominawczym (art. 505^{28} – 505^{37} k.p.c.). Zaskarżony przepis wyklucza stosowanie w elektronicznym postępowaniu upominawczym przepisów u.k.s.c. w zakresie dotyczącym zwolnienia od kosztów sądowych. Ustawami z dnia 1 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 92, poz. 531) oraz z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 4) przepis art. 104a u.k.s.c. nowelizowano, obejmując przewidzianym w nich wyłączeniem stosowania instytucji zwolnienia od kosztów sądowych również wniosek o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego spółki, której umowa została zawarta przy wykorzystaniu wzorca umowy udostępnionego w systemie teleinformatycznym.

W doktrynie wskazuje się, że wyłączenie stosowania przepisów o zwolnieniu od kosztów sądowych w elektronicznym postępowaniu

upominawczym ma wykluczyć zwłokę w tym postępowaniu, mogącą wynikać z dodatkowego rozstrzygania wniosków w tym przedmiocie, doręczania postanowień i ewentualnego ich zaskarżania w wypadku odmowy zwolnienia od kosztów sądowych (*vide* – Andrzej Zieliński, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 417). W piśmiennictwie zauważa się również, że brak możliwości złożenia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych, choć formalnie dotyczy obu stron, ma praktyczne znaczenie jedynie dla powoda, na którym ciąży obowiązek opłacenia pozwu w elektronicznym postępowaniu upominawczym (*vide* – Katarzyna Gonera, komentarz do art. 104a, [w:] *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, LEX nr 9975/2011). W myśl bowiem art. 19 ust. 2 pkt 2 u.k.s.c., powód zobowiązany jest wnieść od pozwu w elektronicznym postępowaniu upominawczym czwartą część opłaty, zaś pozwany, wnosząc sprzeciw od nakazu zapłaty, nie musi uiszczać żadnych kosztów (art. 19 ust. 4 u.k.s.c.). W tym kontekście wskazuje się, że wyeliminowanie możliwości ubiegania się przez powoda o zwolnienie od kosztów sądowych jest celowe i pragmatyczne, gdyż opłata od pozwu jest stosunkowo niewysoka i nie podlega uzupełnieniu przez powoda po wniesienia sprzeciwu od nakazu zapłaty przez pozwanego (art. 505^{36} *in fine* k.p.c.). Ponadto, eliminacja możliwości uzyskania zwolnienia od kosztów sądowych nie narusza praw powoda, bowiem korzystanie z elektronicznego postępowania upominawczego nie jest obligatoryjne. To do powoda należy wybór, jaką drogę postępowania wybierze. Zamierzając skorzystać ze zwolnienia od kosztów sądowych ze względu na swoją sytuację majątkową, wybierze drogę „zwykłego" postępowania upominawczego. Pozwany zaś – jak stwierdzono – nie ponosi żadnych kosztów w elektronicznym postępowaniu upominawczym (*vide* – *ibidem*; podobnie Paweł Bieżuński, *Komentarz do zmiany art. 19, art. 19 ust. 2, art. 95, art. 95 ust. 4, art. 104a ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych wprowadzonej przez Dz. U. z 2009 r. Nr 26, poz. 156*, LEX/el. nr 7972/2009). Z tego też powodu twierdzi się, że regulacja art. 104a u.k.s.c nie

pozbawia strony *ex lege* prawa dostępu do sądu (*vide* – Przemysław Feliga, komentarz do art. 104a ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Przemysław Feliga [red.], *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, LEX nr 10559/2015).

Wyrażane w doktrynie poglądy co do genezy i *ratio legis* wyłączenia możliwości zwolnienia od kosztów sądowych w elektronicznym postępowaniu upominawczym znajdują wyraźne potwierdzenie w materiałach legislacyjnych dotyczących powołanej ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. Wskazuje się w nich w szczególności, że „[d]odanie art. 104^1 (w uchwalonej ustawie przepis ten zyskał ostatecznie oznaczenie «art. 104a» – przyp. wł.) ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych eliminuje możliwość korzystania przez powoda ze zwolnienia od kosztów sądowych. Takie rozwiązanie wydaje się uzasadnione. Z jednej strony rozpatrywanie wniosków o zwolnienie od kosztów sądowych w znacznym stopniu wydłużałoby postępowanie, co jest sprzeczne z celem proponowanych zmian, zaś z drugiej strony eliminacja możliwości zwolnienia od kosztów sądowych nie narusza praw powoda. Korzystanie z e.p.u. (elektronicznego postępowania upominawczego – przyp. wł.) nie jest obligatoryjne. Do powoda należy wybór, jaką drogę postępowania wybierze. Jeżeli powód chce skorzystać ze zwolnienia może wybrać drogę tradycyjnego postępowania upominawczego. Eliminacja możliwości zwolnienia od kosztów sądowych nie dotyczy natomiast pozwanego. Składając sprzeciw nie musi on bowiem uiszczać żadnych kosztów. Jeżeli natomiast chodzi o zażalenie na postanowienie sądu elektronicznego oraz skargę na orzeczenie referendarza w elektronicznym postępowaniu upominawczym, to wprowadzono zasadę, że są one wolne od opłat sądowych" (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw wraz z projektami aktów wykonawczych, druk nr 859/VI kadencji Sejmu RP, s. 18 – 19). Przyjęte przez projektodawców założenia, leżące u podstaw

decyzji o wyłączeniu stosowania – w elektronicznym postępowaniu upominawczym – przepisów o zwolnieniu od kosztów sądowych, znalazły uznanie i aprobatę w opinii Biura Analiz Sejmowych, skoro – jak w niej zauważono – „nie zachodzi potrzeba uiszczania jakichkolwiek opłat od wniesienia sprzeciwu od nakazu zapłaty" [*vide* – Tadeusz Zembrzuski, *Opinia prawna do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 859)* z dnia 18 września 2008 r., s. 12].

Zgodne stanowisko doktryny, jak również jednoznaczne sformułowania zawarte w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, potwierdzają – jak się wydaje – trafność spostrzeżenia Rzecznika, że ustawodawca, konstruując zaskarżony przepis, miał na względzie pierwotne założenie, iż strona pozwana w trakcie elektronicznego postępowania upominawczego nie może znaleźć się w sytuacji, w której będzie obowiązana do pokrycia kosztów sądowych. Poszukując zatem rzeczywistej intencji, jaką kierował się ustawodawca, wprowadzając do u.k.s.c. przepis art. 104a, można przyjąć, iż obejmowała ona w istocie przede wszystkim powoda i eliminację możliwości uzyskania przez niego zwolnienia od kosztów sądowych w związku z wniesieniem pozwu. W słuszności tej tezy utwierdzać mogą pozostałe, wprowadzone przez powołaną ustawę, regulacje dotyczące kosztów elektronicznego postępowania upominawczego, w szczególności zawarte w art. 19 ust. 2 u.k.s.c., zgodnie z którym od pozwu w elektronicznym postępowaniu upominawczym pobiera się jedynie czwartą część opłaty, oraz w art. 95 ust. 4 u.k.s.c. stanowiącym, że od skargi na orzeczenie referendarza sądowego i od zażalenia w elektronicznym postępowaniu upominawczym nie pobiera się opłaty, jak również reguła, że sprzeciw od nakazu zapłaty wydanego w elektronicznym postępowaniu upominawczym nie podlega opłacie sądowej ponoszonej czy to

przez powoda (co byłoby w istocie uzupełnieniem różnicy między czwartą częścią opłaty pobranej od pozwu przy jego wnoszeniu a całą należną opłatą, jak wynikało to – w odniesieniu do „zwykłego" postępowania upominawczego – z art. 19 ust. 4 pkt 2 u.k.s.c. w brzmieniu obowiązującym przed dniem 10 marca 2007 r.), czy pozwanego (tak, jak tego wymaga art. 19 ust. 4 u.k.s.c. w przypadku wniesienia zarzutów od nakazu zapłaty wydanego w postępowaniu nakazowym).

Zniesienie możliwości uzyskania zwolnienia od kosztów sądowych w elektronicznym postępowaniu upominawczym jest więc – w odniesieniu do powoda – niejako neutralizowane przez:

- ustanowienie obowiązku uiszczenia jedynie czwartej części opłaty od pozwu, a więc na relatywnie niskim poziomie,
- brak obowiązku uzupełnienia tej opłaty w razie skutecznego wniesienia sprzeciwu od nakazu zapłaty,
- brak obowiązku ponoszenia opłat sądowych od zażaleń lub skarg na orzeczenia referendarza sądowego, oraz
- fakultatywność trybu elektronicznego postępowania upominawczego.

W odniesieniu do pozwanego, przy bezprzedmiotowości pierwszej z wymienionych reguł i aktualności kolejnych dwóch, możliwość wyboru trybu postępowania jest ograniczona. Dokonany przez powoda wybór elektronicznego postępowania upominawczego, jako trybu, w którym zamierza dochodzić swych roszczeń, wiąże bowiem pozwanego w tym sensie, że zakwestionowanie nakazu zapłaty i przekazanie sprawy do rozpoznania w zwykłym trybie możliwe jest za pomocą środka przewidzianego w elektronicznym postępowaniu upominawczym – sprzeciwu od nakazu zapłaty, który jednak, aby wywołać ten skutek, musi być wniesiony „prawidłowo" (art. 505^{36} *in principio* k.p.c.). O ile samo wniesienie sprzeciwu od nakazu zapłaty istotnie nie wymaga uiszczenia opłaty sądowej, to w przypadku, gdy – jak w przedmiotowej sprawie – strona pozwana kwestionuje skuteczność doręczenia nakazu zapłaty za pomocą dowodu połączonego z wydatkami, obowiązana jest ona do uiszczenia zaliczki na ich

pokrycie. Brak możliwości uzyskania zwolnienia od kosztów sądowych, w przypadku, gdyby strona pozwana nie była w stanie ponieść tych kosztów bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny, stanowi barierę uniemożliwiającą prawidłowe wniesienie sprzeciwu, a tym samym – podjęcie obrony w postępowaniu sądowym. W elektronicznym postępowaniu upominawczym sąd dokonuje swoistego przedsądu w oparciu jedynie o twierdzenia pozwu i bez przeprowadzenia postępowania dowodowego oraz bez wysłuchania stron. Taki sposób rozstrzygania sprawy cywilnej stanowi co prawda o istocie elektronicznego postępowania upominawczego, lecz uznanie, że spełnia on mimo to warunki sprawiedliwości proceduralnej, wymaga gwarancji, by strona pozwana miała realne możliwości zakwestionowania twierdzeń powoda i przedstawienia własnych, choćby przez skuteczne przeniesienie sporu do trybu „zwykłego", w którym rozpoznanie sprawy będzie odbywało się w warunkach kontradyktoryjności, zapewniającej możliwość skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Kwestionowana regulacja nie spełnia przedstawionego warunku, gdyż wyłączenie możliwości zwolnienia od kosztów sądowych strony pozwanej w elektronicznym postępowaniu upominawczym utrudnia tej stronie korzystanie z przysługujących uprawnień procesowych, a nawet może pociągać za sobą negatywne i nieodwracalne dla niej następstwa procesowe. Trzeba jednocześnie pamiętać, że, w myśl utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością absolutną, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych jednostki (*vide* – wyroki: z dnia 16 grudnia 2008 r., sygn. akt P 17/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 179 i z dnia 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 12/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 41).

Należy w tym miejscu podkreślić, że prawo domagania się zwolnienia od kosztów sądowych Trybunał Konstytucyjny uznał za prawo podmiotowe (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07, *op. cit.*), zaś indywidualny tryb kontroli majątkowej i życiowej uczestników

postępowania przez niezawisłe sądy – za konieczny i najbardziej efektywny środek zapewnienia rzeczywistej realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do sądu. Obligatoryjne wyłączenie tego środka w postępowaniach wymagających ponoszenia istotnych kosztów postępowania narusza – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – art. 45 ust. 1 Konstytucji. Niedopuszczalne, na gruncie art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, jest – jak zaakcentował Trybunał Konstytucyjny – każde, dokonane w dowolnym obszarze regulacji procesowej i na dowolnym etapie postępowania cywilnego, administracyjnego lub karnego, kategoryczne wykluczenie dowodu braku środków koniecznych na pokrycie kosztów ochrony naruszonych praw i wolności jednostki, jeżeli koszty te przekraczają rozsądną miarę. Tam bowiem, gdzie państwo wprowadza przymus uiszczenia kosztów sądowych, musi istnieć efektywny system zwolnień uczestników tych postępowań od tych kosztów (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04, *op. cit.*).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się wprawdzie, że prawo do zwolnienia od kosztów sądowych nie jest nieograniczone i nie jest jego celem zapewnienie idealnej dostępności wymiaru sprawiedliwości zawsze i w każdej sprawie. Nie obejmuje ono zwolnienia od kosztów postępowania w razie oczywistej bezzasadności powództwa lub obrony. Ustawodawca ma bowiem możliwość wprowadzenia niezbędnych mechanizmów zabezpieczających przed nadużywaniem prawa do sądu przez podejmowanie prób dochodzenia na drodze sądowej roszczeń oczywiście bezzasadnych, gdyż mieści się to w klauzuli porządku publicznego, powołanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, i nie może być utożsamiane z zamknięciem drogi sądowej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05, *op. cit.*). Kwestionowana regulacja nie odnosi się jednak do sytuacji, w której wyłączenie prawa domagania się zwolnienia od kosztów sądowych można uzasadnić oczywistą bezzasadnością obrony pozwanego.

Trzeba wreszcie wskazać, że zaskarżony przepis art. 104a u.k.s.c., przez to, że – w elektronicznym postępowaniu upominawczym – utrudnia podjęcie obrony przez pozwanego, który nie jest w stanie, bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny, ponieść kosztów sądowych, zaburza faktyczną równość uczestników tego postępowania. Standardy sprawiedliwej (rzetelnej) procedury wymagają bowiem nie tylko tego, by strony postępowania sądowego, w szczególności postępowania o charakterze spornym, dysponowały odpowiednimi środkami procesowymi, służącymi wyrażeniu ich stanowisk i odniesieniu się do stanowisk przeciwnika procesowego, ale również tego, by dostęp do tych środków (choćby miały one zróżnicowany, w zależności od roli procesowej, charakter) był względnie łatwy, a przede wszystkim – równy dla obu stron. Wprowadzenie bariery ekonomicznej w postaci wyłączenia możliwości uzyskania zwolnienia od kosztów sądowych w elektronicznym postępowaniu upominawczym, która w istocie dotyczy tylko pozwanego, skutkuje faktycznym naruszeniem równości w dostępie do sądu i zasady sprawiedliwej (rzetelnej) procedury.

W konsekwencji, należy uznać, że art. 104a u.k.s.c. w zakresie, w jakim w elektronicznym postępowaniu upominawczym wyłącza możliwość uzyskania przez stronę pozwaną zwolnienia od kosztów sadowych, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego