SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 9/17
BAS-WAKU-1056/17

Warszawa, 15 grudnia 2017 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 18. 12. 2017
L.dz. ..... L. zał. .....

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej Przedsiębiorstwa Usługowo-Asenizacyjnego „ASTWA" spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Białymstoku z 8 listopada 2016 r. (sygn. akt SK 9/17), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 34 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 623), w zakresie, w jakim zamyka drogę do sądu, ustanawiając opłatę nieproporcjonalną do wartości zamówienia, **jest niezgodny** z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto wnoszę o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny

P sp. z o.o. z siedzibą w B (dalej: skarżąca) 8 listopada 2016 r. (data nadania) wniosła skargę konstytucyjną (dalej: skarga), kwestionując zgodność art. 394 § 1 pkt 2 oraz 394[1] § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm.; dalej: k.p.c.) w związku z art. 198a ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm., dalej: p.z.p.) z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji, a także art. 34 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 623 ze zm.; dalej ustawa o kosztach sądowych lub u.k.s.c.) z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W dniu lutego 2016 r. zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej ogłoszenie o zamówieniu publicznym prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego o wartości zamówienia przekraczającej euro na (nr ref.). Zamawiającym było miasto B działające przez pełnomocnika – . Termin składania ofert wyznaczony został na marca 2016 r. W postępowaniu złożono sześć ofert, w tym ofertę skarżącej. W dniu kwietnia 2016 r. zamawiający poinformował wykonawców o wynikach oceny złożonych ofert. W związku z tym, skarżąca wystąpiła do Krajowej Izby Odwoławczej (dalej: KIO) z odwołaniem. Wyrokiem KIO z maja 2016 r. odwołania skarżącej zostały oddalone (sygn. akt).

Od tych rozstrzygnięć skarżąca złożyła skargę do Sądu Okręgowego w B – Wydziału Cywilnego Odwoławczego (dalej: SO w B) wraz z wnioskiem o zwolnienie od kosztów sądowych w całości. Postanowieniem z sierpnia 2016 r. (sygn. akt), doręczonym skarżącej 9 sierpnia 2016 r., SO w B oddalił wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych.

Skarżąca wniosła zażalenie na powyższe postanowienie, które zostało odrzucone postanowieniem SO w B z sierpnia 2016 r. Postanowieniem tego sądu z sierpnia 2016 r. skarga na orzeczenie KIO została odrzucona.

Po wstępnym rozpoznaniu skargi Trybunał Konstytucyjny postanowił nadać bieg skardze w zakresie, w jakim dotyczy zbadania zgodności art. 34 ustawy o kosztach sądowych z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, art. 31 ust. i art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz odmówić nadania dalszego biegu skardze w pozostałym zakresie, tj. w odniesieniu do badania zgodności art. 394 § 1 pkt 2 oraz 394^1 § 1 k.p.c. w związku z art. 198a ust. 2 p.z.p. z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 w zw. z: art. 176 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji (postanowienie TK z 21 kwietnia 2017 r., sygn. akt Ts 232/16).

II. Przedmiot kontroli i zarzuty skarżącej

1. Przedmiotem kontroli jest art. 34 ustawy o kosztach sądowych. Analiza stanu faktycznego w sprawie, na tle której zapadło ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie skarżącej, treść zarzutów formułowanych pod adresem tego artykułu oraz fakt utraty mocy przez art. 34 ust. 2 u.k.s.c. wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 kwietnia 2014 r. (sygn. akt SK 12/13) jednoznacznie przemawiają jednak za przyjęciem, że przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu może być wyłącznie art. 34 ust. 1 u.k.s.c.

Zaskarżony przepis art. 34 ustawy o kosztach sądowych ma następujące brzmienie:

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

2. Na rzecz niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu przemawiają, zdaniem skarżącej, następujące argumenty.

Po pierwsze, w sprawie opłata ustalona na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych jako pięciokrotność wpisu od odwołania do KIO wynoszącego złotych, wyniosła złotych. Zdaniem skarżącej, „postępowanie w sprawie o udzielenie zamówienia publicznego cechuje się tym, że nie zawsze prowadzi, nawet po pozytywnym rozpatrzeniu skargi na czynności zamawiającego,

do pozyskania zamówienia. Wskutek uwzględnienia skargi skarżący zyskuje jedynie szanse na zawarcie umowy z zamawiającym. W takiej sytuacji nie sposób przyjąć, aby w interesie rozsądnego przedsiębiorcy było złożenie skargi, przy przyjęciu, iż opłata od skargi wyniosłaby kilkadziesiąt tysięcy złotych".

Po drugie, kwota opłaty od skargi wydaje się być zatem niewspółmiernie wysoka nie tylko ze względu na możliwości finansowe przeciętnego oferenta, w porównaniu z innymi opłatami sądowymi mającymi zastosowanie w sprawach cywilnych, a także w porównaniu ze stanem prawnym sprzed wejścia w życie nowelizacji art. 34 ustawą z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2009 r., Nr 206, poz. 1591), gdzie opłata od skargi miała charakter stały i wynosiła 3 000 złotych".

Po trzecie, „ustalona obecnie przez art. 34 ustawy wysokość opłat od skargi wydaje się być rażąco wysoka" i wynosi pięciokrotność wpisu od odwołania do KIO. Tak więc „Nie sposób uznać, iż ustanowione bariery w postaci rażąco wysokich opłat sądowych spełniają wymóg proporcjonalności wobec ich celów", zamykając skarżącej drogę do sądu.

III. Analiza formalnoprawna

1. Na podstawie 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) do postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK) stosuje się przepisy tej ustawy. Skoro postępowanie zainicjonowane rozpatrywaną skargą nie zostało zakończone przed 3 stycznia 2017 r., tj. dniem wejścia w życie ustawy o TK, to rozpoznanie tej skargi określają przepisy ustawy o TK.

2. Zgodnie z art. 79 ust. 1. Konstytucji, „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub

innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji". Na postawie powyższego postanowienia ustawy zasadniczej oraz przepisów ustawy o TK należy przyjąć, że skarga konstytucyjna jest dopuszczalna tylko pod warunkiem spełnienia łącznie następujących przesłanek. Po pierwsze – zaskarżony przepis powinien być podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w indywidualnej sprawie skarżącego. Po drugie – orzeczenie to ma pociągać za sobą naruszenie wskazanych w skardze konstytucyjnych wolności lub praw przysługujących skarżącemu. Po trzecie – źródłem naruszenia powinna być normatywna treść kwestionowanych przepisów, zaś sposób naruszenia powinien być wskazany przez samego skarżącego w uzasadnieniu wnoszonej skargi.

Naruszenie wolności i praw, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, ze względu na przyjęty model skargi konstytucyjnej, polega na tym, że to ustawa lub inny akt normatywny ingerują w prawa i wolności jednostki, a nie orzeczenie sądu lub decyzja organu państwowego, choć jednostka nie mogłaby wnieść skargi, gdyby pośrednio nie kwestionowała orzeczenia lub decyzji kształtującej jej sytuację prawną. Na tej podstawie skarżący formalnie skarży akt normatywny, ale jednak dokonuje tego ze względu na niekorzystny dla siebie wyrok sądu, u którego podstaw wydania leżała ustawa (lub inny akt normatywny).

Zaskarżona przez skarżącą ustawa o kosztach sądowych nie stanowiła bezpośredniej podstawy prawnej orzeczenia SO w B Pomimo tego zastosowanie art. 34 ustawy o kosztach sądowych doprowadziło do wydania przez sąd orzeczenia o odrzuceniu skargi na orzeczenie KIO (zob. postanowienia TK z: 21 października 2003 r. sygn. akt SK 41/02; 14 grudnia 2004 r. sygn. akt 29/03).

W uzasadnieniu ww. postanowienia Trybunał podkreślił m.in., iż skarżąca wyczerpała przysługującą jej drogę prawną, ponieważ postanowienie SO w B z sierpnia 2016 r. (sygn. akt) jest prawomocne i nie przysługują od niego żadne zwyczajne środki zaskarżenia, dochowała trzymiesięcznego terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej oraz wskazała wzorce kontroli.

3. W opinii Sejmu wątpliwe jest, czy wysuwane przez skarżącą zarzuty zostały uzasadnione w sposób dostateczny i pozwalający na obalenie domniemania konstytucyjności, tj. czy zostały spełnione warunki formalne wymienione w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Zgodnie z tym przepisem, skarga powinna zawierać „uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy [...], ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie". Powyższe oznacza, że skarżąca powinna w uzasadnieniu skargi przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził ją do tezy o niezgodności kwestionowanej normy z określonymi przepisami aktu hierarchicznie wyższego. „Istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji pomiędzy poddanym kontroli (zakwestionowanym) aktem normatywnym (lub jego częścią) a podstawą kontroli – wzorcem wskazanym przez skarżącego. Celem zarzutu jest określenie, w czym skarżący upatruje niedopuszczalną ingerencję w jego konstytucyjne wolności i prawa. Obok wskazania naruszenia konieczne jest zatem jego dokładne opisanie" (Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw* [w:] *Skarga konstytucyjna,* red. J. Trzciński, Warszawa 2000, s. 68).

Ustawowy obowiązek skarżącego wskazania sposobu naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności nie może się sprowadzać do samego tylko przytoczenia treści określonego przepisu Konstytucji. W niniejszej skardze tego typu sytuacja ma miejsce wobec przywołanego wzorca kontroli art. 78 w zw. z art. 176 ust. 1, art. 31 ust. 3 Konstytucji. Konieczność właściwego uzasadnienia przez skarżącego zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów stanowi konsekwencję nałożonego przez ustawodawcę na skarżącego ciężar dowodu (uprawdopodobnienia) faktu naruszenia prawa lub wolności (L. Jamróż, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 191). „Trybunał Konstytucyjny uznał, że sformułowanie przez skarżącego zarzutu niezgodności przepisu z Konstytucją jest najważniejszym elementem treściowym skargi. Trybunał wielokrotnie też akcentował, że nie chodzi o zarzut jakiejkolwiek niezgodności, ale o wskazanie sposobu, w jaki kwestionowany przepis narusza unormowania konstytucyjne, stanowiące postawę podmiotowych praw skarżącego. [...] W ocenie Trybunału nie można opierać skargi konstytucyjnej na generalnie tylko ujętym i nieskonkretyzowanym zarzucie naruszenia przepisu Konstytucji, bez jakiegokolwiek

nawiązania do wyprowadzonych drogą interpretacji orzeczniczej reguł i wartości konstytucyjnych" (*Ibidem*, s. 192).

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 78 w zw. z art. 176 ust. 1, art. 31 ust. 3 Konstytucji należy stwierdzić, że skarżąca jedynie powołuje wskazane przepisy ustawy zasadniczej, jednakże nie określa, na czym miałoby ono polegać, nie wskazuje również żadnych argumentów czy dowodów na poparcie takiego zarzutu. Szczególnie rażący jest brak sprecyzowania zarzutu, jak i całkowity brak jego uzasadnienia. Jak wskazuje Trybunał: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów w kontekście każdego wzorca kontroli nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie" (wyrok TK z 23 października 2012 r., sygn. akt SK 11/12). Tymczasem w analizowanej skardze jedyną „argumentacją" jest przytoczenie treści wskazanych przepisów Konstytucji, co należy uznać za niewystarczające do obalenia domniemania ich konstytucyjności. Wymóg uzasadnienia powołanych zarzutów oznacza konieczność przedstawienia argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. Wymóg ten odnosi się do każdego z podniesionych zarzutów niezgodności danej normy (zob. K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy" 2004, nr 1, s. 17).

Na tej podstawie w ocenie Sejmu postępowanie dotyczące kontroli zgodności art. 34 ustawy o kosztach sądowych, z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1, art. 31 ust. 3 Konstytucji, podlega umorzeniu, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

4, Art. 32 ust. 1 Konstytucji stanowi przede wszystkim zasadę ogólną, dotyczącą konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Zasada równości wobec prawa (wyprowadzona z art. 32 ust. 1 Konstytucji) pełni w argumentacji skarżącej funkcję uzupełniającą, a odnoszące się do tego wzorca uwagi można potraktować jako rozważania na marginesie problematyki prawa do sądu. Zastosowanie w sprawie jako wzorca kontroli 32 ust. 1 Konstytucji jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy przepis ten będzie wzorcem związkowym wobec art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji.

IV. Wzorce konstytucyjne

1. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, iż wzorcem kontroli w postępowaniu ze skargą konstytucyjną mogą być wyłącznie przepisy, które określają konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela (wyrok TK z 29kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02; postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01).

2. Według art. 45 ust. 1 Konstytucji: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd".

Odwołując się do licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, jakie zapadły na gruncie tego przepisu, należy stwierdzić, że na konstytucyjne prawo do sądu składają się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. np. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 14 marca 2005 r., sygn. akt K 35/04; 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06; 26 lutego 2008 r., sygn. akt SK 89/06; 3 lipca 2008 r., sygn. akt K 38/07).

Trybunał wyjaśniał wielokrotnie, że konstytucyjne prawo do sądu ma dwa aspekty: 1) pozytywny, bo zawiera dyrektywy zobowiązujące ustawodawcę do należytego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w wymiarze instytucjonalnym i proceduralnym oraz zobowiązujące do zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania; 2) negatywny, wyrażający się w zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji). "Konstytucja nie wyklucza [...] ustanawiania w ustawie pewnych ograniczeń prawa do sądu, jeżeli nie prowadzą do zamknięcia sądowej drogi dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw i mieszczą się w ramach określonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyznaczając granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych" (wyrok TK z 12 września

2006 r., sygn. akt SK 21/05; zob. także wyroki TK z: 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04; 16 grudnia 2008 r., sygn. akt P 17/07).

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. Dopiero po przekroczeniu tego progu, doniosłości nabierają pozostałe elementy składowe prawa do sądu (zob. wyroki TK z: 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06; 21 lipca 2009 r., sygn. akt K 7/09). W odniesieniu do zarzutów skarżącej adekwatny jest pierwszy element składający się na treść prawa do sądu, tj. prawo dostępu do sądu (prawo uruchomienia postępowania przed sądem). Jednym z zasadniczych elementów wpływających na dostęp do sądu są koszty sądowe (zob. przykładowo wyroki TK z: 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01; 2 lipca 2003 r., sygn. akt K 25/01; 30 marca 2004 r., sygn. akt SK 14/03; 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04; 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07; 21 lipca 2008 r., sygn. akt P 49/07; 16 grudnia 2008 r., sygn. akt P 17/07, a także postanowienia TK z: 23 listopada 1998 r., sygn. akt Ts 130/98 i 1 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 183/99).

Problematyka kosztów sądowych w aspekcie prawa do sądu była wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 7 września 2004 r. (sygn. akt P 4/04) Trybunał stwierdził, że koszty sądowe są tradycyjnie uznanym instrumentem polityki państwa służącym regulowaniu relacji stron stosunków procesowych oraz stymulowaniu decyzji jednostek co do sposobu prowadzenia swych interesów i doboru środków ich ochrony. Koszty postępowania służą osiągnięciu należytej sprawności organizacyjnej i orzeczniczej sądów oraz wyodrębnieniu roszczeń szykanujących i oczywiście niezasadnych spośród roszczeń uzasadnionych, służących ochronie praw i wolności jednostki, oraz zwrócił uwagę, że koszty te spełniają liczne funkcje: społeczne, fiskalne, a także służebne wobec wymiaru sprawiedliwości. Funkcja społeczna oznacza wpływ, jaki koszty postępowania wywierają na życie społeczne w sensie pozytywnym, np. ograniczenie pieniactwa, szykanowania przeciwnika, minimalizacja zachęt do ochrony fikcyjnych interesów i chęci niesłusznego wzbogacenia się kosztem przeciwnika, 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, przy czym 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. Stanowisko to zostało potwierdzone w szeregu późniejszych orzeczeń Trybunału (zob. wyroki TK z: 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05; 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07; 21 lipca 2008 r., sygn. akt P 49/07).

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

3. Art. 77 ust. 2 Konstytucji stanowi uzupełnienie i – w pewnym aspekcie – rozwinięcie art. 45 ust. 1 Konstytucji. Istotą tego przepisu jest zakaz zamykania drogi sądowej. Adresatem normy wyrażonej w art. 77 ust. 2 Konstytucji jest ustawodawca, któremu zakazuje ona stanowienia przepisów zamykających sądową drogę dochodzenia naruszonych konstytucyjnych wolności i praw (zob. wyrok TK z 13 maja 2002 r., sygn. akt SK 32/01). „Ograniczenia w tym zakresie mogą być wprowadzone jedynie konstytucyjnie. Skierowany do ustawodawcy zakaz [...] nie obejmuje natomiast wprowadzania ustawowych wymogów formalnych dotyczących wszczynania postępowania sądowego w tych sprawach, ani wprowadzania odpłatności tego postępowania" (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 392).

Związek pomiędzy art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji wyraża się także tym, że wykluczenie sądowej ochrony naruszonych wolności i praw jest zawsze pozbawieniem jednostki prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ograniczenie prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji nie musi jednak prowadzić w konsekwencji do pogwałcenia art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej, bo w treści art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 77 ust. 2 Konstytucji występują inne jeszcze niż wskazane wcześniej różnice. Po pierwsze, w tym ostatnio wymienionym przepisie mowa jest wyłącznie o konstytucyjnych wolnościach i prawach, podczas gdy art. 45 ust. 1 odnosi się do

wszelkich prawnie chronionych praw, wolności i interesów jednostki. Po drugie, art. 77 ust. 2 Konstytucji odnosi się jedynie do wolności i praw naruszonych, podczas gdy art. 45 ust. 1 obejmuje także sytuacje, w których nie doszło jeszcze do naruszenia praw, lecz zainteresowany poszukuje drogi sądowej w celu ustalenia swego statusu prawnego (zob. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 25/11).

V. Analiza zgodności

1. Problem konstytucyjny w niniejszej skardze dotyczy wysokości opłat wnoszonych w postępowaniach odwoławczych prowadzonych na podstawie przepisów p.z.p., a ściślej rzecz biorąc - opłaty od skargi na orzeczenie KIO. Sprowadza się to do oceny, czy określenie opłaty w wysokości pięciokrotności wpisu wniesionego od dowołania do KIO jest do pogodzenia z konstytucyjną zasadą prawa do sądu. Punktem wyjścia dla dalszych rozważań powinna być analiza ww. postępowania.

2. Zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w tych sprawach, reguluje p.z.p. Odwołanie do KIO przysługuje wyłącznie od niezgodnej z przepisami ustawy czynności zamawiającego podjętej w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub zaniechania czynności, do której zamawiający jest zobowiązany na podstawie ustawy (art. 180 ust. 1 p.z.p.). Odwołanie podlega rozpoznaniu, jeżeli nie zawiera braków formalnych i uiszczono od niego wpis (art. 187 ust. 1 p.z.p.). Wpis uiszcza się najpóźniej do dnia upływu terminu do wniesienia odwołania, a dowód jego uiszczenia dołącza się do odwołania (art. 187 ust. 2 p.z.p.). Wniesienie odwołania do KIO powoduje, iż zamawiający – co do zasady nie może zawrzeć umowy w sprawie zamówienia publicznego (art. 183 ust. 1 p.z.p). Naruszenie tego zakazu skutkuje powstaniem przesłanki do unieważnienia umowy, zgodnie z postanowieniami art. 146 ust. 1 pkt 3 p.z.p. Zakaz zawarcia umowy trwa do czasu ogłoszenia wyroku przez KIO albo ogłoszenia postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, tj. postanowienia o odrzuceniu odwołania albo postanowienia o umorzeniu postępowania. Przepisy p.z.p. przewidują możliwość uchylenia tego zakazu przez KIO.

Kwestia kosztów postępowania odwoławczego toczącego się przed KIO, objęta jest samodzielną regulacją prawną. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia

15 marca 2010 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania oraz rodzajów kosztów w postępowaniu odwoławczym i sposobu ich rozliczania (Dz. U. 2010 r., Nr 41, poz. 238 ze zm.; dalej: rozporządzenie o wysokości wpisu) wydane zostało na podstawie delegacji ustawowej, która nakazywała zróżnicowanie wysokości wpisów zależnie od wartości i rodzaju zamówienia (art. 198 pkt 2 p.z.p.).

Zgodnie z przepisami przywołanego rozporządzenia, wysokość wpisu od odwołania zróżnicowana jest w zależności od wartości zamówienia (stosunku do tzw. progu unijnego) oraz jego rodzaju i wynosi: w postępowaniach dotyczących dostaw lub usług – 7 500 zł (w przypadku zamówień poniżej progów unijnych) oraz 15 000 zł (w przypadku zamówień od progów unijnych), w postępowaniach dotyczących robót budowlanych – 10 000 zł (w przypadku zamówień poniżej progów unijnych) oraz 20 000 zł (w przypadku zamówień od progów unijnych).

3. Na orzeczenie KIO stronom i uczestnikom postępowania odwoławczego oraz Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych (dalej: Prezes UZP) przysługuje skarga do sądu okręgowego właściwego dla siedziby albo miejsca zamieszkania zamawiającego (art. 198b ust. 1 p.z.p.).

W postępowaniu toczącym się wskutek wniesienia skargi stosuje się odpowiednio przepisy k.p.c. o apelacji (art. 198a ust. 2 p.z.p.). Skarga powinna czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma procesowego oraz zawierać oznaczenie zaskarżonego orzeczenia, przytoczenie zarzutów, zwięzłe ich uzasadnienie, wskazanie dowodów, a także wniosek o uchylenie orzeczenia lub o zmianę orzeczenia w całości lub w części (art. 198c p.z.p.). Skarga wnoszona jest za pośrednictwem Prezesa KIO, który przekazuje ją wraz z aktami postępowania odwoławczego właściwemu sądowi. Podstawą wniesienia skargi jest niezgodność zaskarżonego orzeczenia KIO z żądaniem strony, a jej zasadniczym celem ponowne merytoryczne rozpoznanie sprawy w zakresie żądań zgłoszonych w odwołaniu. Wniesienie skargi nie wstrzymuje uprawnienia zamawiającego i wybranego wykonawcy do zawarcia umowy o zamówienie publiczne (jak wskazano, zakaz taki trwa tylko do czasu ogłoszenia przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze). Dlatego też, możliwa jest sytuacja, w której sąd okręgowy będzie orzekać w przedmiocie skargi na orzeczenie KIO w czasie, gdy umowa w sprawie zamówienia publicznego jest już zawarta i wykonywana.

Jeśli sąd uwzględni skargę to zmienia zaskarżone orzeczenie i orzeka co do istoty sprawy, wydając w tym celu wyrok. W innych sprawach sąd wydaje postanowienie. Do merytorycznego rozpoznania skargi stosuje się odpowiednio przepisy zawarte w art. 192-195 p.z.p. Jeżeli odwołanie zostaje odrzucone albo zachodzi podstawa do umorzenia postępowania, sąd uchyla wyrok lub zmienia postanowienie oraz odrzuca odwołanie lub umarza postępowanie (art. 198f ust. 3 p.z.p.). Co istotne, sąd rozpoznający skargę na orzeczenie KIO nie posiada uprawnień o charakterze kasatoryjnym, które uprawnienie przysługuje sądowi drugiej instancji w postępowaniu cywilnym. Wynika to z faktu wyłączenia stosowania w postępowaniu skargowym art. 386 § 4 k.p.c., w związku z czym sąd nie może uchylić orzeczenia KIO i przekazać sprawy do ponownego rozpoznania. Od wyroku sądu lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie nie przysługuje skarga kasacyjna z wyjątkiem sytuacji w których skargę kasacyjną miałby wnieść Prezes UZP, który jako jedyny posiada legitymację czynną do wniesienia skargi do Sądu Najwyższego (art. 198g ust. 1 p.z.p.).

4. Skarga na orzeczenie KIO podlega opłacie określonej w art. 34 ustawy o kosztach sądowych. Do 22 grudnia 2009 r. opłata od skargi miała charakter stały i wynosiła 3 000 zł, bez względu na przedmiot zamówienia i jego wartość oraz rodzaj zaskarżanych czynności. Następnie art. 34 ustawy o kosztach sądowych został zmieniony na podstawie ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. 2009 r. Nr 206, poz. 1591; dalej: ustawa zmieniająca), która weszła w życie 22 grudnia 2009 r. Wówczas art. 34 miał następujące brzmienie: „Od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych pobiera się opłatę stałą w wysokości pięciokrotności wpisu wniesionego od odwołania w sprawie, której dotyczy skarga, z zastrzeżeniem ust. 2 (ust. 1). Jeżeli skarga, o której mowa w ust. 1, dotyczy czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podjętych po otwarciu ofert, pobiera się opłatę stosunkową w wysokości 5 % wartości przedmiotu zamówienia w postępowaniu, którego skarga dotyczy, jednak nie więcej niż 5.000.000 złotych (ust. 2)". Na skutek wyroku TK z 15 kwietnia 2014 r. (sygn. akt SK 12/13) art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych w brzemieniu ustalonym ustawą zmieniającą utracił moc 28 kwietnia 2014 r. Trybunał stwierdził, że art. 34 ust. 2 naruszał wyrażone w art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji

prawo dostępu do sądu oraz realizowane przed sądem okręgowym prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, wynikające z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Trybunał stwierdził także niezgodność art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych z art. 78 Konstytucji ponieważ przepis ten ustanawiał nadmiernie utrudnione (nieproporcjonalne) warunki wniesienia środka odwoławczego do sądu, jedynie formalnie gwarantując prawo zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji. Trybunał Konstytucyjny zauważył w powołanym wyroku, że „ustawodawca mógł osiągnąć te same cele, które wiążą się z instytucją opłaty sądowej w zamówieniach publicznych, ograniczając dostęp do sądu w niższym stopniu, a więc uchwalając regulację mniej dotkliwą dla podmiotów konstytucyjnych praw i wolności. Jego ingerencja była w tym wypadku nadmierna".

5. Ustawa o kosztach sądowych normuje wysokość, zasady i tryb pobierania oraz zwrot tych kosztów w sprawach cywilnych, a także zasady zwalniania od kosztów sądowych oraz umarzania, rozkładania na raty i odraczania terminu zapłaty należności sądowych (art. 1 u.k.s.c.). Opłaty sądowe dzielą się na stałe, stosunkowe i podstawowe. Opłatę stałą pobiera się w sprawach o prawa niemajątkowe oraz w niektórych (wskazanych w ustawie) sprawach o prawa majątkowe, w wysokości jednakowej, niezależnie od wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu zaskarżenia; nie może ona być niższa niż 30 zł ani wyższa niż 5000 zł (art. 12 u.k.s.c.). Opłatę stosunkową pobiera się w sprawach o prawa majątkowe, a wynosi ona 5% wartości przedmiotu sporu lub przedmiotu zaskarżenia (jednak nie mniej niż 30 zł i nie więcej niż 100 000 zł – art. 13 ust. 1 u.k.s.c.). Z kolei opłatę podstawową pobiera się w sprawach, w których przepisy nie przewidują opłaty stałej, stosunkowej ani tymczasowej – wynosi ona 30 zł (art. 14 ust. 1 i 3 u.k.s.c.).

Koszty sądowe są tradycyjnie uznanym instrumentem polityki państwa służącym regulowaniu relacji stron stosunków procesowych, a także stymulowaniu decyzji jednostek dotyczących prowadzenia swoich interesów i doboru środków ich ochrony. Wybór metody ustalania opłaty sądowej należy do ustawodawcy. Mechanizm obliczania opłaty sądowej ustawodawca ustala w oparciu o funkcje kosztów sądowych dla określonej kategorii spraw, z uwzględnieniem między innymi interesu publicznego oraz prywatnego. Zdaniem Trybunału „Wybór metody [ustalania opłaty sądowej – uwaga własna], sam w sobie, nie przesądza jeszcze rezultatu testu konstytucyjności, ponieważ decydujące znaczenie ma nie algorytm obliczania

kosztów, ale wpływ całego „unormowania kosztowego" na prawa i wolności gwarantowane ustawą zasadniczą. Ustawodawca może więc zaprojektować mechanizm obliczania opłaty sądowej w różny sposób, preferując określone funkcje kosztów sądowych dla danej kategorii spraw, odpowiednio wyważając interes publiczny i interes prywatny oraz realizując istotne z punktu widzenia prowadzonej przez siebie polityki prawa wartości (wyrok TK z 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 25/11).

Koszty postępowania służą osiągnięciu należytej sprawności organizacyjnej i orzeczniczej sądów oraz oddzieleniu 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, przy czym 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 (por. wyroki TK z: 21 lipca 2008 r., sygn. akt P 49/07; 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04; 16 grudnia 2008 r., sygn. akt P 17/07; 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07; 16 grudnia 2003 r., sygn. akt SK 34/03; 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01; 12 grudnia 2006 r., sygn. akt P 15/05,; w piśmiennictwie prawniczym zob. np.: A. Łazarska, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012, s. 273-282; P. Pogonowski, *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2005, s. 45 i n.; J. Brol, M. Safjan, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Raport z badań*, Warszawa 1994, s. 14 i n.; K. Korzan, *Koszty postępowania cywilnego a nakłady państwa na utrzymanie wymiaru sprawiedliwości*, Gdańsk 1992, s. 30-44; W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2006, s. 95; W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1984, s. 184-186; J. Kot, *Zwolnienie od kosztów sądowych*

w świetle doktryny i orzecznictwa Sądu Najwyższego, „Palestra" 1982, nr 6-7, s. 28-29). Wobec tego Konstytucja nie zakazuje wprowadzenia zasady odpłatności postępowania sądowego, wyklucza jednak ustanawianie barier ekonomicznych w postaci nadmiernych kosztów postępowania. Zbyt wysokie koszty postępowania sądowego stanowią istotne ograniczenie dostępu do sądu i mogą uniemożliwiać jednostce dochodzenie praw na drodze sądowej (zob. wyrok TK z 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05).

Warto w tym miejscu zaprezentować pogląd Trybunału Konstytucyjnego w myśl którego „[...] dostęp do sądu przez jednostkę poszukującą ochrony sądowej powinien być względnie łatwy i prosty. Dotyczy to zarówno dostępności do pierwszej, jak i do wyższych instancji sądowych. Ograniczenia tej dostępności mogą być wprowadzane wyłącznie z przyczyn i w formach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Bariery o charakterze ekonomicznym mogą być uznawane za elementy ograniczające możliwość realizacji prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, ale ograniczenia tego nie można utożsamiać z samym istnieniem obowiązku ponoszenia określonych opłat i kosztów sądowych. O ograniczeniu dostępności do sądu przez bariery ekonomiczne można mówić dopiero w wypadku nadmiernie wysokiego ryzyka ekonomicznego, wywołanego nieprawidłowymi zasadami, wedle których kształtuje się obowiązek ponoszenia kosztów postępowania, zwłaszcza nadmiernie wygórowanym poziomem kosztów. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się, że istnienie ograniczeń w zakresie zwalniania od kosztów nie jest równoznaczne z przekreśleniem samego prawa do sądu, jeśli te ograniczenia mieszczą się w granicach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Granice regulacyjnej swobody ustawodawcy w tym zakresie są wyznaczone przez zasadę proporcjonalności, wyrażoną w tym przepisie. Zarówno podczas stanowienia zasad ponoszenia kosztów procesu, jak i przy określaniu ich poziomu konieczne jest wyważanie sprzecznych interesów różnych podmiotów, a także udzielenie ochrony interesowi publicznemu. Nie można także np. nie dostrzegać znaczenia sposobu regulacji instytucji kosztów postępowania dla eliminowania pieniactwa, co mieści się w klauzuli porządku publicznego. Trybunał wskazywał na uwzględnienie takiego kryterium przy określaniu zasad i poziomu obciążania kosztami postępowania sądowego (...)" (wyrok TK z 17 listopada 2008 r., sygn. akt SK 33/07).

Udzielenie odpowiedzi na pytanie o konstytucyjność konkretnego uregulowania wymaga łącznego rozpatrzenia: po pierwsze – wysokości opłaty w świetle jej funkcji systemowej, po wtóre – uwzględnienia potrzeb zarówno wymiaru sprawiedliwości jak i potrzeb społecznych, po trzecie – stadium procesu, na którym wymóg jej uiszczenia jest stosowany, a po czwarte – możliwości i zakresu uzyskania ewentualnego zwolnienia z obowiązku jej wniesienia (wyrok TK z 21 lipca 2008 r., sygn. akt P 49/07).

6. Wybór metody obliczania opłaty sądowej w sprawach cywilnych należy do ustawodawcy. „W tym zakresie ustawodawca niewątpliwie korzysta ze znacznej swobody, rzecz jasna – w granicach porządku konstytucyjnego [...] zróżnicowanie opinii na temat przyjętej przez ustawodawcę metody ustalania wpisu ostatecznego w określonej kategorii spraw, a nawet przekonanie o poprawności innej, odrzuconej przez ustawodawcę regulacji, nie oznacza niezgodności z Konstytucją obowiązujących przepisów" (wyrok TK z 16 grudnia 2003 r., sygn. SK 34/03). Ustawodawca może więc zaprojektować mechanizm obliczania opłaty sądowej w różny sposób, preferując określone funkcje kosztów sądowych dla danej kategorii spraw, odpowiednio wyważając interes publiczny i interes prywatny oraz realizując istotne z punktu widzenia prowadzonej przez siebie polityki prawa wartości (wyrok TK z 15 kwietnia 2014 r., SK 12/13).

Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych od skargi na orzeczenie KIO pobiera się opłatę stałą w wysokości pięciokrotności wpisu wniesionego od odwołania do KIO w sprawie, w której dotyczy skarga. Zestawiając treść tego przepisu z rozporządzeniem o wysokości wpisu, opłata sądowa wynosi od 37 500 zł do 100 000 zł. Na skutek wyroku TK z 15 kwietnia 2014 r. (sygn. akt SK 12/13) art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych utracił moc 28 kwietnia 2014 r. Obecnie maksymalna opłata od skargi na orzeczenie KIO jest równa maksymalnej opłacie w „zwykłych" sprawach cywilnych, tj. 100 000 zł. Rozwiązanie to znalazło poparcie w doktrynie. Zdaniem Beaty Stępień-Załuckiej: „Z jednej więc strony opłata w wysokości 100 000 zł zapewni dostęp do sądu, pozwalając na skargowość i instancyjność, z drugiej zaś strony można przypuszczać, że nadal będzie stanowiła barierę dla skarg zupełnie niezasadnych" (B. Stępień-Załucka, *Problematyka wysokości opłat od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej w kontekście prawa do sądu*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2014, nr 4, s. 101).

Jednak Sejm zauważa poważne mankamenty rozwiązania przyjętego w art. 34 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych, które mają miejsce w pewnych okolicznościach, w szczególności w przypadku zamówień publicznych o mniejszej wartości. Przykładowo, przy zamówieniach o wartości 126 000 zł wysokość opłaty od skargi wynosi: 1) 50 000 zł (przy zamówieniach na roboty budowlane), co oznacza opłatę sądową w wysokości 39,68% wartości zamówienia; 2) 37 500 zł (przy zamówieniach na usługi lub dostawy), co oznacza opłatę sądową w wysokości 29,76% wartości zamówienia. Dodatkowo należy wskazać, że obecnie sytuacja uległa nieznacznej poprawie. Na podstawie ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 423) podwyższono kwoty wartości zamówienia lub konkursu decydującej o obowiązku stosowania procedur określonych w p.z.p. Próg bagatelności, a więc kwota, do której zamawiający nie ma obowiązku stosowania przepisów ustawy p.z.p., od 2007 r. wynosiła 14 000 euro. Od 16 kwietnia 2014 r. próg ten podniesiono do kwoty 30 000 euro. Przed wyżej wskazaną nowelizacją sytuacja przedstawiała się następująco: przy zamówieniach na roboty budowlane o wartości 60 000 zł wysokość opłaty od skargi wynosiła 50 000 zł, co oznaczało opłatę sądową w wysokości 83,33% wartości zamówienia. Dodając do tego wpis od odwołania do KIO (tj. 10 000 zł) opłaty wynosiły 100% wartości zamówienia.

Należy wskazać, że na gruncie stanu prawnego obowiązującego przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2009 r. opłata od skargi na orzeczenie KIO (a wcześniej zespołu arbitrów), bez względu na przedmiot zamówienia i jego wartość oraz rodzaj zaskarżonych czynności, miała charakter stały i wynosiła 3000 zł. Uzasadnienie tej zmiany sprowadzało się do stwierdzenia, iż „Dotychczasowe uregulowanie [dot. opłaty stałej w wysokości 3 000 zł – uwaga własna] nie jest uzasadnione oraz może relatywnie zachęcać do wnoszenia skarg w postępowaniach o udzielenie zamówień o znacznych wartościach" (Uzasadnienie do nowelizacji ustawy zmieniającej, druk sejmowy nr 2154, Sejm VI kadencji z 29 czerwca 2009 r., s. 8). W odniesieniu do obecnej wysokości opłaty w wysokości pięciokrotności wpisu wniesionego od odwołania do KIO (czyli od 37 500 zł do 100 000 zł) jest to rażąca dysproporcja. Jak słusznie stwierdza Grzegorz Lang „Nie ma godnego poparcia argumentu, który przemawiałby za opłatą aż 5-krotnie wyższą od wpisu. Jak wiadomo, postępowanie przed sądem jest przecież odpowiednikiem apelacji w postępowaniu cywilnym" (G. Lang, *Koszty środków prawnych w prawie zamówień*

publicznych w świetle zasady prawa do sądu i zasady skutecznej ochrony sądowej, „Europejski Przegląd Sądowy" 2012, nr 9, s. 20). Wysokość opłaty w stosunku do wartości zamówienia częstokroć jest bardzo wygórowana. Zestawiając te ustalenia z opłatą stosunkową pobieraną w sprawach o prawa majątkowe, która wynosi 5% wartości przedmiotu sporu lub przedmiotu zaskarżenia, należy stwierdzić, że zachodzi w tej sytuacji nierówne traktowanie obywateli w dostępie do sądów, które nie może być jedynie uzasadniane specyfiką zamówień publicznych. W konsekwencji opłata ta stanowi nadmierny fiskalizm, stanowiący zagrożenie prawa do sądu.

Opłata sądowa od skargi na orzeczenie KIO jest nieproporcjonalną do wartości zamówienia oraz stanowi istotną wartość ekonomiczną i na tej podstawie powstaje bariera w realizacji prawa do sądu. Stanowisko Sejmu znajduje również poparcie u przedstawicieli doktryny. Zdaniem Natalii Banaś: „Niewątpliwie należy zauważyć, że wysokość opłaty od skargi jest na tyle duża, że może znacznie ograniczać konstytucyjne prawo do sądu, jak również realizację postanowień zawartych w implementowanej przez krajowego ustawodawcę dyrektywie. W takiej sytuacji zachwiana zostaje konstrukcja dwuinstancyjności postępowania sądowego, nie dochodzi bowiem wcale do weryfikacji rozstrzygnięcia Izby przez organ wymiaru sprawiedliwości. Zmiana rodzaju tej opłaty – z poprzednio obowiązującej opłaty stosunkowej na opłatę stałą – została dokonana w trybie orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o niekonstytucyjności art. 34 ust. 2 u.k.s.c. [...] Utrata mocy obowiązującej powyższego przepisu nie zmieniła jednak powszechnej sytuacji polegającej na tym, że wiele podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi nie korzysta z tego środka ochrony prawnej właśnie z uwagi na wysokość opłaty sądowej. Zatem raz jeszcze podkreślenia wymaga tytułowa zasada prawa do sądu, w związku z którą wszyscy konstytucjonaliści, jak również linia orzecznicza TK, jednoznacznie wskazują, że ograniczeniem tego prawa jest nadmierny formalizm, w tym wysokość opłat oraz innych kosztów sądowych" (N. Banaś, *Skarga na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej a konstytucyjne zasady: prawa do sądu oraz co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego* [w:] *Konstytucjonalizacja postępowania cywilnego*, red. Ł. Błaszczak, Wrocław 2015, s. 199). Tak również Paweł Granecki: „Oczywistym jest, że ustalenie opłat sądowych na tak wysokim poziomie w wielu przypadkach całkowicie uniemożliwi podmiotom ubiegającym się o udzielenie zamówienia zaskarżanie orzeczeń KIO. W związku z powyższym rodzi się pytanie o konstytucyjność przedmiotowych przepisów, a w szczególności o ich

zgodność z treścią art. 45 ust. 1 Konstytucji, gwarantującym prawo do sądu" (cyt. za: *Ibidem*). Zdaniem Katarzyny Młodeckiej: „[...] korzystanie ze środka ochrony prawnej jest w praktyce w znacznym stopniu utrudnione z uwagi na wysokość opłaty sądowej, jaką należy uiścić od skargi [...] Dla większości wykonawców skarga do sądu z uwagi na jej koszty jest wręcz nieosiągalna. Tym bardziej że zazwyczaj sama opłata sądowa to nie jedyny koszt. Zwykle zachodzi potrzeba skorzystania z pomocy profesjonalnego pełnomocnika i wówczas koszty związane z wniesieniem skargi do sądu znacznie wzrastają (K. Młodecka, *Skarga do sądu jako środek ochrony prawnej w Prawie zamówień publicznych*, cz. II, ABC 190469; dostęp: Lex 20.11.2017). Z kolei Grzegorz Lang stwierdza, że „Gdyby stały wpis i opłata były na niewygórowanym poziomie, to nie budziłyby wątpliwości. Ponieważ jednak ich wysokość w stosunku do wartości zamówienia częstokroć jest bardzo wygórowana, obowiązujące przepisy należy – z punktu widzenia zasad konstytucyjnych – ocenić krytycznie. [...] Wszystko to oznacza, że obecne rozwiązania nie tylko ograniczają prawo do sądu, lecz także godzą w zasadę instancyjności i zaskarżalności orzeczeń (art. 176 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji RP)" (G. Lang, *Koszty... op. cit.*, s. 16-17).

Ustawodawca ma dużą swobodę w kształtowaniu opłat sądowych, jednak obciążenia finansowe wynikające z tych opłat nie mogą być asymetryczne wobec wartości zamówienia. Opłata ta jest nieproporcjonalnie dolegliwą i powoduje istotne ograniczenie prawa dostępu do sądu w fazie odwoławczej i ograniczenie prawa do ostatecznego wyroku sądowego, z powodu tworzenia nadmiernej bariery ekonomicznej. Zdaniem Trybunału „[...] określenie wysokości opłat sądowych w sprawach o roszczenia majątkowe na takim poziomie, że ich wartość równa się, a nawet niekiedy przewyższa wartość dochodzonego (względnie zwalczanego) roszczenia, stanowi naruszenie samego dostępu jednostki do sądu. Rzeczywista możliwość korzystania z prawa dostępu do sądu istnieje bowiem jedynie wówczas, gdy prowadzenie sporu sądowego o prawa majątkowe jest opłacalne z ekonomicznego punktu widzenia" (wyrok TK z 16 grudnia 2008 r., sygn. akt P 17/07). Ustanowiona opłata w wysokości pięciokrotności wpisu jest opłatą wygórowaną, w szczególności powoduje zaburzenia funkcjonowania zasady faktycznej równości uczestników postępowania - im mniejsza wartość zamówienia, tym wyższy procentowy stosunek opłaty sądowej do wysokości zamówienia. Strona zostaje bowiem postawiona w sytuacji, w której zmuszona jest ponieść koszty sądowe, które mają w stosunku do wartości zamówienia niewłaściwe proporcje, co

wyraźnie wykazuje na istnienie poważnej przeszkody w realizacji prawa do sądu. Wysokość tej opłaty również negatywnie wpływa na życie społeczne, gdyż stanowi utrudnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

7. Obowiązek wniesienia opłaty sądowej od skargi na orzeczenie KIO nie ma charakteru bezwzględnego, bo ustawodawca przewiduje możliwość zwolnienia od kosztów sądowych osób. Ewentualne ograniczenia w dostępie do sądu, rozwiązuje również instytucja zwolnienia od kosztów sądowych, która łagodzi skutki barier finansowych wnoszenia skarg na orzeczenia KIO i jednocześnie stanowi swoistą gwarancję prawa dostępu do sądu. Uczestnik postępowania będący osobą prawną lub inną jednostką organizacyjną posiadającą zdolność sądową, zgodnie z art. 103 ustawy o kosztach sądowych, może się domagać zwolnienia przez sąd od obowiązków pokrycia kosztów sądowych – w całości lub w części – jeżeli wykaże, że nie ma dostatecznych środków na ich uiszczenie. Zdaniem Trybunału „[...] wobec dominującej restrykcyjnej wykładni tych przepisów w orzecznictwie sądowym, zwłaszcza odnośnie do zwalniania od kosztów sądowych osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych, nie każdy podmiot, który nie dysponuje wolnymi środkami na pokrycie – liczonej niekiedy w milionach złotych – opłaty sądowej od skargi na orzeczenie KIO, może być uznany za uprawnionego do skorzystania z tzw. prawa ubogich" (wyrok TK z 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 12/13).

W praktyce przyjmuje się niemal zawsze, że ustawowe sformułowanie „brak dostatecznych środków na uiszczenie" opłaty przez osobę prawną należy rozumieć jako „obowiązek wykazania trwałej niemożności uzyskania środków na uiszczenie kosztów sądowych" (postanowienie SA w Szczecinie z 28 stycznia 2009 r., sygn. akt I ACz 3/09; analogicznie zob. postanowienie SN z 18 lutego 2005 r., sygn. akt V CZ 8/05). Zdaniem Sądu Najwyższego „[...] posiadanie środków finansowych zapewniających dostęp do sądu stanowi element działalności gospodarczej, a co za tym idzie związane z tym koszty sądowe przedsiębiorca powinien uwzględnić w racjonalnym planowaniu wydatków związanych z tą działalnością, traktując je równoważnie z innymi obowiązkami finansowymi" (postanowienie SN z 26 kwietnia 2017 r., sygn. akt I CZ 49/17). Podobnie też stwierdził Sąd Okręgowy w Toruniu skazując, że: „[...] posiadanie środków finansowych zapewniających dostęp do sądu – ze względu na obowiązek poniesienia kosztów sądowych – jest istotnym składnikiem prowadzenia działalności gospodarczej. Osoba prawna prowadząc

działalność gospodarczą musi liczyć się z koniecznością ponoszenia różnych ciężarów finansowych, także związanych ze sprawami sądowymi" (postanowienie SO w Toruniu z 31 maja 2016 r., sygn. akt VI Gz 66/16). W rozpatrywanej sprawie skarżąca próbowała skorzystać z instytucji zwolnienia z kosztów sądowych poprzez złożenie wniosku wraz ze stosownymi dowodami (przedłożono bilans oraz rachunek zysków i strat za rok 2015). Skarżąca udowadniała złą sytuację finansową trwającą od dwóch lat, jednak sąd okręgowy przyjął, iż skarżąca nie wykazała odpowiednio trwałej niemożności uzyskania środków na uiszczenie kosztów sądowych.

Wobec brzmienia i restrykcyjnej wykładni tych przepisów w orzecznictwie sądowym rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie powinno wskazać, iż wynikająca z art. 34 ust. 1 u.k.s.c. opłata sądowa jest dolegliwa oraz hamująca dostęp do rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. Biorąc pod uwagę wysokość tej opłaty w świetle jej funkcji społecznej i fiskalnej, przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeb wymiaru sprawiedliwości, stadium i specyfikę postępowania zamówień publicznych prowadzi to do stwierdzenia, że opłata ta jest nieproporcjonalna do wartości zamówienia.

Mając na uwadze powyższe, Sejm wnosi jak na wstępie.

MARSZAŁEK SEJMU

Marek Kuchciński