



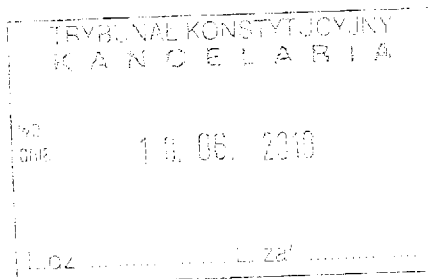
RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-624489-IV/09/AG

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

Warszawa, *9 września 2010* r.

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa



(dot. Sygn. akt SK 30/09)

W nawiązaniu do pisma Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 4 września 2009 r., dotyczącego zgłoszenia udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej Spółki Przedsiębiorstwo Sp. z o.o. z siedzibą w T , uprzejmie informuję, iż Rzecznik Praw Obywatelskich modyfikuje stanowisko w sprawie w następujący sposób:

Art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy z dnia 28 lipca o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2005 r., Nr 167, poz. 1398) w zakresie, w jakim wskazany przepis prawa pozbawia stronę postępowania nieprocesowego wszczętego z urzędu możliwości uzyskania zwrotu opłaty od skargi na orzeczenie referendarza sądowego w przypadku jej uwzględnienia z powodu nieoczywistego naruszenia prawa, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Na wstępie należy podkreślić, iż skarga konstytucyjna Przedsiębiorstwa
sp. z o.o. w T dotyczy nie tylko zgodności z Konstytucją
Rzeczypospolitej Polskiej art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach
sądowych w sprawach cywilnych, lecz także odnosi się do kwestii konstytucyjności art. 520 § 1
ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn.
zm.). Jednak z uwagi na fakt uprawomocnienia się rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego
w przedmiocie odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej Przedsiębiorstwa
sp. z o.o. w T w zakresie art. 520 § 1 k.p.c.
(postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 czerwca 2009 r. sygn. akt Ts 301/07),
Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił swój udział w niniejszym postępowaniu jedynie w zakresie
art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.
Stąd też podnoszone w dalszej części niniejszego pisma tezy będą dotyczyły jedynie tak
wyszczególnionej części przedmiotu zaskarżenia w sprawie ze skargi konstytucyjnej
Przedsiębiorstwa sp. z o.o. w T.

Rzecznik aktualnie wyraża pogląd, iż przywołany przepis prawa w zakresie, w jakim pozbawia
on stronę postępowania nieprocesowego wszczętego z urzędu możliwości uzyskania zwrotu opłaty
od skargi na orzeczenie referendarza sądowego w przypadku jej uwzględnienia z powodu
nieoczywistego naruszenia prawa, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2
Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Należy podkreślić, iż Rzecznik Praw Obywatelskich,
zgłaszając zaś swój udział w przedmiotowym postępowaniu pismem z dnia 4 września 2009 r.,
wskazał pierwotnie jako wzorce kontroli art. 77 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3
i art. 2 Konstytucji RP. Jednak po zapoznaniu się ze stanowiskiem Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
wyrażonym w piśmie z dnia 22 grudnia 2009 r. Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, iż
adekwatnym wzorcem konstytucyjnym w sprawie winien stać się art. 45 ust. 1 Konstytucji
Rzeczypospolitej Polskiej, powiązany z zawartością normatywną art. 31 ust. 3 oraz art. 2
Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednocześnie formułując stanowisko w kwestii konstytucyjności zaskarżonego przepisu
ustawy z dnia 28 lipca 2005 r., Rzecznik ma na względzie tę linię orzecniczą Trybunału
Konstytucyjnego, która opowiada się za dopuszczalnością doprecyzowania przez Rzecznika,
w takich właśnie sytuacjach, konstytucyjnego wzorca kontroli przy zachowaniu tożsamości zakresu
zaskarżenia (przedmiotu kontroli). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie bowiem w swoim
orzecnictwie potwierdzał, że dopuszczalnym jest doprecyzowanie przez Rzecznika Praw

Obywatelskich wzorców kontroli powołanych w skardze konstytucyjnej, do której Rzecznik się przyłącza z tym jedynie zastrzeżeniem, że dokonywane doprecyzowanie nie może prowadzić do rozszerzenia granic zaskarżenia w sprawie (np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 2008 r., sygn. akt SK 33/07, OTK-A 2008/9/154). Rzecznik Praw Obywatelskich uznał więc za niezbędne uściślenie wzorca przywołanego w skardze, bowiem zaskarżony przepis ustawy o kosztach dotyczy nie tylko konstytucyjnego prawa do sądu (prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości), lecz także pozostaje w sferze normowania art. 2 Konstytucji RP, statuującego zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego elementy sprawiedliwości społecznej. Nadto istota podniesionego problemu konstytucyjnego sprowadza się przede wszystkim do dokonania oceny dopuszczalności wprowadzania ustawowych ograniczeń (w postaci przepisów normujących zasady zwrotu opłat sądowych) w sferze konstytucyjnego prawa do sądu. Stąd też wzorzec kontroli konstytucyjnej winien zdaniem Rzecznika zostać wyznaczony również poprzez zasadę proporcjonalności. Skoro istotą skargi konstytucyjnej jest ochrona praw i wolności, przywołany art. 31 ust. 3 Konstytucji, jako wzorzec kontroli konstytucyjności, może stać się podstawą prawną orzeczenia Trybunału w sprawie właśnie ze względu na swój szczególny charakter wyznacznika warunków konstytucyjnie dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych. Rzecznik Praw Obywatelskich wnioskuje więc, by Trybunał Konstytucyjny zbadał zgodność art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych w oparciu o zawartość normatywną art. 45 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Ustawy Zasadniczej.

Zaskarżony przepis został wprowadzony do polskiego porządku prawnego z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2005 r., Nr 167, poz. 1398), tj. z dniem 2 marca 2006 r. Zgodnie z treścią art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. Sąd z urzędu zwraca stronie całą uiszczoną opłatę od skargi na orzeczenie referendarza sądowego w razie jej uwzględnienia z powodu oczywistego naruszenia prawa i stwierdzenia tego naruszenia przez Sąd. Podobne konsekwencje prawne zostały zastrzeżone przez ustawodawcę w innym przepisie na okoliczność uwzględnienia przez Sąd innych środków zaskarżenia z powodu oczywistego naruszenia prawa. Zgodnie bowiem z treścią art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych Sąd z urzędu zwraca stronie całą uiszczoną opłatę od apelacji, zażalenia, skargi kasacyjnej w razie uwzględnienia środka zaskarżenia z powodu oczywistego naruszenia prawa i stwierdzenia tego naruszenia przez Sąd odwoławczy lub Sąd Najwyższy.

Jak wskazuje się w piśmiennictwie, zaskarżony przepis jest wyjątkiem od zasady wyrażonej w art. 113 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz w art. 98 § 1 k.p.c. W zakresie

w nim unormowanym zwalnia on bowiem strony od finansowych konsekwencji podejmowanych czynności procesowych w razie oczywistego naruszenia prawa przez Sąd. Z tej przyczyny opłaty od skutecznego środka zaskarżenia nie ponosi docelowo żadna ze stron (ani strona skarżąca, ani jej przeciwnik procesowy-uczestnik). Ostatecznie ma je ponieść wyłącznie Skarb Państwa. Przy stwierdzeniu oczywistego naruszenia prawa przez Sąd istnieje ustawowy obowiązek zwrotu opłaty, stwierdzony z urzędu w sentencji orzeczenia. Oczywistego naruszenia prawa nie można domniemywać z samego faktu uwzględnienia środka odwoławczego. Winno być ono jednoznacznie stwierdzone w uzasadnieniu orzeczenia Sądu rozpoznającego skargę na orzeczenie referendarza sądowego i zdefiniowane w sposób zgodny z wymaganiami ustawy. Obowiązek zwrotu opłaty na rzecz strony, która wniosła skargę na orzeczenie referendarza sądowego, powstaje z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia sądu pierwszej instancji (A. Górski. L. Walentynowicz. Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Ustawa i orzekanie. Komentarz Praktyczny. Oficyna. 2008. Wydanie II).

Jak zauważają komentatorzy, celem przedmiotowej regulacji prawnej jest to, by nie obciążać strony opłatą od skargi na orzeczenie referendarza w sytuacji uwzględnienia skargi z powodu jej oczywistej zasadności (gdy zaskarżone orzeczenie oczywiście narusza prawo lub też gdy przy jego wydaniu doszło do oczywistego naruszenia prawa). Jednocześnie w takim przypadku brak jest podstaw do obciążenia tą opłatą przeciwnika strony, która wniosła oczywiście uzasadnioną skargę. Po zwrocie opłaty na rzecz podmiotu, którego skarga została uwzględniona z racji potwierdzenia oczywistego naruszenia prawa, nie obciąża się tą opłatą przeciwnika procesowego na podstawie art. 113 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. *Ratio legis* poddawanej ocenie regulacji sprowadza się więc do uzyskania gwarancji, by finansowe konsekwencje oczywistego naruszenia prawa przy orzekaniu nie obciążały samych stron. Samo zaś oczywiste naruszenie prawa (okoliczność potwierdzana w rozstrzygnięciu uwzględniającym skargę na orzeczenie referendarza sądowego) jest ujmowane w doktrynie w ślad za orzecznictwem jako sprzeczność z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami prawa, kwalifikowana postać naruszenia, polegająca na jego oczywistości, widocznej *prima facie*, możliwej do ustalenia przy udziale podstawowej wiedzy prawniczej, bez potrzeby dokonywania głębszej analizy. Do obowiązku Sądu rozpoznającego skargę na orzeczenie referendarza sądowego należy m.in. stwierdzenie „oczywistego naruszenia prawa”, jeśli w danej sprawie istotnie ma ono miejsce. Zaniechanie Sądu w tym zakresie prowadzi bowiem do pozbawienia strony prawa do otrzymania zwrotu uiszczonej opłaty, co zdaje się pozostawać w sprzeczności z konstytucyjnie ujmowaną zasadą demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (A. Oklejak. M. Sorysz. Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Komentarz. Wydawnictwo C.H.

Beck. Warszawa. 2007, str. 206-207; K. Gonera. Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Lewis Nexis. Warszawa. 2007. Wydanie II, str. 267-268; A Zieliński. Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Komentarz. Wydawnictwo C.H. Beck. Warszawa. 2006, str. 236-237).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich szczególnej oceny konstytucyjnej (z uwagi na zakres przedmiotowy skargi konstytucyjnej) wymaga ten obszar normowania zaskarżonego przepisu prawa, który dotyczy możliwości uzyskania zwrotu opłaty od skargi na orzeczenie referendarza sądowego, wydane w postępowaniu nieprocesowym wszczętym z urzędu i toczącym się w dalszej kolejności z udziałem jedynie podmiotu wnoszącego skargę. Tak zarysowany zakres regulacji prawnej wymaga dokonania szczegółowej analizy w zakresie przywołanych wzorców konstytucyjnych. Brak bowiem w ramach danego układu sytuacyjnego podmiotu prawnego (strony), od której niejako subsydiarnie wnoszący skargę mógłby się domagać zwrotu uiszczonych opłat procesowej, sprawia, iż samo ewentualne wyłączenie możliwości uzyskania zwrotu poniesionej opłaty od Skarbu Państwa skutkuje ostatecznie faktycznym pozostawieniem strony wygrywającej sprawę cywilną przy poniesionych przez nią kosztach sądowych w zakresie opłaty od skargi na orzeczenie referendarza sądowego.

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, zaś ustawa nie może zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. 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. 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 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. Negatywny aspekt prawa do sądu wyraża się w zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP). Ponieważ fundamentalnym założeniem Konstytucji jest jej aksjologiczna i teleologiczna spójność, dlatego dyrektywa zakazująca zamykania drogi sądowej musi być uwzględniana w procesie wykładni ogólnej zasady prawa do sądu (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK-A 2004/8/81).

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, ustawodawca precyzuje też warunki dopuszczalności tego rodzaju ograniczeń. Art. 31 ust. 3 Konstytucji precyzyjnie 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 naruszania istoty danej wolności lub prawa (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2005 r., sygn. SK 22/05, OTK-A 2005/11/135; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000, sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/00, poz. 3).

Konstytucyjne prawo do sądu nie jest absolutne, lecz podobnie jak inne prawa konstytucyjne podlega ograniczeniom, a te podlegają ocenie z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji, który wyznacza granice swobody regulacyjnej państwa. Zawsze jednak ograniczając sądową ochronę konstytucyjnych praw i wolności ustawodawca winien uwzględniać fundamentalne znaczenie prawa do sądu i jego centralne usytuowanie w systemie gwarancji formalnych demokratycznego państwa prawa (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK-A 2004/8/81).

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, dostęp do sądu może podlegać różnym ograniczeniom, również o charakterze finansowym. Prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości 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 na prawo dostępu jednostki 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. Ocena proporcjonalności

ograniczenia prawa dostępu do sądu przez wysokość kosztów sądowych 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.

Wprowadzane w tym zakresie ograniczenia nie mogą więc zamykać lub ograniczać dostępu danemu podmiotowi w taki sposób lub do takiego stopnia, by uszczerbku doznała sama istota rozpatrywanego prawa. 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 rozstrzygnięcia, czy dana osoba mogła korzystać ze swojego prawa dostępu i czy miała zagwarantowane prawo rozpatrzenia swojej sprawy przez Sąd. Koszty sądowe nie powinny być więc nadmierne i nie powinny stanowić nieuzasadnionego ograniczenia prawa do wnoszenia środków procesowych, aby nie powodować naruszenia samego prawa dostępu do sądu. Nadmierna sztywność systemu ograniczającego dopuszczalność zwolnienia od kosztów sądowych może skutkować ograniczeniem prawa do sądu. 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. Sama rezygnacja z kontynuowania sprawy z uwagi na obciążenia kosztowe może być skutkiem istnienia w systemie prawnym regulacji godzącej w istotę prawa do Sądu. Skutkiem takiej regulacji w danym przypadku może dojść do nieuprawnionego konwencyjnie umniejszenia istoty prawa dostępu do sądu. Każde ograniczenie czysto finansowej natury, które pozostaje kompletnie niezwiązane z meritum danego środka prawnego lub też jego przyszłym (ostatecznym) powodzeniem winno być przedmiotem szczególnie rygorystycznej kontroli z punktu widzenia interesu wymiaru sprawiedliwości. Samo zaś wypełnienie obowiązku zabezpieczenia skutecznego prawa dostępu do sądu na podstawie art. 6 Konwencji nie oznacza jedynie powstrzymania się od ingerencji, bowiem w konkretnej sytuacji może również wymagać podjęcia różnorodnych form pozytywnego działania ze strony Państwa (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 19 czerwca 2001 r. w sprawie: *Kreuz v. Polska*, 28249/95, LEX nr 47549; wyrok Europejskiego Trybunału Praw

Człowieka w Strasburgu z dnia 26 lipca 2005 r. w sprawie: *Kniat v. Polska*, 71731/01, LEX nr 154893; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 26 lipca 2005 r. w sprawie: *Podbielski i PPU „Polpure” v. Polska*, 39199/98, LEX nr 154903; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 6 kwietnia 2006 r. w sprawie: *Stankiewicz v. Polska*, 46917/99, LEX nr 176845; decyzja EKPC z dnia 17 stycznia 1997 r. w sprawie: *Dobrakowski v. Polska*, 28250/95, LEX nr 40999; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 29 marca 2006 r. w sprawie: *Sordino v. Włochy* nr 1, 36813/97, LEX nr 174551; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 26 lipca 2005 r. w sprawie: *Jedamski i Jedamska v. Polska*, 73547/01; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 10 lipca 1998 r. w sprawie: *Tinnelly & Sons Ltd. I inni v. Zjednoczone Królestwo*, Reports 1998-IV, str. 1660, § 56; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 13 lipca 1995 r. w sprawie: *Tolstoy-Miloslavsky v. Zjednoczone Królestwo*, Series Anr 316-B, str. 80-81, §§ 61 i następne).

Niewątpliwie wszelkie przepisy nakładające obowiązki uiszczenia kosztów sądowych jak i przyznające prawo zwrotu poniesionych przez stronę kosztów postępowania 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 przez dostęp do sądu. Warto przy tym mieć na uwadze, iż regulacje prawne, które całkowicie wyłączają obowiązek zwrotu kosztów postępowania bez względu na jego wynik, godzą w konstytucyjnie gwarantowane prawo do sądu, bowiem w istotny i rzeczywisty sposób mogą wpływać na możliwość korzystania z ochrony praw podmiotowych na drodze sądowej. Ponadto słusznym pozostaje zapatrywanie, iż nie jest społecznie pożądane ostateczne obciążenie strony wygrywającej sprawę kosztami postępowania, bowiem taki stan rzeczy może w praktyce doprowadzić do zaniechania przez dany podmiot korzystania z danego środka prawnego, wówczas gdy konkretne rozstrzygnięcie jest niezgodne nie tylko z interesem indywidualnym, ale także z interesem publicznym. W danym układzie procesowym może bowiem okazać się, iż korzyści z wygrania sprawy pozostaną iluzoryczne wobec braku prawnej możliwości odzyskania kosztów poniesionych przez stronę w istocie wygrywającą sprawę cywilną. Innymi słowy, kwestia zwrotu kosztów procesu może być oceniana w płaszczyźnie ingerencji w prawo dostępu do sądu, bowiem samo ograniczenie dostępności drogi sądowej może przejawiać się w nadmiernie wysokim ryzyku ekonomicznym wywołanym m.in. zasadami, wedle których kształtuje się w danym postępowaniu sądowym ostatecznie obowiązek poniesienia kosztów postępowania. Świadomość

braku prawnej możliwości odzyskania środków wyłożonych przez stronę na etapie włączania się do sprawy może niewątpliwie oddziaływać na treść decyzji danego podmiotu co do skorzystania z przysługującej mu drogi sądowej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01, OTK-A 2002/4/42; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2003 r., sygn. K 25/01, OTK-A 2003/6/60; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 marca 2004, sygn. akt SK 14/03, OTK-A 2004/3/23; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04, OTK-A 2004/8/81; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lipca 2008 r., sygn. akt P 49/07, OTK-A 2008/6/108).

W świetle wyżej przedstawionych kwestii niewątpliwie regulacja art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych 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. Ograniczenie zwrotu opłaty sądowej od skargi na orzeczenie referendarza sądowego do sytuacji, gdy skarga zostaje uwzględniona z racji oczywistego naruszenia prawa (przy jednoczesnym zatrzymaniu przez Sąd opłaty w sytuacji uwzględnienia skargi z powodu uchybienia innego niż „oczywiste naruszenie prawa”) niewątpliwie negatywnie oddziałuje na decyzję danego podmiotu co do aktywnego wzięcia udziału w sprawie. Zakres przedmiotowego oddziaływania nabiera zaś szczególnego znaczenia w tych przypadkach, gdy z uwagi na specyfikę danego postępowania oraz konkretny układ procesowy brak jest prawnej możliwości odzyskania środków uiszczonych tytułem opłaty od skargi w ramach całokształtu przepisów normujących koszty postępowania cywilnego. Z taką sytuacją mamy do czynienia właśnie w przypadku wszczęcia postępowania nieprocesowego z urzędu, przy jednoczesnym braku występowania w sprawie innych uczestników poza podmiotem wnoszącym skargę na orzeczenie referendarza sądowego. W takiej konfiguracji dany podmiot zostaje zaangażowany niezależnie od swej woli w orbitę postępowania sądowego i dla ochrony swej sfery prawnej musi podjąć decyzję co do „odpłatnego” udziału w sprawie. Świadomość konsekwencji prawnych w postaci braku zwrotu uiszczonych opłat w przypadku uwzględnienia skargi z powodu nawet poważnego, ale jeszcze nie oczywistego naruszenia prawa może skłaniać stronę do rezygnacji z drogi sądowej ochrony przysługujących jej praw. Niejasność sytuacji prawnej strony zdaje się pogłębiać przy tym posłużenie się przez ustawodawcę klauzulą generalną „oczywistego naruszenia prawa”, która jako pojęcie dookreślane w orzecznictwie ma ostatecznie decydować o istnieniu uprawnienia do zwrotu poniesionej opłaty od skargi. Samo zaś wzięcie udziału w sprawie z narażeniem się na realne straty finansowe będące wynikiem niemożności uzyskania zwrotu od Skarbu Państwa uiszczonych opłat

może w istotnym stopniu niwelować pozytywne skutki wynikające z uzyskania przez stronę rozstrzygnięcia sądowego zgodnego z jej indywidualnym interesem prawnym.

Analizując więc konstytucyjną dopuszczalność wprowadzonego zaskarżonym przepisem ograniczenia prawa do sądu należy wskazać wartość, dla której ustawodawca "poświęcił" prawo do sądu skarżącego. Następnie należy ustalić, czy ograniczenie konstytucyjnego prawa do sądu 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.

Rozważając uzasadnienie wprowadzonego ograniczenia, należy mieć na uwadze znaczenie poddawanej ocenie regulacji jako podstawy prawnej do przejęcia przez Skarb Państwa na siebie kosztów sądowych jedynie w zakresie opłat od środków zaskarżenia powołujących się na najpoważniejsze uchybienia orzecznicze. Innymi słowy ustawodawca wprowadzając zawężoną możliwość zwrotu opłaty od Skarbu Państwa uznał, iż szczególne względy słusznościowe przemawiają jedynie za zwrotem opłaty od skargi na orzeczenie referendarza sądowego, które w oczywisty sposób narusza prawo. Tymczasem równie istotne względy zdają się przemawiać za powinnością statuowania w systemie kosztów sądowych prawnej podstawy zwrotu przez Skarb Państwa opłaty od skargi na orzeczenie referendarza sądowego w niektórych sytuacjach uwzględnienia skargi mimo braku w sprawie oczywistego naruszenia prawa. Warto też mieć na uwadze, iż sama ustawowa podstawa dla zwrotu przez Skarb Państwa opłaty od środka zaskarżenia w przypadku jego uwzględnienia może być traktowana jako wypełnienie przez ustawodawcę zwykłego pozytywnej powinności należytego uregulowania kwestii dostępności do Sądu. Ustawodawca winien bowiem tak pozytywnie kształtować przepisy, by podmioty prawne uzyskały realne gwarancje dostępności do sądu. Skoro bowiem prawo do sądu zajmuje centralne miejsce w systemie ochrony praw i wolności, to tym samym niezmiernie istotna i pożądana w systemie prawnym staje się każda pozytywna regulacja prawna, która sprzyja korzystaniu przez uczestników obrotu prawnego z drogi sądowej w przypadku, gdy wymaga tego obiektywnie postrzegana ochrona ich praw podmiotowych. Każda tego rodzaju gwarancja staje się składową konstytucyjnie chronionego prawa do sądu.

W tym kontekście trudno nie dostrzec, iż skorzystanie przez dany podmiot z drogi sądowej poprzez złożenie zasadnego środka zaskarżenia leży w interesie publicznym nie tylko wówczas, gdy strona zarzuca skarżonemu orzeczeniu oczywiste uchybienie prawne. Każda bowiem korekta rozstrzygnięcia sądowego w kierunku doprowadzenia do jego zgodności z obowiązującym porządkiem prawnym jest zgodna z interesem publicznym. Statuowane zatem w ramach

zaskarżonego przepisu zawężenie możliwości uzyskania od Skarbu Państwa zwrotu opłaty jedynie do sytuacji, gdy mamy do czynienia z uwzględnieniem skargi z racji oczywistego naruszenia prawa, w zakresie wszczętego z urzędu postępowania nieprocesowego, toczącego się tylko z udziałem skarżącego, nie tylko nie służy realizacji żadnej z wartości skatalogowanych w ramach art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, lecz wręcz przeciwnie, pozostaje w sprzeczności z ujętą w tymże przepisie Ustawy Zasadniczej wartością porządku publicznego. Skoro bowiem przedmiotowe zawężenie w sposób realny może oddziaływać negatywnie na decyzję danego podmiotu co do udziału w sprawie w celu korekty nieoczywiście niezgodnego z prawem orzeczenia, to tym samym zwiększa się prawdopodobieństwo pozostania w systemie prawnym rozstrzygnięć, jakkolwiek nieoczywiście naruszających prawo, to przecież jednak niezgodnych z obowiązującym porządkiem prawnym. Ograniczenie możliwości uzyskania przez skarżącego zwrotu od Skarbu Państwa opłaty od skargi na orzeczenie referendarza sądowego, skutkujące w istocie brakiem innej realnej możliwości odzyskania uiszczonej opłaty przez stronę w ramach systemu kosztów, mimo społecznie uzasadnionego i materialnie słusznego jej udziału w sprawie (mimo doprowadzenia przez stronę do stanu zgodności zapadłego rozstrzygnięcia z obowiązującym porządkiem prawnym), stanowi więc nieproporcjonalne ograniczenie konstytucyjnie chronionego prawa dostępu do sądu. Nieproporcjonalność w tym przypadku jest zaś prostym refleksem braku użyteczności, wprowadzonego w sferze prawa do sądu wyłomu, dla realizacji konstytucyjnie chronionej wartości. W tym przypadku dokonana ingerencja w prawo do sądu jest konstytucyjnie nieuzasadniona i wręcz godzi w porządek publiczny rozumiany m.in. jako kształtowanie społecznie pożądaných postaw oraz eliminowanie błędnych rozstrzygnięć sądowych.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego niedopuszczalne jest takie ukształtowanie zakresu ograniczeń danego prawa konstytucyjnego, które w istocie doprowadziłyby do zniweczenia podstawowych składników tego prawa, wydrążyłyby je z rzeczywistej treści i przekształciło w pozór prawa. Oznaczałoby to bowiem naruszenie podstawowej treści, istoty tegoż prawa, skutkujące nadaniem mu cech prawa pozornego, wydrążonego z podstawowej materii. Niewątpliwie zaś z naruszeniem istoty danego prawa mamy do czynienia wówczas, gdy ograniczenie tegoż prawa ma charakter arbitralny i powoduje, że dane prawo nie może być realizowane w praktyce. Sama bowiem koncepcja istoty praw i wolności opiera się na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności. Interpretacja zakazu naruszania istoty ograniczanego prawa lub wolności nie powinna sprowadzać się jedynie do płaszczyzny negatywnej,

akcentującej odpowiednie miarkowanie dokonywanych ograniczeń. Należy widzieć w nim również stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania, choćby przykładowo, pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności, który pozostawać winien wolny od ingerencji prawodawcy nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Ustawy Zasadniczej. Wskazanie istoty prawa lub wolności powinno uwzględniać przy tym kontekst sytuacji, w której dochodzi do ograniczenia danego uprawnienia (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2007 r., sygn. 49/05, OTK-A 2007/4/39, postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2007 r., sygn. Ts 165/06, OTK-B 2007/3/131 wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU 1999/1/2, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU 2000/1/3, postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2006 r., sygn. Ts 194/05, OTK-B 2006/5/216).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich samo ustawowe usankcjonowanie obowiązku zwrotu opłaty od skargi na orzeczenie referendarza sądowego jedynie w przypadku jej uwzględnienia z racji oczywistego naruszenia prawa w znacznej mierze (w zakresie w jakim pozbawia stronę postępowania nieprocesowego wszczętego z urzędu możliwości uzyskania zwrotu opłaty) godzi w istotę prawa do sądu. Trudno bowiem oprzeć się wrażeniu, iż sytuacja, w ramach której system prawny daje możliwość wzięcia udziału w sprawie w celu korekty błędnego orzeczenia i jednocześnie odmawia zwrotu opłaty poniesionej celem nadania biegu zasadnemu co do istoty środkowi prawnemu, stanowi pozór prawa do sądu. W takiej sytuacji (sprawa wszczęta z urzędu) dany podmiot prawny zostaje bowiem włączony w orbitę postępowania bez swojej woli i dla ochrony swego interesu ma ostatecznie ponieść koszty swego udziału w sprawie. Nie dość, że skutkiem błędu organu państwowego zostaje zmuszony do podjęcia akcji procesowej (przed wydaniem skarżonego orzeczenia dana osoba nie nosiła się z zamiarem udziału w postępowaniu sądowym), to jeszcze dodatkowo doprowadzenie do zgodności z porządkiem prawnym aktu sądowej konkretyzacji prawa jest dla danej osoby równoznaczne z koniecznością wyzbycia się środków finansowych bez możliwości liczenia na ich zwrot w ramach prowadzonego postępowania sądowego. Obwarowanie prawnej możliwości udziału w sprawie koniecznością ostatecznego poniesienia przez dany podmiot prawny kosztów sądowych mimo wygrania sprawy, może w pewnych przypadkach prowadzić do zniweczenia pozytywnych skutków, jakie dla ochrony praw podmiotowych wiążą się z korzystaniem z prawa dostępu do sądu.

Niezależnie od powyższego, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich 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 niezrozumiałe i w istocie trudne do akceptacji przez społeczeństwo. Związany treścią art. 2 Konstytucji ustawodawca zwykły powinien powstrzymać się przed uchwalaniem przepisów, które mogą burzyć zaufanie obywateli do państwa i tworzonego przez niego prawa. Zaskarżona regulacja ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, może osłabiać zaufanie do państwa i szacunek dla prawa ze strony podmiotu prawnego, który działając w poczuciu obywatelskiego obowiązku doprowadził wskutek złożonego przez siebie środka prawnego do zgodności orzeczenia z prawem, a mimo to system prawny odmówił mu zwrotu poniesionej przez niego opłaty. Nie można w tym miejscu nie dostrzegać, iż samo zapewnienie zgodności z prawem wydawanych w ramach postępowania nieprocesowego rozstrzygnięć, z uwagi na charakter spraw rozpatrywanych w tym trybie postępowania cywilnego (np. postępowanie rejestrowe, postępowanie wieczystoksięgowe), z reguły leży w szeroko pojętym interesie społecznym. Z tego punktu widzenia przepisy ustawowe winny motywować podmioty prawne do społecznie pożądanego udziału w sprawie cywilnej, nie zaś zniechęcać obywateli do korzystania z drogi sądowej, wówczas gdy od udziału strony w sprawie może zależeć prawidłowa konkretyzacja prawa.

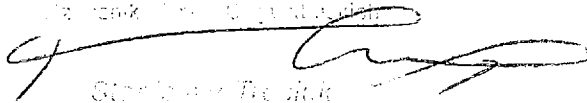
Ponadto należy mieć na uwadze, iż ugruntowana w art. 2 Konstytucji RP sprawiedliwość społeczna jest pojęciem dynamicznym, związanym z wartościami i zasadami demokratycznego państwa prawnego. Pozostaje ona w związku z ogólnym kierunkiem aksjologicznym przyjętym w samej Konstytucji, w tym z zasadą ochrony 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. K 51/05, OTK-A 2006/8/100; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lipca 2006 r., SK 21/04, OTK-A 2006/7/88; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 maja 2006 r., K 5/05, OTK-A 2006/5/59; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lipca 1999 r., 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.

W tym kontekście trudno pogodzić ze społecznym odczuciem sprawiedliwości regulację prawną, która pozbawia stronę postępowania cywilnego możliwości uzyskania zwrotu uiszczonych opłaty sądowej, mimo iż udział danego podmiotu w sprawie (w postaci złożenia skargi na orzeczenie referendarza sądowego) był uzasadniony i konieczny dla zagwarantowania zgodności zapadłego rozstrzygnięcia sądowego z porządkiem prawnym. Innymi słowy zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich należy mieć na uwadze, iż niemożliwość uzyskania zwrotu opłaty sądowej od skargi na orzeczenie referendarza sądowego przez stronę postępowania nieprocesowego wszczętego z urzędu jest nie do zaakceptowania z punktu widzenia elementarnego poczucia sprawiedliwości. Skoro bowiem system prawny przewiduje możliwość wszczęcia postępowania cywilnego z urzędu i jednocześnie stwarza stronie możliwość złożenia za opłatą sądową adekwatnego środka prawnego, zmierzającego w interesie indywidualnym, ale także i publicznym, do korekty zapadłego z urzędu rozstrzygnięcia, to tym samym nie mogą być uznane za społecznie sprawiedliwe regulacje prawne, skutkiem których strona jest „karana” finansowo za zgodne ze społecznym interesem skorzystanie z przysługującego jej a konstytucyjnego ugruntowanego prawa do sądu.

Warto mieć na uwadze, iż w postępowaniu wszczętym z urzędu może dojść skutkiem wydania błędnego rozstrzygnięcia do niezawinionej w żadnej mierze przez stronę ingerencji w jej sferę prawną. W następstwie zaś podjętej przez stronę (jedynej uczestnik sprawy) akcji procesowej przedmiotowe naruszenie zostaje wyeliminowane (jego skutki ulegają odwróceniu). Ostatecznie z punktu widzenia zagwarantowania interesu majątkowego strony pozostaje do rozstrzygnięcia kwestia kosztów, jakie poniosła ona w związku z udziałem w sprawie wszczętej z urzędu. W tym kontekście właściwa i sprawiedliwa regulacja prawna jest równoznaczna z unormowaniem, które w ramach przepisów o kosztach sądowych w postępowaniu cywilnym stwarza możliwość uzyskania przez stronę zwrotu opłaty od Skarbu Państwa (bezpośrednia konsekwencja braku w sprawie innego podmiotu obligowanego do zwrotu opłaty). Regulacja prawna, która odmawia stronie prawa do zwrotu opłaty, mimo że jej udział w sprawie okazał się społecznie pożądanym i jak najbardziej usprawiedliwionym musi budzić poważne wątpliwości z punktu widzenia reguł materialnej sprawiedliwości. Dokonana ingerencja w prawo dostępu do sądu jest więc nie tylko nieproporcjonalna, ale nadto zdaniem Rzecznika zakłóca w rzeczywistości społecznej (na konkretnym odcinku postępowania cywilnego) pożądanym obraz Państwa umacniającego rządzącego prawa.

Przytoczone okoliczności w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich uzasadniają zapatrywanie, iż art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy z dnia 28 lipca o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2005 r., Nr 167, poz. 1398) w zakresie, w jakim wskazany przepis prawa pozbawia stronę postępowania nieprocesowego wszczętego z urzędu możliwości uzyskania zwrotu opłaty od skargi

na orzeczenie referendarza sądowego w przypadku jej uwzględnienia z powodu nieoczywistego naruszenia prawa, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zmowa z dnia
12 października 2014 r.

Stanisław Topalik
12 października 2014 r.