



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-752052-IV/13/AGR

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, dnia 19. 12. 2013 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLERIA	
wpl. dnia	19. 12. 2013
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

(dot. Sygn. akt SK 68/13)

W odpowiedzi na pismo z dnia 25 października 2013 r. uprzejmie informuję, iż Rzecznik Praw Obywatelskich zgłasza udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej konsorcjum spółek: P S.A. w upadłości układowej w W , P sp. z o.o. w W , I S.A. w P , C S.A. w K Jednocześnie uprzejmie przedkładam następujące stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie:

Art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r., Nr 90, poz. 594 z późn. zm.) w zakresie, w jakim wskazany przepis prawa przewiduje opłatę przekraczającą kwotę 100.000 zł, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 2 oraz art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Skarga konstytucyjna konsorcjum spółek: P S.A. w upadłości układowej w W ,
 P sp. z o.o. w W , I
 S.A. w P , C S.A. w K zarzuca niekonstytucyjność przepisu
 przewidującego wysokość opłaty od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej przy
 Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych w sytuacji, gdy skarga dotyczy czynności w postępowaniu
 o udzielenie zamówienia publicznego podjętych po otwarciu ofert. Zgodnie z zaskarżonym
 przepisem art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych
 w takim przypadku pobiera się opłatę stosunkową w wysokości 5 % wartości przedmiotu
 zamówienia w postępowaniu, którego skarga dotyczy, jednak nie więcej niż 5.000.000 złotych.

W sprawie cywilnej stanowiącej podstawę złożonej skargi konstytucyjnej, skarżący został
 obciążony obowiązkiem zapłaty na rzecz przeciwnika kwoty złotych tytułem zwrotu
 kosztów postępowania skargowego (pkt II wyroku Sądu Okręgowego w K Wydział XII
 Gospodarczy - Odwoławczy z dnia września 2012 r., sygn. akt). Jednocześnie
 złożone przez skarżącego zażalenie na zawarte w wyroku rozstrzygnięcie o kosztach sądowych
 zostało oddalone postanowieniem Sądu Okręgowego w K Wydział XII Gospodarczy –
 Odwoławczy z dnia marca 2013 r. (sygn. akt). Zaskarżony przepis art. 34 ust. 2
 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, w którym skarżący
 upatruje naruszenie swych konstytucyjnych praw, był podstawą wymiaru opłaty sądowej
 w sprawie. W świetle art. 198f ust. 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień
 publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 z późn. zm.) konsorcjum spółek:
 P S.A. w upadłości układowej w W , P sp. z o.o. w W ,
 I S.A. w P , C S.A.
 w K zostało, zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik postępowania skargowego,
 prawomocnie obciążone obowiązkiem uiszczenia na rzecz przeciwnika procesowego opłaty
 w wysokości 5.000.000 złotych, obliczonej na podstawie art. 34 ust. 2 ustawy z dnia
 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Wskazany przepis prawa stanowił
 więc podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia Sądu w przedmiocie kosztów kończącego
 postępowanie w sprawie.

I. Przedmiot zaskarżenia

Skarżący w skardze konstytucyjnej kwestionuje konstytucyjność art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Zaskarżony przepis został wprowadzony do polskiego porządku prawnego z chwilą wejścia w życie 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. z dnia 7 grudnia 2009 r.), tj. z dniem 22 grudnia 2009 r. Wskazaną nowelą wprowadzono zróżnicowanie wysokości opłaty od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych w zależności od tego, czy sama skarga dotyczy czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podjętych przed otwarciem ofert, czy też po otwarciu ofert. W pierwszym przypadku 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 (art. 34 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych). W przypadku zaś, gdy skarga dotyczy czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podjętych po otwarciu ofert, zgodnie z zaskarżonym przepisem art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, należna opłata stanowi opłatę stosunkową w wysokości 5 % wartości przedmiotu zamówienia w postępowaniu, którego skarga dotyczy, jednak nie więcej niż 5.000.000 złotych. Wcześniej, tj. przed dniem 22 grudnia 2009 r., kwestia opłaty od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych była uregulowana jednolicie w ramach art. 34 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. W poprzednim stanie prawnym od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych, w sprawach zamówień publicznych pobierano opłatę stałą w wysokości 3.000 zł.

Wprowadzona zmiana prawna niewątpliwie zwiększyła wysokość opłat od skarg na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych. W jej rezultacie opłaty od skargi stały się najwyższymi w całym systemie prawa polskiego, przewyższając wielokrotnie opłaty w innych sprawach cywilnych (por. Jarosław Jerzykowski. Komentarz do art.198(c) ustawy - Prawo zamówień publicznych. Stan prawny: 2012.05.01, LEX). W przypadku opłaty stosunkowej przewidzianej w ramach art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych górna granica opłaty jest pięćdziesięciokrotnie wyższa od najwyższej opłaty stosunkowej statutowanej w art. 13 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Samo uzasadnienie projektu ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach

sądowych w sprawach cywilnych wskazuje, iż celem przyjętego rozwiązania prawnego było stworzenie regulacji skutecznie ograniczającej wnoszenie skarg do sądu w postępowaniach o udzielenie zamówień o znacznych wartościach. Dotychczasowe uregulowanie, przewidujące uiszczanie opłaty w jednakowej wysokości niezależnie od wartości zamówienia publicznego, w opinii projektodawców nie było uzasadnione (str. 8 Uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Druk Sejmowy Nr 2154 Sejmu VI Kadencji). Warto podkreślić, iż projektodawcy nie wskazali bliżej podstaw uzasadniających przyjęcie na gruncie art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych górnej granicy opłaty opiewającej na kwotę 5.000.000 zł.

W orzecznictwie dostrzega się, iż sama zmiana treści art. 34 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, polegająca na znaczącym, wręcz „zaporowym” podwyższeniu opłaty sądowej od skargi, była wymuszona dostrzeżonym przez prawodawcę nadużywaniem tegoż środka oraz jego instrumentalnym wykorzystywaniem w celu blokowania postępowania w sprawach o udzielenie zamówienia publicznego. Dotychczasowa opłata stała była określona na zbyt niskim poziomie, w sposób nieadekwatny do wartości przedmiotu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Przesłanką dokonanego podwyższenia opłaty stała się więc potrzeba usprawnienia procesu udzielania dużych zamówień (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2012 r., sygn. akt III CZP 23/12, OSNC 2013/1/4; uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2010 r., sygn. akt III CZP 103/10, OSNC 2011/7-8/83).

II. Charakter prawny skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych

Warto podkreślić, iż skarga na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej stanowi środek ochrony prawnej wprowadzony do polskiego porządku prawnego z uwagi na konieczność realizacji dyrektywy Rady Europy 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.U.U.E.L. 1989.395.33 z dnia 30 grudnia 1989 r.) oraz dyrektywy Rady 92/13/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. koordynującej przepisy i regulacje administracyjne dotyczące stosowania zasad Wspólnoty w zakresie procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji (Dz. Urz. WE L 76 z dnia 23 marca 1992 r.). Przywołane dyrektywy zostały zmodyfikowane dyrektywą 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. zmieniającą dyrektywy Rady 89/665/EWG

i 92/13/EWG w zakresie poprawy skuteczności procedur odwoławczych w dziedzinie udzielania zamówień publicznych (Dz. U.UE.L. 2007.335.31 z dnia 20 grudnia 2007 r.). Warto więc zaznaczyć, iż prawodawstwo unijne wymaga, aby proces zamówienia publicznego podlegał skutecznej i realnej kontroli. W przypadku, gdy organy odwoławcze nie mają charakteru sądowego, prawo unijne stawia warunek, aby decyzje podjęte przez taki organ mogły być przedmiotem odwołania do sądu lub innego organu będącego sądem w rozumieniu art. 234 Traktatu, niezależnego od zamawiającego i od organu odwoławczego. Wymaga podkreślenia, iż Krajowa Izba Odwoławcza nie jest ani sądem, ani trybunałem w rozumieniu zapisów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (por. Jerzy Pieróg. Prawo zamówień publicznych. Komentarz. Wydawnictwo C.H. BECK. Warszawa. 2012, str. 571-572). Skarga na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej jest więc instrumentem umożliwiającym sądową kontrolę procesu dotyczącego udzielenia zamówienia publicznego.

Przewidziana w ramach regulacji art. 198a-198g ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 z późn. zm.) skarga do sądu pozostaje istotną częścią ukształtowanego ustawą systemu badania legalności decyzji, zapadłych w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W zależności od rodzaju rozstrzygnięcia wydanego przez Krajową Izbę Odwoławczą skarga pełni funkcję apelacji lub zażalenia. Celem skargi jest niewątpliwie umożliwienie ponownego merytorycznego rozpoznania sprawy w zakresie żądań zgłoszonych w odwołaniu. Sąd powszechny rozpoznając skargę jest uprawniony do pełnej kontroli prawidłowości postępowania i wydanego przez Krajową Izbę Odwoławczą rozstrzygnięcia. Skarga do sądu na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej jest traktowana w systemie prawa jako zwyczajny środek odwoławczy i jako taka winna korzystać z wszelkich gwarancji konstytucyjnego prawa do sądu. Postępowanie wywołane skargą winno realizować standardy wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 2010 r., sygn. akt III CZP 103/10, OSNC 2011/7-8/83; uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 2010 r., sygn. akt II CZ 108/08, LEX nr 1130295; Jarosław Jerzykowski. Komentarz do art.198(a) ustawy - Prawo zamówień publicznych. Stan prawny: 2012.05.01, LEX; Grzegorz Mazurek. Skarga do sądu na wyrok KIO, cz. 1. Teza nr 2, M.Zam.Pub.2010/12/50; Krzysztof Padrak. Skarga do sądu. Teza nr 3, Zam.Pub.Dor.2008/9/44).

III. Koszty postępowania a prawo do sądu

Spośród wzorców konstytucyjnych powołanych przez skarżącego zdaniem Rzecznika kluczowy w sprawie pozostaje art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W istocie ciężar

kontroli konstytucyjności zaskarżonego przepisu dotyczy oceny dopuszczalności wprowadzonego przez ustawodawcę ograniczenia w prawie do sądu (ocena proporcjonalności dokonanej przez ustawodawcę ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo do sądu).

Zgodnie z treścią art. 45 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Istota prawa do sądu sprowadza się więc do zapewnienia ochrony sądowej w sprawach dotyczących sfery praw lub wolności danego podmiotu (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt Ts 24/99, OTK 1999/6/130). Jest to jedno z podmiotowych praw podstawowych jednostki i jedna z fundamentalnych gwarancji praworządności w demokratycznym państwie prawa. Prawo do sądu, wedle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego obejmuje: prawo dostępu do sądu (prawo do uruchomienia procedury przed właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem); prawo do właściwej procedury przed sądem; prawo do wiążącego rozstrzygnięcia sprawy. Konstytucyjne prawo do sądu ma aspekt pozytywny, zawiera bowiem dyrektywy zobowiązujące ustawodawcę do należytego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w wymiarze instytucjonalnym i proceduralnym oraz zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania. W tym aspekcie można mówić o obowiązku ustawodawcy ustanowienia regulacji prawnej, która zapewnia rozpatrzenie sprawy przez sąd, na żądanie zainteresowanego. Negatywny aspekt prawa do sądu wyraża się w zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97, OTK ZU 4/1998/4/50; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 października 2001 r., sygn. akt K 12/01, OTK ZU 2001/7/213; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04, OTK-A 2004/8/81; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 stycznia 2013 r., sygn. akt SK 28/11, 5/1/A/2013).

Zgodnie zaś z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji RP 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. Przywołany przepis Ustawy Zasadniczej statuuje tzw. zasadę proporcjonalności. Godząc się na limitowanie konstytucyjnych praw, w tym także prawa do sądu, Konstytucja precyzuje też warunki dopuszczalności tego rodzaju ograniczeń. Art. 31 ust. 3 Konstytucji wyraźnie określa przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z wolności i praw jednostki. Należą do nich: ustawowa forma ograniczeń, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wartości wskazanych enumeratywnie w art. 31 ust. 3 Konstytucji

(bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób), istnienie konieczności ograniczeń, przy braku innych środków skutecznie służących temu celowi (zakaz nadmiernej ingerencji), zakaz naruszania istoty danej wolności lub prawa. Tak ujęta zasada proporcjonalności jest stale obecna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (przykładowo: uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 22/05, OTK-A 2005/11/135; wyroku z dnia 15 grudnia 2004 r., sygn. akt K 2/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117; wyroku z dnia 29 czerwca 2001 r., sygn. akt K 23/00, OTK ZU 2001/5/124, wyroku z dnia 12 stycznia 2000, sygn. akt P 11/98, OTK ZU nr 2000/1/3; wyroku z dnia z 23 listopada 2009 r., sygn. akt P 61/08, OTK ZU-A 2009/10/150; wyroku z dnia 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10, OTK-A 2012/9/106).

Konstytucyjne prawo do sądu nie jest absolutne, lecz podobnie jak inne prawa konstytucyjne podlega ograniczeniom. Wszelkie ograniczenia dotyczące poszczególnych składowych konstytucyjnego prawa do sądu podlegają jednak ocenie z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji, który wyznacza granice swobody regulacyjnej Państwa. Ograniczając sądową ochronę praw i wolności, ustawodawca winien uwzględnić fundamentalne znaczenie prawa do sądu i jego centralne usytuowanie w systemie gwarancji formalnych demokratycznego państwa prawa (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04, OTK-A 2004/8/81; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU-A 2002/3/31; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11, OTK-A 2012/10/119).

Podobnie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu na gruncie art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wyrażono zapatrywanie, iż niektórych przypadkach prawo do sądu może podlegać różnym ograniczeniom, również o charakterze finansowym. Prawo do sądu nie jest prawem absolutnym, jako że prawo to ze swej natury wymaga regulacji ze strony Państwa. Sam bowiem interes publiczny w postaci właściwego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości może usprawiedliwiać nakładanie finansowych ograniczeń mających znaczenie dla prawa do sądu. Tym niemniej, zastosowane ograniczenie nie może zamykać lub ograniczać dostępu w taki sposób i do takiego stopnia, by naruszone zostały same podstawy tego prawa. Podobnie z punktu widzenia wymogów sprawiedliwości proceduralnej należy unikać regulacji skutkujących obciążeniem strony obowiązkiem ostatecznego poniesienia niewspółmiernych do istoty sporu kosztów postępowania. Ocena proporcjonalności ograniczenia prawa do sądu przez wysokość kosztów sądowych przy uwzględnieniu reguł obciążania nimi uczestników sporu sądowego nie może być jednak dokonana *in abstracto*, ale wymaga starannej oceny w świetle okoliczności danej sprawy, w szczególności możliwości finansowych skarżącego

oraz etapu postępowania. Ocena ta wymaga również uwzględnienia, że prawo do sądu spełnia kluczową rolę w demokratycznym społeczeństwie i nie może być iluzoryczne czy teoretyczne, ale praktyczne i skuteczne. Dane ograniczenie nie będzie zgodne z art. 6 Konwencji, jeśli nie będzie miało na celu osiągnięcia prawnie uzasadnionej wartości oraz jeśli nie istnieje uzasadniony związek proporcjonalności pomiędzy zastosowanymi środkami i zamierzonym do osiągnięcia, a prawnie uzasadnionym stanem rzeczy (por. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 31 stycznia 2012 r. w sprawie: Assunção Chaves v. Portugalia, 61226/08, LEX nr 1107093; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 22 marca 2012 r. w sprawie: Granos Organicos Nacionales S.A. v. Niemcy, 19508/07, LEX nr 1130584; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 16 października 2012 r. w sprawie: Piętka v. Polska, 34216/07, LEX nr 1219713).

Wprowadzane w tym zakresie ograniczenia nie mogą więc ograniczać prawa do sądu w taki sposób lub do takiego stopnia, by uszczerbku doznała sama jego istota. W sprawach cywilnych trudno jest wyobrazić sobie rządy prawa bez istnienia możliwości posiadania realnego dostępu do sądu. Wysokość opłat oszacowana w świetle szczególnych okoliczności danej sprawy, w tym między innymi zdolności strony do ich uiszczenia oraz faza postępowania, w której nałożono omawiane ograniczenie, są czynnikami istotnymi z punktu widzenia oceny, czy dana osoba mogła korzystać ze swojego prawa do sądu (czy miała zagwarantowane prawo rozpatrzenia swojej sprawy przez sąd przy zachowaniu reguł sprawiedliwości proceduralnej). Koszty sądowe nie powinny być więc nadmierne i nie powinny stanowić nieuzasadnionego ograniczenia prawa do wnoszenia środków procesowych. Nie powinny powodować naruszenia tak samego prawa dostępu do sądu jak i wymogów sprawiedliwej procedury. Niezmiernie istotne pozostaje bowiem zapewnienie przez właściwe władze swoistej równowagi między interesem Państwa w pobieraniu opłat sądowych za rozpatrywanie roszczeń a interesem strony w ich dochodzeniu przed sądami. Niewątpliwie bowiem sama rezygnacja z kontynuowania sprawy z uwagi na obciążenia kosztowe może być skutkiem istnienia w systemie prawnym regulacji godzącej w prawo do sądu. W efekcie w danym przypadku może dojść do nieuprawnionego konwencyjnie umniejszenia istoty prawa do sądu. Każde ograniczenie czysto finansowej natury, które pozostaje kompletnie niezwiązane z meritum danego środka prawnego (przedmiotem sprawy) lub też jego przyszłym (ostatecznym) powodzeniem winno być przedmiotem szczególnie rygorystycznej kontroli z punktu widzenia interesu wymiaru sprawiedliwości (poglądy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu wyrażone m.in. w wyroku z dnia 19 czerwca 2001 r. w sprawie: Kreuz v. Polska, 28249/95, LEX nr 47549; wyroku z dnia 26 lipca 2005 r. w sprawie: Kniat v. Polska, 71731/01, LEX nr 154893; wyroku z dnia 26 lipca 2005 r. w sprawie: Podbielski i PPU „Polpure” v. Polska, 39199/98, LEX nr 154903; wyroku

z dnia 6 kwietnia 2006 r. w sprawie: Stankiewicz v. Polska, 46917/99, LEX nr 176845; wyroku z dnia 29 marca 2006 r. w sprawie: Sordino v. Włochy nr 1, 36813/97, LEX nr 174551; wyroku z dnia 26 lipca 2005 r. w sprawie: Jedamski i Jedamska v. Polska, 73547/01; wyroku z dnia 10 lipca 1998 r. w sprawie: Tinnelly & Sons Ltd. I inni v. Zjednoczone Królestwo, Reports 1998-IV, str. 1660, § 56; wyroku z dnia 13 lipca 1995 r. w sprawie: Tolstoy-Miloslavsky v. Zjednoczone Królestwo, Series Anr 316-B, str. 80-81, §§ 61 i następne, a także w decyzji EKPC z dnia 17 stycznia 1997 r. w sprawie: Dobrakowski v. Polska, 28250/95, LEX nr 40999).

W świetle tak wyznaczonych standardów wszelkie przepisy nakładające obowiązki uiszczenia kosztów sądowych winny być rozpatrywane z punktu widzenia dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu. Unormowania dotyczące kosztów postępowania (w tym ich wysokości, zasad ich ponoszenia przez strony, reguł zwrotu poniesionych kosztów oraz odstępstw od tych zasad itp.) są bowiem ściśle związane z realizacją konstytucyjnych reguł porządku prawnego, które gwarantują skuteczną ochronę praw jednostek na drodze sądowej. Wypada więc podkreślić, iż kwestia wysokości opłat sądowych może być oceniana w płaszczyźnie ingerencji w prawo dostępu do sądu. Ponadto przyjęte przez ustawodawcę zasady ponoszenia kosztów przez uczestników konkretnego postępowania sądowego wymagają wnikliwej oceny z punktu widzenia zasad sprawiedliwości proceduralnej. Konieczność uiszczenia opłaty sądowej może niewątpliwie oddziaływać na treść decyzji danego podmiotu co do skorzystania z przysługującej mu drogi sądowej. Z drugiej strony regulacja prawna skutkująca obciążeniem strony opłatą, nie mającą związku z przedmiotem postępowania i stanem sprawy, może być kwalifikowana jako przejaw niesprawiedliwej procedury sądowej. Tak jak istotne pozostaje uwzględnienie uzasadnionych interesów ogólnospołecznych poprzez stworzenie odpowiedniego systemu pokrywania kosztów sprawnego funkcjonowania sądów, jak i wprowadzenie niezbędnych mechanizmów zabezpieczających przed nadużywaniem prawa do sądu, tak samo ważne pozostaje, by ustawa normująca koszty sądowe nie ustanawiała nadmiernych ograniczeń w płaszczyźnie prawa do sądu. Konkretna treść przepisu normującego problematykę kosztów sądowych powinna być efektem starannego wyważenia kolidujących dóbr jednostkowych i ogólnospołecznych (poglądy Trybunału Konstytucyjnego wyrażone m.in. w wyroku z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01, OTK-A 2002/4/42; wyroku z dnia 2 lipca 2003 r., sygn. K 25/01, OTK-A 2003/6/60; wyroku z dnia 30 marca 2004, sygn. akt SK 14/03, OTK-A 2004/3/23; wyroku z dnia 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04, OTK-A 2004/8/81; wyroku z dnia 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006/103; wyroku z dnia 21 lipca 2008 r., sygn. akt P 49/07, OTK-A 2008/6/108; wyroku z dnia 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009/29; wyroku z dnia 7 marca 2013 r., sygn. akt SK 30/09, OTK-A 2013/3/26).

A. Nieproporcjonalne ograniczenie dostępu do sądu (naruszenie art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP)

Regulacja art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych niewątpliwie stanowi ograniczenie konstytucyjnie ugruntowanego prawa do sądu w zakresie tej jego składowej, która dotyczy samego prawa dostępu do sądowego rozpoznania sprawy zgodnie z indywidualnym interesem danego podmiotu. Treść zaskarżonego przepisu (podstawa prawna wyjątkowo wysoko określonej opłaty sądowej) niewątpliwie może negatywnie oddziaływać na decyzję danego podmiotu co do skorzystania z prawa złożenia skargi do sądu powszechnego w sprawie o udzielenie zamówienia publicznego (gdy skarga dotyczy czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podjętych po otwarciu ofert). Zdaniem Rzecznika dokonane przez ustawodawcę określenie wysokości opłat od skarg na orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych stanowi ingerencję w konstytucyjnie chronione prawo do sądu. Uwzględniając charakter skargi jako instrumentu prawnego umożliwiającego dochodzenie na drodze sądowej praw naruszonych we wcześniejszym postępowaniu w sprawach o udzielenie zamówienia publicznego, należy więc dokonać oceny zaskarżonej regulacji prawnej, wprowadzającej ograniczenia w sferze konstytucyjnego prawa do sądu, w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zasada proporcjonalności zezwala ustawodawcy na ograniczenie w sferze konstytucyjnie chronionego prawa jednak tylko przy zachowaniu rygorów wynikających z art. 31 ust. 3 Ustawy Zasadniczej. Analizując samą konstytucyjną dopuszczalność wprowadzonego zaskarżonym przepisem ograniczenia w dostępie do sądu należy wskazać wynikającą z przywołanego przepisu wartość, którą chciał zrealizować ustawodawca. Następnie należy ustalić, czy ograniczenie konstytucyjnego prawa jest narzędziem użytecznym dla zrealizowania wartości chronionej, innymi słowy wymaga ustalenia, czy ograniczenie prawa do sądu pozwala zrealizować cel, o który chodzi ustawodawcy zwykłemu. W dalszej kolejności, trzeba ocenić, czy ograniczenie prawa konstytucyjnego zostało utrzymane w granicach niezbędnych dla zrealizowania założonego celu.

Zdaniem Rzecznika zaskarżony przepis w zakresie, w jakim przewiduje opłatę przekraczającą kwotę 100.000 zł, nie spełnia warunku proporcjonalności *sensu stricto*. W tym zakresie dokonana ingerencja w prawo do sądu nie jest konstytucyjnie konieczna. Warto podkreślić, iż ustawodawca celem racjonalizacji sposobu korzystania ze skargi, dążąc do ograniczenia instrumentalnego wykorzystania tegoż środka prawnego poprzez blokowanie biegu postępowania w sprawach o udzielenie zamówienia publicznego, był uprawniony do zwiększenia dotychczasowej wysokości opłat od skargi na orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej. Generalnie w systemie prawa taka

funkcja przepisów o kosztach sądowych jest powszechnie akceptowana. Tego rodzaju rozwiązania zabezpieczają prawa pozostałych uczestników postępowania. Warto mieć na uwadze, iż całokształt unormowań składających się na system kosztów sądowych winien być tak ukształtowany, aby nie stanowił zachęty do prowadzenia lekkomyślnych, złośliwych czy też fikcyjnych procesów, bez liczenia się z kosztami. Koszty postępowania służą bowiem osiągnięciu należytej sprawności organizacyjnej i orzeczniczej sądów oraz selekcji roszczeń szykanujących i oczywiście niezasadnych od roszczeń uzasadnionych, służących ochronie praw i wolności jednostki (A. Zieliński. Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Wydawnictwo C.H. Beck. Warszawa 2008, str. 213—214; W. Broniewicz. Postępowanie cywilne w zarysie. Wydawnictwo Prawnicze PWN. 1998, str. 101; J. Jodłowski. Z. Resich. J. Lapiere. T. Misiuk-Jodłowska. Postępowanie cywilne. Wydawnictwo Prawnicze PWN. Warszawa. 1996, str. 255; H. Ciepla. Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Wydawnictwo C.H. Beck. Warszawa 1999, str. 453).

Niemniej jednak poważne zastrzeżenia konstytucyjne budzi sama wysokość opłaty, zakreślona w ramach zaskarżonego przepisu prawa (rozmiar dokonanej przez ustawodawcę ingerencji w prawo dostępu do sądu). Z uwagi na znaczenie zaskarżonego przepisu dla realizacji konstytucyjnego prawa do sądu ustawodawca winien ograniczyć się do zakreślenia wysokości opłaty na najniższym poziomie, który prowadzi do realizacji zamierzonego celu. W ocenie Rzecznika specyfika postępowania ze skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej nie stwarza konieczności wprowadzenia do porządku prawnego opłaty pięćdziesięciokrotnie przekraczającej maksymalną wysokość opłaty stosunkowej, wynikającą z art. 13 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Innymi słowy kwota 100.000 zł, generalnie wyznaczająca górną granicę opłaty stosunkowej w polskim systemie kosztów sądowych w postępowaniu cywilnym, pozwala - jak się zdaje - na realizację wartości, której ma służyć zaskarżony przepis prawa, bez uszczerbku dla gwarancji wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Nie bez powodu przed wprowadzeniem do porządku prawnego zaskarżonego przepisu prawa w systemie kosztów sądowych w sprawach cywilnych kwota 100.000 zł stanowiła górną barierę opłat sądowych. Nic nie wskazuje, iż tak określona opłata maksymalna w przypadku innych spraw sądowych nie realizuje funkcji, jakie systemowo stawia się przepisom kosztowym. Nie można w tym zakresie pomijać oczywistego faktu, iż cywilne spory o prawa majątkowe mogą dotyczyć również wysokich wartości majątkowych, jak w przypadku postępowań o zamówienie publiczne. Warto podkreślić, iż także w przypadku postępowania sądowo-administracyjnego maksymalna granica wysokości wpisu stosunkowego jest określona na kwotę 100.000 zł. Wynika ona tak z art. 233 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.) jak i z zapisu § 1 pkt 4

rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z dnia 24 grudnia 2003 r.). Zdaniem Rzecznika tak określona opłata maksymalna w wystarczającym stopniu służy zachowaniu pożądanej równowagi między interesem Państwa w pobieraniu opłat sądowych za rozpatrywanie roszczeń a interesem strony w ich dochodzeniu przed sądami. Konieczność uiszczenia opłaty w maksymalnej wysokości 100.000 zł wystarczająco skutecznie racjonalizuje korzystanie z danego środka prawnego. Wskazana konstatacja pozostaje aktualna także w przypadku opłaty od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej. By spełniać swe systemowe funkcje, wystarczy, by opłata ta była określona na odpowiednim poziomie, w sposób adekwatny do wartości przedmiotu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W tym kontekście warto więc podkreślić, iż nie ma żadnych racjonalnych argumentów przemawiających za tym, że określenie maksymalnej wysokości opłaty stosunkowej w przypadku skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej na poziomie 100.000 zł nie byłoby wystarczające dla wyeliminowania przypadków nadużywania prawa do składania skarg do sądu powszechnego od rozstrzygnięć Krajowej Izby Odwoławczej. Ustanowienie opłaty maksymalnej znacznie przekraczającej wskazany pułap nie znajduje żadnego uzasadnienia i jest postrzegane jako faktyczne ograniczenie prawa do sądu (por. Jarosław Jerzykowski. Komentarz do art.198(c) ustawy - Prawo zamówień publicznych. Stan prawny: 2012.05.01, LEX; Monika Adamczak. Nowe opłaty od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej w świetle konstytucyjnego prawa do sądu. Teza nr 2, LEX 125061/2). Wymaga zaznaczenia, iż przepis wprowadzający konkretne ograniczenia w sferze danego prawa konstytucyjnego pozostaje zawsze niezgodny z Konstytucją, jeśli te same efekty można osiągnąć za pomocą środków, które w mniejszym zakresie ograniczają korzystanie z wolności lub prawa podmiotowego (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06, ZU OTK-A, 2006/9/128).

Zakreślenie opłaty maksymalnej na poziomie 5.000.000 zł nie wydaje się konieczne dla usprawnienia postępowania w sprawach o udzielenie zamówienia publicznego. Tak zaporowo wyznaczony poziom opłaty nie znajduje uzasadnienia na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zdaniem Rzecznika ustawodawca wprowadzając do porządku prawnego zaskarżony przepis ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, oczywiście wykroczył poza cel, któremu miała służyć zmiana normatywna, zwiększająca wysokość opłat od skargi na orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej. Efektem funkcjonowania w obrocie prawnym kwestionowanego przepisu pozostaje nie tylko racjonalizacja praktyki wnoszenia skarg. Wręcz przeciwnie, przepis ten w szerokim zakresie skutkuje faktycznym zamknięciem możliwości złożenia skargi tym uczestnikom obrotu, którzy w dobrej wierze zamierzają skorzystać z instytucji skargi do sądu powszechnego. Poprzez

odziaływanie zaskarżonego przepisu na uczestników obrotu, przewidziana w ramach skargi sądowa kontrola nad orzeczeniami Krajowej Izby Odwoławczej w znacznym stopniu stała się iluzoryczna. Realia obrotu gospodarczego wskazują bowiem, iż nie każdy jego uczestnik jest w stanie opłacić skargę do sądu na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej w sytuacji, gdy jest ona ustalona na tak wysokim poziomie. W przypadku próby zakwestionowania czynności podjętych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego po otwarciu ofert, uczestnicy postępowania niejednokrotnie zostają zmuszeni do rezygnacji z sądowego dochodzenia swych praw. Zakreślona przez ustawodawcę wysokość opłaty skutkuje niemożnością korzystania ze skargi (zamknięciem drogi sądowej ochrony naruszonych praw), przez co ważne funkcje tegoż środka prawnego, przewidziane w systemie prawa pozostają niezrealizowane. Zdaniem Rzecznika skutki kwestionowanej regulacji niewątpliwie trafiły poza uprzednio wyznaczony cel, co wskazuje, iż ustawodawca przekroczył zakres przyznanej mu swobody legislacyjnej. Wobec braku realizacji wymogu wynikającego z zasady proporcjonalności i z uwagi na faktyczne zamknięcie drogi sądowej przewidzianej dla dochodzenia praw naruszonych w postępowaniu o zamówienie publiczne (wprowadzenie istotnych barier w realizacji konstytucyjnego prawa do sądu), zaskarżony przepis w zakresie, w jakim przewiduje opłatę przekraczającą kwotę 100.000 zł pozostaje niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

B. niesprawiedliwa procedura (naruszenie art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP)

Wymaga podkreślenia, iż konstytucyjne prawo do sądu zawiera w swej treści dyrektywy, zobowiązujące ustawodawcę do należytego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w wymiarze instytucjonalnym i proceduralnym oraz zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania (pozytywny aspekt prawa do sądu). Na poziomie regulacji ustawowej niezmiernie istotna pozostaje realizacja idei tzw. sprawiedliwości proceduralnej, która stanowi jeden z przejawów konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do sądu (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 1999 r., sygn. akt SK 11/99, OTK 1999/7/158). W tym kontekście samo rozpoznanie sprawy przez sąd wiąże się co do zasady z właściwym zagwarantowaniem stronie uczestnictwa w procesie rozpoznawania poddanego pod osąd zagadnienia. Rzetelność proceduralna jest bowiem wartością samą w sobie, która wypływa z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Minimum rzetelności postępowania sądowego wyznacza z jednej strony nakaz podmiotowego, a nie przedmiotowego traktowania uczestnika postępowania, z drugiej zaś zakaz arbitralnego działania sądu. Sprawiedliwa procedura sądowa powinna zaś zapewniać stronom uprawnienia procesowe oraz nakładać obowiązki procesowe stosownie do przedmiotu

prorowadzonego postępowania (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05, OTK-A 2006/1/2). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przesądza się nadto, że zasada sprawiedliwości proceduralnej (rzetelności proceduralnej), rozumiana jako wymóg rozpoznania sprawy przez Sąd w sposób zapewniający każdej ze stron możliwość przedstawienia sądowi swych racji, skorzystania z prawa do obrony oraz rzetelnego postępowania dotyczy wszystkich etapów postępowania sądowego. Wynika ona nie tylko z art. 45 ust. 1 Konstytucji, ale także z art. 2 Konstytucji, i jest wartością samą w sobie (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lipca 2006 r., sygn. akt SK 8/06, OTK-A 2006/7/84).

Zgodnie z treścią art. 198f ust. 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 z późn. zm.) strony ponoszą koszty postępowania stosownie do jego wyniku, przy czym sąd określając wysokość kosztów w treści orzeczenia uwzględnia także koszty poniesione przez strony w związku z rozpoznaniem odwołania. Wskazany przepis przewiduje w postępowaniu ze skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej zasadę odpowiedzialności za wynik sprawy przy określaniu obowiązku poniesienia kosztów postępowania przez strony. W świetle przedmiotowego przepisu w przypadku opłacenia skargi w wysokości 5.000.000 zł i pozytywnego jej rozpoznania skutki finansowe wyznaczone tak określoną opłatą ostatecznie dotyczą przeciwnika procesowego (tak jak miało to miejsce w sprawie będącej podstawą rozpoznawanej w ramach niniejszego postępowania skargi kasacyjnej). Zdaniem Rzecznika wymaga podkreślenia, iż sam fakt przegrania sprawy przez przeciwnika procesowego skarżącego, nie usprawiedliwia obciążenia go obowiązkiem zwrotu opłaty określonej w sposób nieproporcjonalny. W tym kontekście wysokość opłaty nie pozostaje w związku z rzeczywistymi kosztami przeprowadzonego postępowania sądowego. W związku ze swym udziałem w postępowaniu sądowym przeciwnik skarżącego zostaje zobowiązany do pokrycia kosztów wyznaczonych na wysokim i nieuzasadnionym poziomie. W istocie w postępowaniu ze skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej dochodzi do nieuprawnionego uprzywilejowania fiskalnego Skarbu Państwa, który otrzymuje opłatę sądową w wysokości nie mającej oparcia w potrzebie pokrycia uzasadnionych kosztów rozpoznania sprawy. W związku z podjęciem obrony swoich praw w postępowaniu sądowym strona zostaje obciążona nadmiernym i niesprawiedliwym ciężarem finansowym (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lipca 2008 r., sygn. akt P 49/07, OTK-A 2008/6/108; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05, OTK-A 2006/8/103).

Wymaga podkreślenia, iż także przeciwnik procesowy skarżącego w ramach postępowania ze skargi realizuje przysługujące mu konstytucyjne prawo do sądu. Sądowa ochrona praw przeciwnika skarżącego doznaje więc nieuzasadnionego uszczerbku w następstwie istnienia realnej groźby

poniesienia niezmiernie wysokich kosztów sądowych. Bezpodstawnie zawyżona opłata od skargi w dalszej kolejności godzi w prawa majątkowe stron postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, negatywnie oddziałując na korzystanie przez strony z uprawnień procesowych. Także w tym zakresie dochodzi do nieuzasadnionego wyłomu w sferze konstytucyjnie wyznaczonych gwarancji prawa do sądu. Ostateczne obciążenie przeciwnika skarżącego obowiązkiem poniesienia opłaty w wysokości 5.000.000 zł zdaniem Rzecznika stanowi przejaw ukształtowania postępowania ze skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej w sposób naruszający wymogi sprawiedliwości proceduralnej. Wymogi sprawiedliwego rozpoznania sprawy w takim postępowaniu sprzeciwiają się obowiązkowi poniesienia przez stronę kosztów, nie pozostających w związku z usprawiedliwionym ciężarem rozpoznawanej sprawy (rzeczywistymi kosztami przeprowadzonego postępowania sądowego). Taki obowiązek fiskalny nie da się pogodzić z prawem do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej.

W tym kontekście zaskarżona regulacja budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia art. 2 Konstytucji RP. Skoro bowiem Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, to ustawodawca powinien unikać tworzenia prawa, które jest niesprawiedliwe i w istocie trudne do akceptacji przez społeczeństwo. Sprawiedliwość społeczna jest pojęciem dynamicznym, związanym z wartościami i zasadami demokratycznego państwa prawnego, a ponadto pozostaje w związku z ogólnym kierunkiem aksjologicznym przyjętym w samej Konstytucji, w tym z zasadą ochrony przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka. Zasada sprawiedliwości społecznej określa pewne minimalne, progowe kryteria rozwiązań prawnych, które powinny być respektowane przez ustawodawcę przy regulacji określonej sfery stosunków społecznych wkraczającej w sferę interesów jednostki. Kryteria sprawiedliwego traktowania nie mogą być jednak formułowane arbitralnie, ale powinny być odnoszone do innych wartości i zasad wyrażonych w samej Konstytucji. Nie można bowiem zapominać, iż na treść zasady sprawiedliwości społecznej składa się cały szereg wartości, które muszą być chronione i realizowane przez państwo (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 września 2006 r., sygn. akt K 51/05, OTK-A 2006/8/100; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lipca 2006 r., sygn. akt SK 21/04, OTK-A 2006/7/88; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 maja 2006 r., sygn. akt K 5/05, OTK-A 2006/5/59; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lipca 1999 r., sygn. akt P 2/99, OTK 1999/5/103). Sprawiedliwość społeczna, w sferze publicznej rozpatrywana głównie w aspekcie socjalno-ekonomicznym, może i powinna być odnoszona w pewnych sytuacjach również do „społecznego poczucia sprawiedliwości”, które w demokratycznym państwie prawnym nie może być przez ustawodawcę lekceważone.

Zdaniem Rzecznika nie można pogodzić ze społecznym odczuciem sprawiedliwości regulacji prawnej, która skutkuje w postępowaniu o zamówienie publiczne obowiązkiem pokrycia przez przeciwnika skarżącego rażąco wygórowanej opłaty sądowej. W szczególności nie legitymizuje przedmiotowego obciążenia sama konieczność wyeliminowania z systemu prawnego błędnego rozstrzygnięcia Krajowej Izby Odwoławczej. Rządząca postępowaniem zasada odpowiedzialności za wynik postępowania nie uzasadnia na gruncie Ustawy Zasadniczej ustawowego obowiązku pokrycia rażąco wysokiej opłaty przez stronę, która nie ma bezpośredniego wpływu na prawidłowość orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej. Zakwestionowane uregulowanie prawne stanowi przejaw „niesprawiedliwej procedury” w postępowaniu sądowym ze skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżony przepis w zakresie, w jakim przewiduje opłatę przekraczającą kwotę 100.000 zł, pozostaje niezgodny także z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

IV. Pozbawienie prawa do zaskarżenia orzeczenia wydanego przez Krajową Izbę Odwoławczą przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych

Zdaniem Rzecznika pełna ocena konstytucyjności zaskarżonego przepisu ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych wymaga przeprowadzenia kontroli tegoż przepisu także z punktu widzenia powołanego w skardze konstytucyjnej art. 78 Konstytucji RP. Zgodnie ze wskazanym przepisem Ustawy Zasadniczej każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, przy czym wyjątki od tak brzmiącej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa. Przepis ten wyraża najbardziej ogólną zasadę zaskarżalności wszelkich rozstrzygnięć w każdym postępowaniu prawnym, zarówno kończącym się orzeczeniem, jak i decyzją. Dotyczy to tak wszelkiego postępowania o charakterze jurysdykcyjnym, jak i postępowań o charakterze administracyjnym, w których rozstrzygnięcie o prawach strony następuje w postępowaniu odzwierciedlającym relacje administracyjnoprawne (gwarancja zaskarżalności szerokiego obszaru orzeczeń i decyzji). Konstytucja jednocześnie pozostawia ustawodawcy swobodę w określaniu trybu zaskarżalności orzeczeń oraz decyzji, celem uwzględnienia złożoności materii i postępowań, których mogą dotyczyć różnorodne postępowania prawne. To ustawa pozostaje właściwa do ukształtowania postępowania w przedmiocie zaskarżania rozstrzygnięć pierwszej instancji. Nie oznacza to jednak, że Konstytucja upoważnia ustawodawcę do dokonywania wyjątków w sposób arbitralny, bez istotnego materialnie lub proceduralnie kryterium, pozwalającego w sposób jasny i przekonujący określić wyjątki od zasady, sformułowanej w ramach art. 78 Konstytucji. Konstytucja nie wskazuje ani zakresu podmiotowego,

ani przedmiotowego, w jakim odstępstwo od tej zasady jest dopuszczalne. Warto więc podnieść, iż wprowadzane przez ustawodawcę wyjątki nie mogą prowadzić do naruszenia innych norm konstytucyjnych. Z oczywistych względów nie mogą też prowadzić do przekreślenia samej zasady ogólnej, która ma rangę konstytucyjną. Odstępstwo od zasady określonej w art. 78 Konstytucji winno być zawsze podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiają pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego. Art. 78 Konstytucji nie precyzuje charakteru i właściwości środków prawnych służących urzeczywistnieniu prawa do zaskarżenia. Przewidziana gwarancja konstytucyjna obejmuje swym zakresem różne, specyficzne dla danej procedury środki prawne, których cechą wspólną jest umożliwienie stronie uruchomienia mechanizmu weryfikacji podjętego w pierwszej instancji orzeczenia bądź decyzji (standardy konstytucyjne dookreślone przez Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z dnia 16 listopada 1999 r., sygn. akt SK 11/99, OTK ZU /1999/7/158; wyroku z dnia 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 2001/3/52; wyroku z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01, OTK ZU-A 2002/4/42; wyroku z dnia 13 czerwca 2006 r., sygn. akt SK 54/04, OTK-A 2006/6/64).

Zdaniem Rzecznika w kontekście rozważanego wzorca istotne pozostaje, iż sąd powszechny rozpoznający skargę na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej działa jako organ w drugiej instancji rozstrzygający zaistniały spór. Sama skarga jest środkiem odwoławczym od rozstrzygnięcia organu quasi-sądowego, realizującym prawo do zaskarżenia, wynikające z art. 78 Konstytucji RP. Postępowanie przed Krajową Izbą Odwoławczą jest postępowaniem szczególnym ze względu na materię rozpatrywanych spraw. W drugiej instancji, spór między stronami postępowania o zamówienie publiczne, rozpatrywany jest przez sąd okręgowy, a więc sąd powszechny, sprawujący wymiar sprawiedliwości. Postępowanie toczące się przed sądem okręgowym wskutek wniesienia skargi spełnia zarówno funkcje postępowania drugiej instancji, jak i funkcję sądowej kontroli wobec rozstrzygnięcia Krajowej Izby Odwoławczej. Nie jest więc to samoistnie rozpoczynające się postępowanie, lecz stanowi ono przedłużenie postępowania, dotyczącego rozstrzygnięcia sporu, które pierwotnie toczyło się przed organem quasi-sądowym. Sąd Okręgowy stanowi drugą instancję merytoryczną, w której następuje ponowne badanie sprawy. Celem skargi jest ponowne merytoryczne rozpoznanie sprawy w zakresie żądań zgłoszonych w odwołaniu (por. analogiczną kwalifikację w przypadku skargi na wyrok zespołu arbitrów, wyrażoną przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 czerwca 2006 r., sygn. akt SK 54/04, OTK-A 2006/6/64 a także poglądy wyrażone w piśmiennictwie: Jarosław Jerzykowski. Komentarz do art.198(a) ustawy - Prawo zamówień publicznych. Stan prawny: 2012.05.01, LEX; Krzysztof Padrak. Skarga do sądu. Teza nr 3, Zam.Pub.Dor.2008/9/44).

Warto więc podkreślić, iż instytucja skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej stanowi przykład rozwiązania legislacyjnego, w ramach którego sądy sprawują kontrolę nad orzecznictwem organów quasi-sądowych, nie będących organami wymiaru sprawiedliwości. Tak przyjęta przez ustawodawcę regulacja spełnia dwojakie funkcje, bowiem orzeczenia sądów powszechnych są wydawane w następstwie kontroli instancyjnej, a jednocześnie stanowią one sądową kontrolę postępowania w sprawach zamówień publicznych. Postępowanie przed sądem okręgowym, wywołane złożeniem skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej, jest więc postępowaniem drugoinstancyjnym, realizującym prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji w sprawach o zamówienie publiczne. Postępowanie to stanowi realizację zasady konstytucyjnej przewidzianej w art. 78 Konstytucji RP. Orzekający w przedmiocie skargi sąd powszechny sprawuje wymiar sprawiedliwości i jednocześnie realizuje funkcję kontrolną wobec orzeczeń Izby (ostatecznie rozstrzyga spór prawny). Skarga na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej winna więc stanowić skuteczny (realny) środek zaskarżenia. Jej regulacja prawna co do zasady winna stwarzać realne gwarancje skorzystania z przedmiotowego środka dla uprawnionego tak, by realizacja konstytucyjnego prawa do odwołania nie była fikcyjna. Jednocześnie sama regulacja skargi nie powinna w sposób nieuzasadniony oddziaływać na uprawnienia przeciwnika skarżącego związane z udziałem w postępowaniu drugoinstancyjnym.

W tym kontekście uprawnionym staje się twierdzenie, iż zaskarżony przepis art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych w takim samym zakresie, w jakim nieproporcjonalnie godzi w prawo do sądu, narusza też konstytucyjne gwarancje zawarte w ramach art. 78 Konstytucji RP. Nieuzasadnione konstytucyjnie zamknięcie stronie dostępu do sądu w przypadku skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej, będące bezpośrednią konsekwencją bariery w postaci niezwykle wysokiej opłaty od skargi, jest jednocześnie nieuprawnionym pozbawieniem strony prawa do zaskarżenia rozstrzygnięcia Izby, zapadłego w pierwszej instancji. Należy mieć na uwadze, iż każde odstępstwo od reguły wyznaczonej art. 78 Konstytucji winno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które mogłyby usprawiedliwiać pozbawienie strony możliwości skorzystania ze środka odwoławczego. Ingerencja w prawo, wynikające z przywołanego przepisu Konstytucji, winna mieć charakter świadomego zabiegu ustawodawcy, który w pewnej kategorii spraw daje prymat realizacji innych społecznie cennych wartości (wyłączenie prawa do odwołania o charakterze przedmiotowym). W przypadku zaskarżonego przepisu prawa trudno znaleźć taką szczególną okoliczność usprawiedliwiającą działanie ustawodawcy przede wszystkim z tego powodu, że wszystkie sprawy z zakresu zamówień publicznych rozstrzygane przez Krajową Izbę Odwoławczą zostały poddane kontroli sądowej. Nie ulega więc najmniejszej wątpliwości, że w tej kategorii spraw stronom przysługuje konstytucyjne

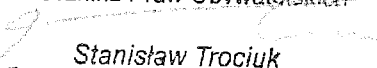
prawo do zaskarżenia rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego (art. 78 zd. 1 Konstytucji), które znajduje również potwierdzenie w prawodawstwie unijnym. Faktyczne pozbawienie tego prawa nie może być zatem utożsamiane z „wyjątkiem”, o jakim mowa w art. 78 zd. 2 Konstytucji, gdyż nie jest ono uzasadnione ani charakterem samej sprawy rozpoznawanej w tym postępowaniu, ani szczególnym trybem jej rozpoznawania (kryterium przedmiotowe). Oceniając art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych z perspektywy art. 78 Konstytucji RP, wydaje się, iż w istocie mamy do czynienia z przypadkowym refleksem dokonanej nieproporcjonalnie ingerencji w prawo do sądu. Arbitralność kwestionowanego rozwiązania przejawia się przede wszystkim w tym, że - jak szeroko wykazano to wcześniej - nie ma żadnego konstytucyjnie uzasadnionego celu, by akurat w tej kategorii spraw, poddanej co do zasady kognicji sądów powszechnych, pobierano opłaty w wysokości przekraczającej 100.000 zł. Należy podkreślić, iż jest to jedyna kategoria spraw potraktowana w tak wyjątkowy i „dyskryminujący” sposób.

Warto zaznaczyć, iż prawo strony do rozpoznania sprawy w drugiej instancji może być naruszone nie tylko wprost, poprzez wyraźne wyłączenie możliwości złożenia środka odwoławczego. Wynikające z art. 78 Konstytucji RP prawo może zostać naruszone także pośrednio, poprzez ustanowienie takich warunków formalnych środka odwoławczego (konieczność uiszczenia rażąco wysokiej opłaty), skutkiem których samo złożenie środka zgodnie z prawem jest nadmiernie utrudnione (wyłączone). Konstytucyjne prawo do odwołania może być też naruszone w następstwie takiego ukształtowania procedury odwoławczej (przepisów dotyczących kosztów postępowania odwoławczego), w ramach którego dochodzi do nieproporcjonalnego (nieuzasadnionego) obciążenia którejkolwiek ze stron postępowania kosztami sądowymi. Z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Utrudnienie w korzystaniu ze środka odwoławczego jest zaś nadmierne (sprzeczne z art. 78 Konstytucji RP) wówczas, gdy realizacja wymogu formalnego (fiskalnego) jest bardzo trudna dla strony, przy czym potrzeba ustanowienia tegoż wymogu nie jest uzasadniona ważnym interesem strony przeciwnej. Podobnie udział strony w postępowaniu odwoławczym może być niezasadnie „uszczuplony” poprzez istnienie realnego zagrożenia obowiązkiem ostatecznego poniesienia kosztów sądowych w postaci nieproporcjonalnie wysokiej opłaty sądowej. Takie zagrożenie jest zaś aktualne w przypadku opłaty od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01, OTK-A 2002/2/14).

Warto podkreślić, iż zaskarżona regulacja nie realizuje też istotnych interesów wymiaru sprawiedliwości w postaci zniechęcenia do wnoszenia skarg o charakterze pieniactwym, powodujących jedynie obstrukcję postępowania. Brak jest jakichkolwiek podstaw do uznania, iż kwota 100.000 zł., ustanowiona jako pułap opłat w postępowaniu przed sądami państwowymi, celu

tego nie realizuje. Skoro zaś w przypadku skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej warunkiem koniecznym jej rozpoznania jest uprzednie opłacenie skargi, zaskarżony przepis pozostaje niezgodny z art. 78 Konstytucji RP w zakresie, w którym bez szczególnego uzasadnienia uniemożliwia on stronie uiszczenie opłaty (konsekwencja określenia przez ustawodawcę opłaty od skargi na rażąco wysokim poziomie przy braku szczególnych okoliczności uzasadniających konieczność pobierania opłaty w zastrzeżonej wysokości). Ustawodawca nie może ustanawiać tak wysoko określonych wymagań fiskalnych skargi, w efekcie których sam dostęp do instancji odwoławczej staje się nierealny, bądź też skutkuje niesprawiedliwym obciążeniem przeciwnika skarżącego obowiązkiem ostatecznego pokrycia kosztów postępowania. Nie jest konstytucyjnie dopuszczalne ograniczenie uzasadnionego udziału strony przeciwnej w postępowaniu odwoławczym poprzez zagrożenie prawnym obowiązkiem ostatecznego poniesienia opłaty określonej na niezmiernie wysokim i niczym nieuzasadnionym poziomie. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich w przypadku zaskarżonego przepisu art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych zakreślenie opłaty maksymalnej na rażąco wysokim poziomie (przekraczającym kwotę 100.000 zł) w sposób pośredni godzi w konstytucyjne gwarancje zawarte w art. 78 Ustawy Zasadniczej.

W świetle całokształtu przytoczonych okoliczności, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich uzasadnionym pozostaje zapatrywanie, iż art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r., Nr 90, poz. 594 z późn. zm.) w zakresie, w jakim wskazany przepis prawa przewiduje opłatę przekraczającą kwotę 100.000 zł, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 2 oraz art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich