

WYROK
z dnia 23 marca 2010 r.
Sygn. akt SK 47/08*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Marian Grzybowski – sprawozdawca
Teresa Liszcz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniu 23 marca 2010 r., skargi konstytucyjnej Teresy Pakuły i Henryka Pakuły o zbadanie zgodności:

art. 14 ust. 2 oraz art. 100 ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398) z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 14 ust. 2 oraz art. 100 ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398, z 2006 r. Nr 126, poz. 876, z 2007 r. Nr 21, poz. 123, Nr 82, poz. 560, Nr 123, poz. 849, Nr 125, poz. 873 i Nr 191, poz. 1371, z 2008 r. Nr 228, poz. 1524 i Nr 234, poz. 1571 i 1572, z 2009 r. Nr 26, poz. 156, Nr 76, poz. 641, Nr 202, poz. 1552 i Nr 206, poz. 1591 oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 146), **w brzmieniach obowiązujących do dnia 9 marca 2007 r., w zakresie, w jakim przepisy te nakładały na stronę postępowania cywilnego zwolnioną od kosztów sądowych na mocy postanowienia sądu obowiązek uiszczenia opłaty podstawowej od wnoszonej apelacji, są zgodne z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

* Sentencja została ogłoszona dnia 14 kwietnia 2010 r. w Dz. U. Nr 61, poz. 387.

1. Skargą konstytucyjną z 17 listopada 2006 r. skarżący wniesli o stwierdzenie, że art. 14 ust. 2 oraz art. 100 ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398; dalej: ustawa o kosztach sądowych lub u.k.s.c.) są niezgodne z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym:

W dniu 8 lutego 2002 r. skarżący wniesli do Sądu Okręgowego w Gliwicach pozew w postępowaniu upominawczym. Sąd ten 13 marca 2002 r. wydał przeciwko pozwanemu nakaz zapłaty, który jednak – ze względu na skuteczne wniesienie sprzeciwu – utracił moc, a sprawa została skierowana na rozprawę. Postanowieniem Sądu Okręgowego w Gliwicach z 14 sierpnia 2002 r. skarżący zostali zwolnieni od kosztów sądowych. Wyrokiem z 22 marca 2006 r. Sąd Okręgowy w Gliwicach oddalił powództwo (sygn. akt I C 159/02).

Pełnomocnik skarżących, dochowując ustawowego terminu, złożył apelację 24 maja 2006 r., natomiast 1 czerwca 2006 r. uiścił opłatę podstawową w kwocie 30 zł.

Sąd Apelacyjny w Katowicach postanowieniem z 9 sierpnia 2006 r., sygn. akt I ACa 1114/06, odrzucił apelację od wyroku sądu pierwszej instancji z uwagi na nieuiszczenie wraz z wniesioną apelacją opłaty podstawowej. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia Sąd Apelacyjny podkreślił, że zgodnie z art. 10 u.k.s.c. należną opłatę należy uiścić przy wniesieniu do sądu pisma podlegającego opłacie. Sąd Apelacyjny powołał się na art. 14 ust. 2 u.k.s.c. (w brzmieniu obowiązującym od 2 marca 2006 r.), zgodnie z którym opłatę podstawową pobiera się od apelacji także wtedy, gdy strona wnosząca ten środek odwoławczy została całkowicie zwolniona od kosztów sądowych przez sąd. Jako że skarżący reprezentowani przez pełnomocnika nie uiścili opłaty podstawowej przy wniesieniu apelacji (ale 8 dni później), Sąd Apelacyjny postanowił odrzucić apelację na podstawie art. 373 w związku z art. 130² § 3 kodeksu postępowania cywilnego.

1.1. Zdaniem skarżących, zaskarżone przepisy naruszają konstytucyjną zasadę równości – równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz uniemożliwiają realizację prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), wskutek czego dochodzi do ograniczenia ważnej gwarancji i środka ochrony praw, tj. prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji) oraz zasady co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji).

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji, skarżący stwierdzili, że ustawodawca, nakładając obowiązek uiszczenia opłaty podstawowej na stronę zwolnioną od kosztów sądowych na mocy postanowienia sądu i wyłączając jednocześnie ten obowiązek w stosunku do strony postępowania cywilnego zwolnionej od kosztów sądowych z mocy ustawy, traktuje tę drugą kategorię podmiotów w sposób uprzywilejowany. Skarżący podkreślają, że różnicowanie instytucji zwolnienia od kosztów sądowych w zależności od jej źródła (ustawa lub postanowienie sądu) jest nieuzasadnione, gdyż skutek i sens procesowy tej instytucji w obu wypadkach ma identyczne założenia i podstawy. W ich ocenie, sama koncepcja wprowadzenia obowiązku uiszczenia opłaty podstawowej przez stronę zwolnioną przez sąd od kosztów sądowych – niezależnie od wysokości tej opłaty – jest chybiona i niesprawiedliwa. Skarżący stwierdzili, że zakwestionowane przepisy są również pewną formą dyskryminacji. Podkreślili też, że sposób uzyskania zwolnienia od kosztów różni się jedynie procedurą.

Zdaniem skarżących, wynikające z zakwestionowanych przepisów naruszenie zasady równości przekłada się na ograniczenie konstytucyjnego prawa do sądu. Skarżący

stwierdzili w tym kontekście, że „stawianie barier różnym podmiotom w różnym sytuacjach faktycznych i prawnych poprzez różnicowanie sposobu dochodzenia swych praw i ochrony wolności w postępowaniach sądowych” stoi w sprzeczności z obowiązującą Konstytucją. Konsekwencją wskazanego naruszenia zasady nierówności jest również brak możliwości weryfikowania orzeczeń wydawanych w pierwszej instancji przez poddanie ich kontroli w ramach postępowania co najmniej dwuinstancyjnego.

1.2. W odpowiedzi na zarządzenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 23 stycznia 2007 r. wzywające do uzupełnienia braku formalnego skargi konstytucyjnej przez dokładne określenie sposobu naruszenia przez art. 14 ust. 2 oraz 100 ust. 2 zdanie drugie u.k.s.c. wskazanych w skardze konstytucyjnych praw i wolności, wyrażonych w art. 45 ust. 1, art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji, pełnomocnik skarżących w piśmie z 6 lutego 2007 r. podkreślił, że w ocenie skarżących zakwestionowane przepisy są niezgodne przede wszystkim z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Naruszenie art. 45 ust. 1, art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji skarżący postrzegają jako konsekwencję naruszenia zasady równości wszystkich obywateli wobec prawa oraz równego ich traktowania przez władze publiczne.

Odnosząc się do naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, skarżący wskazali, że wyrażone w tym przepisie prawo do sądu składa się z prawa dostępu do sądu (prawa uruchomienia procedury), prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury (zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności) oraz prawa do uzyskania wyroku sądowego. Zdaniem skarżących, zachodzi potrzeba rozważenia, czy w postępowaniu w ich sprawie spełniony był wymóg dostępu do sądu, a co za tym idzie – odpowiedniego, sprawiedliwego ukształtowania procedury w kontekście ustawy o kosztach sądowych. Skarżący stwierdzili, że istnienie wymogów proceduralnych w zakresie terminów czy kosztów postępowania zasadniczo nie uchybia postulatowi rzetelności postępowania. Jednakże ograniczenia takie winny być jednolite dla określonych kategorii podmiotów uczestniczących w postępowaniu cywilnym i nie powinny różnicować zakresu uprawnień i obowiązków w sposób wskazujący na nierówne traktowanie w obrębie tej samej instytucji prawnej, jaką jest zwolnienie od kosztów sądowych. Skarżący podkreślili również, że kwestia opłat, sposobu ich uiszczania oraz zasad zwolnień od kosztów sądowych ma wpływ na dostępność drogi sądowej.

W odniesieniu do wzorców kontroli z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji skarżący wskazali, że są one ze sobą powiązane – art. 176 ust. 1 stanowi bowiem konsekwencję zasady wyrażonej w art. 78 Konstytucji. Skarżący powołali się na stanowisko zawarte w wyroku TK z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99 (OTK ZU nr 7/1999, poz. 158), zgodnie z którym konstytucyjne prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji pierwszej instancji stanowi istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej. Wskazali w tym kontekście, że z art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji można wywieść skierowany do prawodawcy postulat takiego ukształtowania procedury, aby w miarę możliwości przewidziane w niej było prawo wniesienia przez stronę środka zaskarżenia. W ich ocenie, postulat ten odnosi się nie tylko do przepisów procesowych *sensu stricto*, lecz także do regulacji współistniejących z procedurą i warunkujących możliwość jej wdrożenia. Do takich zaś regulacji należą przepisy dotyczące kosztów sądowych.

Skarżący stwierdzili, że wynikające z art. 78 Konstytucji prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji nie może być traktowane w sposób mechaniczny, w oderwaniu od wymagań procesowych charakteryzujących się warunkami formalnymi i rygorami. Jednakże powinno ono logicznie i konsekwentnie współistnieć ze wszystkimi regulacjami przekładającymi się na realizację uprawnień i obowiązków procesowych, zgodnie z zasadami wyrażonymi w ustawie zasadniczej. Wprowadzenie instytucji opłaty podstawowej, obciążającej również osoby zwolnione (na podstawie

decyzji organu procesowego) z kosztów sądowych, nie koreluje ani z przepisami wewnętrznymi ustawy o kosztach sądowych, ani z przepisami procesowymi, wprowadzając chaos interpretacyjny. Skarżący stwierdzili, że w efekcie tych uchybień zamknięto im drogę do rozpoznania ich sprawy przez niezawisły sąd w ramach kontroli instancyjnej.

Skarżący stwierdzili, że Konstytucja upoważnia ustawodawcę do określenia wyjątków od zasady zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 zdanie drugie Konstytucji), nie oznacza to jednak uprawnienia do wprowadzania wyjątków w sposób arbitralny i dowolny (skarżący w tym zakresie powołują się na wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42).

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 176 ust. 1 Konstytucji, skarżący stwierdzili, że „art. 176 ust. 1 Konstytucji RP nie wymaga szerszego opracowania, albowiem stanowi on konsekwencję zasady wyrażonej w art. 78 Konstytucji”. Podkreślili, że z orzecznictwa TK wynika, iż art. 78 w związku z art. 176 Konstytucji ustanawia zasadę sprawiedliwości proceduralnej będącej odzwierciedleniem konstytucyjnego prawa do sądu. Ograniczenie możliwości poddania kontroli i weryfikacji niesatysfakcjonującego stronę orzeczenia organu procesowego godzi w zasadę co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego.

Skarżący podkreślili również, że tryb postępowania oraz sposób ukształtowania i wnoszenia środków odwoławczych, istniejący przed wprowadzeniem do systemu prawnego zaskarżonych przepisów, nie przewidywał żadnych ograniczeń w postaci obowiązku uiszczenia dodatkowych opłat sądowych w celu skutecznego złożenia apelacji.

Ponadto skarżący wskazali, że początkowo praktyka orzecznicza i sposób interpretowania art. 130² § 3 k.p.c. w powiązaniu z nową instytucją opłaty podstawowej były niejednolite. W ich ocenie, wynikało to z nieprecyzyjnego zredagowania tego przepisu. Wprowadzenie nowej kategorii opłaty sądowej, która została jednoznacznie wyodrębniona, nie wskazywało bowiem – w sposób niebudzący racjonalnych wątpliwości – na to, że pojęcie „opłaty w wysokości stałej” użyte w komentowanym przepisie obejmuje również opłatę podstawową.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej także: RPO) pismem z 16 października 2008 r. zgłosił swój udział w postępowaniu, wnosząc, że art. 14 ust. 2 oraz art. 100 ust. 2 zdanie drugie ustawy o kosztach sądowych są niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

2.1. RPO wskazał jako wzorzec kontroli art. 45 ust. 1 w związku z 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji. Uprawnienia do modyfikacji wzorców kontroli w stosunku do tych, które zostały wskazane przez skarżącego, RPO upatruje w linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego. Modyfikacja wzorca kontroli przywołanego w skardze stała się – zdaniem RPO – niezbędna, ponieważ istota podniesionego w skardze problemu sprowadza się do dokonania oceny dopuszczalności wprowadzania ustawowych ograniczeń (przez przepisy statuujące obowiązek uiszczenia kosztów sądowych) w sferze konstytucyjnego prawa do sądu. Stąd też wzorzec kontroli konstytucyjnej winien zostać uzupełniony o zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Ponadto RPO wskazał, że zaskarżone przepisy ustawy o kosztach sądowych dotyczą nie tylko konstytucyjnego prawa do sądu. Pozostają także w sferze normowania art. 2 Konstytucji, który statuuje zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasadę sprawiedliwości społecznej. RPO wniósł zatem o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności art. 14 ust. 2 oraz art. 100 ust. 2 zdanie drugie u.k.s.c. w brzmieniu obowiązującym przed 10 marca 2007 r. z unormowaniami art. 45 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji.

2.2. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że po wejściu w życie ustawy z dnia 14 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2007 r. Nr 21, poz. 123; dalej: ustawa zmieniająca) zakwestionowane przepisy obowiązują w ograniczonym zakresie. Wynika to z art. 2 ustawy zmieniającej, stanowiącego, że do spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie tej ustawy stosuje się regulacje dotychczasowe.

2.3. Rzecznik Praw Obywatelskich przed merytoryczną oceną zarzutów zawartych w skardze odniósł się do charakteru i społecznej roli instytucji sądowego zwolnienia od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych. Wskazał, że przy generalnej zasadzie odpłatności wymiaru sprawiedliwości możliwość zwolnienia od kosztów sądowych (jako wyjątek od zasady) ma istotne znaczenie dla zapewnienia podmiotom prawnym dostępu do sądu w celu realizacji ochrony ich słuszych praw. Znaczenie społeczne instytucji zwolnienia od kosztów sądowych wyraża się więc przede wszystkim w tym, że umożliwia prowadzenie procesów podmiotom, które w innej sytuacji nie mogłyby sobie na to pozwolić. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił jednak, że ustawodawca, wprowadzając ustawowe zwolnienie od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych w sprawach społecznie szczególnie istotnych, czy też umożliwiając uzyskanie sądowego zwolnienia od kosztów, nie jest władny uczynić postępowania cywilnego w pełni bezpłatnym. Koszty sądowe stanowią bowiem zwrot części wydatków związanych z utrzymywaniem i należytym funkcjonowaniem instytucji wymiaru sprawiedliwości, służą osiągnięciu należytej sprawności organizacyjnej i orzeczniczej sądów oraz selekcji roszczeń szyskanujących i oczywiście niezasadnych od roszczeń uzasadnionych i służących ochronie praw i wolności jednostki.

2.4. Oceniając kwestionowane uregulowanie, Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że zostało ono oparte na zasadzie swoistego automatyzmu w zakresie powinności uiszczenia opłaty podstawowej przez podmiot całkowicie zwolniony przez sąd od kosztów sądowych niezależnie od kwestii badania w konkretnym wypadku faktycznej możliwości podołania przez dany podmiot tak zakreślonego obowiązku. Pozostaje to, zdaniem RPO, w sprzeczności z ugruntowanym na tle uchylonego art. 113 k.p.c. orzecnictwem sądowym. RPO wskazał, że w orzecnictwie tym podkreślano niemożność abstrakcyjnego określenia treści pojęcia „niezbędne utrzymanie”. Waga indywidualnej oceny sytuacji majątkowej i życiowej strony w kontekście gwarancji prawa dostępu do sądu winna przesądzać, że w sprawach, w których strona ubiega się o uzyskanie zwolnienia od kosztów, organy procesowe winny zachować szczególną staranność przy rozpatrywaniu wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych. Sądy, podejmując decyzje negatywne, muszą też odpowiednio przekonująco uzasadnić, dlaczego odmawiają zwolnienia, po to, aby decyzja negatywna nie zamykała jednostce gwarantowanego konwencyjnie i konstytucyjnie prawa do sądu (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 stycznia 1995 r., sygn. akt III ARN 75/94).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, teza o możliwości uiszczenia przez każdy podmiot zwolniony sądowo od kosztów kwoty 30 zł na poczet opłaty podstawowej bez uszczerbku dla słuszych potrzeb w zakresie niezbędnego utrzymania danej osoby nie znajduje uzasadnienia w rzeczywistości społecznej. RPO wskazał, że z analizy kierowanych do niego skarg indywidualnych, których przedmiotem jest obowiązek uiszczenia opłaty podstawowej, wynika, że pomimo iż opłata ta nie jest wysoka, wiele osób zwolnionych przez sąd z obowiązku ponoszenia kosztów nie jest w stanie jej uiścić. Dotyczy to w szczególności osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych, które nie osiągają jakichkolwiek dochodów i pozostają na utrzymaniu Skarbu Państwa (w

przeważającej liczbie osoby te nie dysponują bowiem żadną kwotą pieniężną, którą mogłyby przeznaczyć na pokrycie kosztów sądowych). RPO podkreślił, że kwestia ta nabiera szczególnego znaczenia w przypadku konieczności opłacenia środków zaskarżenia w ustawowym terminie dla skutecznego wniesienia środka zaskarżenia.

2.5. RPO stwierdził, że przepisy dotyczące kosztów postępowania są ściśle związane z realizacją konstytucyjnych reguł porządku prawnego, które gwarantują skuteczną ochronę praw jednostek przez ich dostęp do sądu. Wszelkie obowiązki procesowe w zakresie uiszczania kosztów sądowych winny być zatem, zdaniem RPO, rozpatrywane z punktu widzenia dopuszczalności wprowadzanych ustawowo ograniczeń konstytucyjnego prawa do sądu.

Rzecznik Praw Obywatelskich, powołując się na utrwalone orzecznictwo TK, wskazał, że prawo do sądu obejmuje: prawo dostępu do sądu, prawo do właściwej procedury przed sądem, prawo do wiążącego rozstrzygnięcia sprawy. RPO zaznaczył także, że prawo do sądu ma zarówno aspekt pozytywny, jak i negatywny. Negatywny aspekt prawa do sądu wyraża się w zakazie zamykania bądź nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji). Z drugiej strony prawo do sądu zawiera dyrektywy zobowiązujące ustawodawcę do należytego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w zakresie instytucjonalnym i proceduralnym oraz do zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania (aspekt pozytywny). Rzecznik Praw Obywatelskich, powołując się na wyrok TK z 7 września 2004 r., sygn. P 4/04 (OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81), stwierdził, że skoro fundamentalnym założeniem Konstytucji jest jej aksjologiczna i teleologiczna spójność, to w procesie wykładni ogólnej zasady prawa do sądu musi być uwzględniana dyrektywa zakazująca zamykania drogi sądowej.

2.6. Rzecznik Praw Obywatelskich odwołał się także do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (dalej: ETPC) – ukształtowanego na gruncie art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – w którym wyrażono pogląd, że w niektórych wypadkach dostęp do sądu może podlegać pewnym 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. 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 dokonana *in abstracto*. Wymaga ona analizy konkretnych okoliczności danej sprawy, w szczególności możliwości finansowych skarżącego oraz etapu postępowania. Ocena ta wymaga również uwzględnienia faktu, że prawo do sądu spełnia kluczową rolę w demokratycznym społeczeństwie i nie powinno być iluzoryczne czy teoretyczne, ale praktyczne i skuteczne.

Wprowadzane w tym zakresie ograniczenia nie mogą więc zamykać lub ograniczać dostępu danemu podmiotowi w taki sposób lub w takiej skali, by uszczerbku doznała sama istota rozpatrywanego prawa. Wysokość opłat oszacowana w świetle szczególnych okoliczności danej sprawy (w tym m.in. zdolności strony do ich uiszczenia) oraz faza postępowania, w której nałożono omawiane ograniczenie, są czynnikami istotnymi dla 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 (zob. wyroki ETPC z: 19 czerwca 2001 r. w sprawie Kreuz przeciwko Polsce, sygn. akt 28249/95, Lex nr 47549; 26 lipca 2005 r. w sprawie Kniat przeciwko Polsce, sygn. akt 71731/01, Lex nr 154893; 26 lipca 2005 r. w sprawie Podbielski i PPU „Polpure“ przeciwko Polsce, sygn. akt 39199/98, Lex nr 154903; 6 kwietnia 2006 r. w sprawie Stankiewicz przeciwko Polsce, sygn. akt 46917/99, Lex nr 176845; 29 marca 2006 r. w sprawie Sordino przeciwko Włochom nr 1, sygn. akt 36813/97, Lex nr 174551; a także decyzja EKPC z 17 stycznia 1997 r. w sprawie Dobranowski przeciwko Polsce, sygn. 28250/95, Lex nr 40999).

2.7. Rzecznik Praw Obywatelskich, przyłączając się do rozpatrywanej skargi konstytucyjnej, przywołał nowy (tj. niewskazany przez skarżących) wzorzec kontroli – art. 31 ust. 3 Konstytucji. Stwierdził w tym kontekście, że konstytucyjne prawo do sądu nie jest absolutne, lecz podobnie jak inne prawa konstytucyjne podlega ograniczeniom, które muszą być zgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyznaczającym granice swobody regulacyjnej państwa.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że zgodnie z orzecznictwem TK niedopuszczalne jest takie ukształtowanie zakresu ograniczeń danego prawa konstytucyjnego, które w istocie doprowadziłoby do zniweczenia podstawowych składników tego prawa i przekształciło je w pozór prawa. Oznaczałoby to naruszenie istoty tego prawa skutkujące nadaniem mu cech prawa pozornego, wydrążonego z podstawowej materii. W ocenie RPO, z naruszeniem istoty danego prawa mamy do czynienia wówczas, gdy ograniczenie tegoż prawa ma charakter arbitralny oraz powoduje, że nie może ono być realizowane w praktyce.

Zdaniem RPO, samo ustawowe usankcjonowanie obowiązku uiszczenia opłaty podstawowej w sytuacji, gdy strona została całkowicie zwolniona z obowiązku ponoszenia kosztów sądowych, w sposób rzeczywisty i istotny ogranicza możliwość dochodzenia ochrony praw na drodze sądowej. W praktyce skutkuje bowiem zaniechaniem (procesowym zablokowaniem) korzystania przez dany podmiot z drogi sądowej. RPO podkreślił, że tak ujęte zamknięcie drogi sądowej może mieć miejsce także wówczas, gdy danej osobie przysługuje w sposób oczywisty na gruncie prawa materialnego słuszne prawo podmiotowe, którego sądowej ochrony domaga się ta osoba.

W ocenie RPO, zaskarżone przepisy skutkują naruszeniem istoty prawa do sądu w następstwie wyłączenia (zniweczenia) jednego z jego podstawowych elementów, jakim pozostaje prawo dostępu do sądu. Nie bez znaczenia w tym zakresie pozostaje także sztywność kwestionowanej regulacji, która nie pozwala na jakiekolwiek dostosowanie obowiązku uiszczenia opłaty podstawowej do rzeczywistych możliwości materialnych strony ubiegającej się o zwolnienie od kosztów sądowych.

2.8. Bezsporne jest, zdaniem RPO, że indywidualny tryb kontroli sytuacji majątkowej i życiowej uczestników postępowania cywilnego przez niezależne sądy stanowi konieczny i najbardziej efektywny środek zapewnienia rzeczywistej realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do sądu. Dokonane przez ustawodawcę, w ramach zaskarżonych przepisów, obligatoryjne wyłączenie możliwości decydowania przez sąd o całkowitym (bez konieczności uiszczenia jakiegokolwiek opłaty) zwolnieniu z obowiązku ponoszenia kosztów sądowych narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji, a ponadto stanowi przejaw pozbawionego racjonalnych podstaw ograniczenia władzy sądowniczej przez ustawodawcę. W ocenie RPO, za niedopuszczalne na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji należy uznać każde – przewidziane w dowolnym obszarze regulacji procesowej i na dowolnym etapie postępowania cywilnego – kategoryczne wykluczenie dowodu braku środków koniecznych na pokrycie kosztów ochrony naruszonych praw i wolności

jednostki. RPO, powołując się na orzecznictwo TK, stwierdził, że tam, gdzie państwo wprowadza przymus uiszczenia kosztów sądowych, musi istnieć efektywny i rzeczywisty (odpowiadający faktycznym materialnym możliwościom strony) system zwolnień uczestników tych postępowań od obowiązku ponoszenia kosztów (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 2 lipca 2003 r., sygn. K 25/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 60; z 7 września 2004 r., sygn. P 4/04).

2.9. W ocenie RPO, wątpliwym pozostaje spełnienie przez zaskarżone przepisy celów, jakie miały przyświecać wprowadzeniu obowiązku uiszczenia opłaty podstawowej przez podmioty zwolnione od kosztów sądowych (RPO podkreślił też, że sam ustawodawca zrezygnował z tej koncepcji, uchylając tenże obowiązek ustawą zmieniającą).

Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził także, że ustanowienie opłaty podstawowej jako obowiązku procesowego ciężącego na stronie całkowicie zwolnionej od kosztów sądowych nie jest konieczne dla zagwarantowania realizacji zasady ekonomiki procesowej, sprawności postępowania i ochrony praw pozwanych, jak i w sposób oczywisty nie stanowi jedynego właściwego środka służącego pozyskaniu środków materialnych niezbędnych do należytego zorganizowania wymiaru sprawiedliwości. Zdaniem RPO, w systemie prawnym istnieją także inne sposoby skutecznego przeciwdziałania nadużywaniu przez strony prawa do sądu, jak np. dokonywana przez sądy (na gruncie art. 109 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych) ocena oczywistej bezzasadności dochodzonego roszczenia lub obrony praw. RPO stwierdził, że ograniczenia w sferze danego prawa konstytucyjnego będą zawsze niezgodne z Konstytucją, jeśli te same efekty można osiągnąć za pomocą środków w mniejszym zakresie ograniczających korzystanie z wolności lub prawa podmiotowego. Wynika to z zasady proporcjonalności, nakazującej ustawodawcy wprowadzanie ograniczeń praw i wolności jednostki przy zastosowaniu najłagodszego środka umożliwiającego osiągnięcie celu. W rozpatrywanej sprawie, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, ustawodawca zwykły sformułował ograniczenie w zakresie konstytucyjnego prawa do sądu w taki sposób, że skutki kwestionowanej regulacji w sposób niewątpliwy trafiły poza uprzednio wyznaczony cel.

2.10. Rzecznik Praw Obywatelskich, w odniesieniu do drugiego z wskazanych przez siebie dodatkowych wzorców kontroli konstytucyjności (tj. art. 2 Konstytucji), stwierdził, że naruszenie przez ustawodawcę zasady proporcjonalności powoduje przekroczenie zakresu przyznanej mu swobody legislacyjnej. Skoro bowiem Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), to ustawodawca powinien unikać tworzenia prawa, które jest niezrozumiałe i w istocie trudne do akceptacji przez społeczeństwo. Kryteria sprawiedliwego traktowania nie mogą być formułowane arbitralnie, ale powinny być odnoszone do innych wartości i zasad wyrażonych w samej Konstytucji. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, sam system prawny, który nakłada na obywateli obowiązki nie do wykonania przez ich adresatów (w konkretnych realiach życiowych), jest z gruntu niesprawiedliwy, bez względu na to, jak zdefiniuje się pojęcie sprawiedliwości społecznej.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 6 marca 2009 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK): a) w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 14 ust. 2 i art. 100 ust. 2 zdanie drugie u.k.s.c., w brzmieniu obowiązującym do 10 marca 2007 r., z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji – ze

względem na zbędność orzekania; b) w pozostałym zakresie – z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Jednocześnie, w wypadku gdyby Trybunał Konstytucyjny nie podzielił powyższego stanowiska, Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 14 ust. 2 i art. 100 ust. 2 zdanie drugie u.k.s.c. są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Marszałek Sejmu wskazał, że zaskarżone przepisy (w brzmieniu zakwestionowanym w niniejszym postępowaniu) były już przedmiotem kontroli konstytucyjności w sprawie o sygn. SK 33/07 (OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154). W wyroku z 17 listopada 2008 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 14 ust. 2 i art. 100 ust. 2 u.k.s.c. są zgodne z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji. W tej sytuacji, w ocenie Marszałka Sejmu, w niniejszej sprawie wzorcami kontroli powinny pozostać jedynie art. 32 ust. 1 i art. 176 ust. 1 ustawy zasadniczej.

3.2. Marszałek Sejmu podkreślił, że zakwestionowane przepisy w okresie ich obowiązywania spowodowały niekorzystne dla skarżących skutki w postaci odrzucenia wniesionej apelacji. Mimo że utraciły one moc obowiązującą w przeważającym zakresie, ich konstytucyjność podlega zbadaniu ze względu na treść art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

3.3. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że art. 32 ust. 1 Konstytucji został powołany w skardze jako samoistny wzorzec kontroli, a nie jako przepis pozostający w związku z konstytucyjną normą ustanawiającą określone prawa lub wolności, które – zdaniem skarżących – zostały naruszone. Marszałek wskazał na orzecznictwo TK dotyczące powoływania w skardze konstytucyjnej prawa do równego traktowania jako samodzielnego wzorca kontroli (zob. postanowienie z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225 oraz wyrok z 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31). Marszałek stwierdził, że z orzecznictwa tego wynika, iż prawo do równego traktowania przysługuje w związku z konkretnymi normami prawnymi, a nie w oderwaniu od nich. Skarga konstytucyjna nie może opierać się li tylko na zarzucie naruszenia konstytucyjnej zasady równości. Powinna wskazywać konstytucyjne prawo podmiotowe, w zakresie którego nastąpiło naruszenie tej zasady.

Zdaniem Marszałka, powołanie przez skarżących art. 32 ust. 1 Konstytucji jako samodzielnego wzorca kontroli oznacza, że skarga konstytucyjna w tym zakresie nie spełnia warunków określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Okoliczność ta stanowi przesłankę uzasadniającą niedopuszczalność orzekania w zakresie badania zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.4. Alternatywnie, w wypadku gdyby Trybunał Konstytucyjny nie podzielił powyższego stanowiska odnoszącego się do formalnych wymogów dopuszczalności badania konstytucyjności zaskarżonych przepisów, Marszałek Sejmu wyraził opinię, iż art. 14 ust. 2 i art. 100 ust. 2 zdanie drugie u.k.s.c. są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Marszałek stwierdził, że odstępstwa od zasady równego traktowania podmiotów wynikające z ustawowej regulacji zwalniającej z kosztów sądowych określone kategorie uczestników lub pism wnoszonych do sądu pozostają w ścisłym związku z celem zakładanym przez ustawodawcę i mają oparcie w wartościach podlegających ochronie konstytucyjnej, takich jak dobro rodziny, własność, prawo do obrony, zabezpieczenie społeczne. Marszałek podkreślił, że w każdym wypadku zwolnienia od kosztów sądowych z mocy ustawy waga interesu „chronionego” za pomocą odstępstwa od zasady równego traktowania jest większa od wagi i znaczenia zasady powszechności opłat, która nie dopuszczałaby żadnych wyjątków. Ponadto, w niektórych przypadkach, zasada ta

pozbawiona byłaby racjonalności. Dotyczy to np. ewentualnego obowiązku uiszczenia opłat sądowych przez Skarb Państwa lub funkcjonariuszy państwowych, ponieważ wniesione przez te podmioty opłaty powróciłyby na konto Skarbu Państwa.

Marszałek powołał się na stanowisko TK, zgodnie z którym równość w rozumieniu konstytucyjnym nie ma charakteru abstrakcyjnego i absolutnego, nie oznacza identyczności (tożsamości) praw wszystkich jednostek ani jednakowej sytuacji faktycznej i prawnej wszystkich, ale polega na „jednakowym uzdolnieniu do wszystkich praw” (zob. postanowienie z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01). W ocenie Marszałka Sejmu, ustawowe zróżnicowanie sytuacji prawnej uczestników postępowania sądowego cywilnego w zakresie kosztów (opłat) sądowych koresponduje z tą tezą i jest zgodne z kierunkiem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

3.5. W ocenie Marszałka Sejmu, orzekanie w sprawie zgodności zaskarżonych przepisów z art. 176 ust. 1 Konstytucji jest niedopuszczalne z powodu braku podstaw do wniesienia skargi konstytucyjnej. Marszałek powołał się w tym zakresie na treść art. 79 Konstytucji określającego wymogi wniesienia skargi konstytucyjnej oraz na orzecznictwo TK, zgodnie z którym wzorcami w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną mogą być tylko przepisy Konstytucji zawierające bezpośrednie gwarancje dla wolności i praw człowieka i obywatela, nie zaś przepisy wyrażające zasady ustrojowe lub normujące zagadnienia struktury i organizacji aparatu państwowego (zob. wyroki TK: z 24 stycznia 2001 r., sygn. SK 30/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 3; z 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2; z 25 lutego 2002 r., sygn. SK 29/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 5).

Marszałek wskazał, że art. 176 ust. 1 Konstytucji powołany przez skarżących jako wzorzec kontroli zawiera jedynie dyrektywę dla ustawodawcy zobowiązującą go do zapewnienia dwuinstancyjnego systemu postępowania sądowego. Przepis ten nie ustanawia natomiast żadnych praw lub wolności konstytucyjnych, których naruszenie mogłoby upoważniać podmiot do wniesienia skargi konstytucyjnej, nie może być więc podstawą kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 5 listopada 2009 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK: a) w zakresie naruszenia art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji – ze względu na zbędność orzekania; b) w zakresie naruszenia art. 32 ust. 1 oraz art. 176 Konstytucji – ze względu na niedopuszczalność orzekania.

4.1. Odnosząc się do kwestii dopuszczalności merytorycznego orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o zakwestionowanych przepisach, Prokurator Generalny w pierwszej kolejności wskazał, że na mocy ustawy zmieniającej art. 14 ust. 2 u.k.s.c. został uchylony, art. 100 ust. 2 u.k.s.c. otrzymał zaś nowe brzmienie. Prokurator stwierdził, że w związku z treścią normy intertemporalnej art. 2 ustawy zmieniającej należy uznać, iż zakwestionowane przepisy mogą mieć wpływ na sytuację prawną skarżących, ich interes zaś – ze względu na ochronę konstytucyjnych praw określonych w *petitum* skargi konstytucyjnej – wymaga oceny w aspekcie konstytucyjności zakwestionowanych przepisów.

4.2. Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że zaskarżone przepisy, tj. art. 14 ust. 2 i art. 100 ust. 2 zdanie drugie u.k.s.c., w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, były już przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. SK 33/07 zakończonej wyrokiem stwierdzającym ich zgodność z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji. Prokurator podniósł również, że w związku z powyższym rozstrzygnięciem, Trybunał Konstytucyjny – wobec

zaistnienia przesłanki *ne bis in idem* – umorzył postępowania w dwu innych sprawach wszczętych na skutek pytania prawnego i skargi konstytucyjnej. Przedmiotem badania w tych sprawach były odpowiednio: a) art. 14 ust. 2 u.k.s.c. – poddany kontroli pod kątem zgodności z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2, art. 32 ust. 2 i art. 176 ust. 1 Konstytucji (postanowienie z 16 grudnia 2008 r., sygn. P 4/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 191), b) art. 14 ust. 2 u.k.s.c., pod względem zgodności z art. 1, art. 2, art. 2 w związku z art. 64 ust. 2, art. 32, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji oraz art. 100 ust. 2 u.k.s.c., pod względem zgodności z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 78 Konstytucji (postanowienie z 1 kwietnia 2009 r., sygn. SK 42/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 57).

Prokurator stwierdził, że w sytuacji, gdy art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji były już podstawą badania zaskarżonych przepisów w sprawie o sygn. SK 33/07, a skarżący w niniejszej sprawie nie przedstawili nowej argumentacji, która nie byłaby rozważona w poprzednim orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, powtórne orzekanie w odniesieniu do tego samego przedmiotu i w stosunku do tych samych wzorców konstytucyjnych oraz takich samych zarzutów jest zbędne.

4.3. W odniesieniu do wzorca kontroli określonego w art. 176 ust. 1 Konstytucji Prokurator Generalny stwierdził, że powołanie tego wzorca skarżący traktują jedynie jako dopełnienie zarzutu w zakresie art. 78 ustawy zasadniczej (podkreślają w uzasadnieniu skargi, że art. 176 ust. 1 Konstytucji „nie wymaga szerszego opracowania, albowiem stanowi konsekwencję zasady wyrażonej w art. 78 Konstytucji RP”). Prokurator stwierdził zatem, że powołanie wzorca kontroli wynikającego z art. 176 ust. 1 ustawy zasadniczej służy w rzeczywistości rekonstrukcji prawa do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji.

Przed wszystkim jednak Prokurator Generalny podkreślił, że norma wynikająca z art. 176 ustawy zasadniczej ma charakter ustrojowy, podczas gdy zaskarżone przepisy ustawy o kosztach sądowych nie przewidują żadnych modyfikacji o charakterze ustrojowym, w tym w ustroju postępowania cywilnego oraz w zakresie ponoszenia kosztów regulowanych ustawą o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (postanowienie TK z 16 grudnia 2008 r., sygn. P 4/07). Wzorzec wynikający z art. 176 Konstytucji nie ma zatem, w ocenie Prokuratora Generalnego, charakteru adekwatnego do oceny art. 14 ust. 2 i art. 100 ust. 2 u.k.s.c.

4.4. W odniesieniu do zarzutów naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji Prokurator Generalny stwierdził, że skarżący nie wskazali *expressis verbis*, na jakiej płaszczyźnie dokonali wyboru istotnej cechy wspólnej, konstytuującej klasę podmiotów – adresatów kwestionowanych przepisów u.k.s.c. Zdaniem Prokuratora, wolno jedynie domniemywać – w świetle argumentacji przedstawionej w skardze konstytucyjnej – że za cechę relevantną skarżący uznali posiadanie przez stronę postępowania cywilnego statusu strony zwolnionej całkowicie od kosztów sądowych.

Prokurator uznał za nietrafny pogląd skarżących, że zróżnicowanie zakresu zwolnienia od kosztów w zależności od tego, czy jego źródłem jest przepis ustawy, czy postanowienie sądu, jest nieuzasadnione, gdyż skutek i sens procesowy obu instytucji ma identyczne założenia i podstawy.

Prokurator stwierdził, że z uwagi na art. 102 u.k.s.c. można przyjąć, iż zwolnienie od kosztów sądowych na wniosek strony należy do kategorii instytucji określanych generalnie mianem „prawa pomocy” (przesłanką jego udzielenia jest sytuacja majątkowa osoby ubiegającej się o zwolnienie). Może ono nastąpić wtedy, gdy ubiegająca się o takie zwolnienie osoba nie jest w stanie ponieść kosztów sądowych bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny. Prokurator podkreślił, że „prawo pomocy” to jedna z

gwarancji realizacji prawa do sądu, mająca umożliwić dostęp do sądu podmiotom, które nie są w stanie samodzielnie pokryć całości kosztów związanych z prowadzeniem postępowania sądowego.

Inaczej, jego zdaniem, należy ocenić instytucję ustawowego zwolnienia od kosztów sądowych. U jej podstaw leży bowiem założenie ustawodawcy, że w pewnych kategoriach spraw niektórym podmiotom (z reguły uznanym za „słabszą” stronę postępowania) zwolnienie od kosztów sądowych przysługuje bez potrzeby wydania orzeczenia sądowego w tym zakresie, sytuacja materialna tych podmiotów zaś (w szczególności oceniana indywidualnie możliwość poniesienia kosztów sądowych) pozostaje bez znaczenia.

Prokurator Generalny stwierdził też, że wybór określonej kategorii podmiotów oraz rodzaju spraw, w których przysługuje ustawowe zwolnienie od kosztów sądowych, jest wyrazem określonych preferencji ustawodawcy. Celem tej instytucji jest to, by decyzja o wszczęciu czy udziale w postępowaniu podejmowana przez podmioty ustawowo zwolnione od kosztów sądowych była w pełni swobodna, a w każdym razie niepoprzedzona kalkulacją ekonomiczną.

Według Prokuratora Generalnego, nie można zatem przyjąć, że zwolnienie od kosztów sądowych na mocy postanowienia sądu oraz zwolnienie na mocy ustawy to instytucje o identycznych założeniach i celach. W konsekwencji nie można podzielić twierdzenia o istnieniu wspólnej cechy relewantnej (istotnej) łączącej obie wskazane kategorie podmiotów.

4.5. Niezależnie od powyższych uwag Prokurator Generalny – powołując się na orzecznictwo TK – stwierdził, że prawo do równego traktowania ma charakter prawa drugiego stopnia (metaprawa), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie samoistnie, w oderwaniu od nich. Biorąc pod uwagę, że w zakresie pozostałych wzorców kontroli zachodzi zbędność (w odniesieniu do art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji) lub niedopuszczalność (w stosunku do art. 176 Konstytucji) orzekania, należy zauważyć, iż podstawą kontroli art. 14 ust. 2 i art. 100 ust. 2 u.k.s.c. stałby się wyłącznie art. 32 Konstytucji. Skoro jednak przepis ten nie wyraża samoistnego prawa konstytucyjnego, które może być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej, to – w ocenie Prokuratora – postępowanie w zakresie wzorca wynikającego z art. 32 Konstytucji podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II

Na rozprawie 23 marca 2010 r. stawili się przedstawiciele Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Prokuratora Generalnego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Z uwagi na nieobecność skarżącego, jak i jego pełnomocnika, istotę skargi konstytucyjnej przedstawił sędzia sprawozdawca. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie i zawarły w nich argumentację oraz odpowiedzieli na pytania członków składu orzekającego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zarzutów podniesionych w skardze konstytucyjnej należy przede wszystkim rozstrzygnąć kwestie formalne, dotyczące dopuszczalności orzekania o zgodności art. 14 ust. 2 i art. 100 ust. 2 zdanie drugie ustawy

z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398, ze zm.; dalej: ustawa o kosztach sądowych lub u.k.s.c.) ze wskazanymi wzorcami kontroli konstytucyjności.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie zajmował stanowisko, że obowiązek badania dopuszczalności skargi i kontrolowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania orzeczenia skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania, ciąży na Trybunale na każdym etapie postępowania (por. np. postanowienia TK z: 28 maja 2003 r., sygn. SK 33/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 47; 27 stycznia 2004 r., sygn. SK 50/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 6; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 18 czerwca 2008 r., sygn. SK 69/05, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 96; 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 4/09, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 172).

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) w razie stwierdzenia zbędności lub niedopuszczalności orzekania, a także w wypadku utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów, Trybunał umarza postępowanie na posiedzeniu niejawnym. Jeżeli okoliczności te ujawnią się na rozprawie, to zgodnie z art. 39 ust. 2 ustawy o TK Trybunał również wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania.

2. Zakwestionowane przepisy a podstawa prawna ostatecznego orzeczenia o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżących.

2.1. Zgodnie z art. 79 Konstytucji skarga konstytucyjna może dotyczyć wyłącznie aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Stosownie do treści tego przepisu, rozpoznając wniesioną skargę, Trybunał Konstytucyjny jest obowiązany w każdym przypadku ustalić, czy na podstawie zaskarżonych przepisów sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego.

Między normą będącą przedmiotem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym a podstawą prawną ostatecznego orzeczenia musi zatem istnieć związek. Związek ten nie kształtuje się identycznie we wszystkich wypadkach skargi konstytucyjnej. Jest on najściślejszy, gdy zarzut niekonstytucyjności dotyczy przepisów ustawy albo innego aktu normatywnego wprost powołanych w sentencji ostatecznego orzeczenia. Tego rodzaju sytuacje są typowe i należą do najczęstszych na tle praktyki Trybunału. Zdarza się także, że organ orzekający wykorzystuje jakąś normę, konstruując treść rozstrzygnięcia (co wynika z uzasadnienia orzeczenia i rekonstrukcji rozumowania organu orzekającego), ale w sentencji wyraźnie jej nie powołał. W takim wypadku orzecznictwo TK (por. m.in. wyroki z: 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211; 17 września 2002 r., sygn. SK 35/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 60; 15 czerwca 2004 r., sygn. SK 43/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 58; 7 marca 2006 r., sygn. SK 11/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 27; 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39; 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108 oraz postanowienie z 14 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 124) przyjmuje, że istnieje wymagany przez art. 79 Konstytucji związek między orzeczeniem i przedmiotem kontroli konstytucyjności, jakkolwiek nie jest on wprost ujawniony w treści sentencji indywidualnego rozstrzygnięcia.

2.2. W rozpatrywanej sprawie ostatecznym orzeczeniem jest postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 9 sierpnia 2006 r. (sygn. akt I ACa 1114/06), mocą którego

sąd ten odrzucił apelację skarżących z powodu nieuiszczenia przez reprezentującego skarżących pełnomocnika opłaty podstawowej wraz z wniesieniem apelacji. Sąd Apelacyjny oparł swoje rozstrzygnięcie na art. 373 w związku z art. 130² § 3 kodeksu postępowania cywilnego. Niemniej kwestionowane przez skarżących przepisy, tj. art. 14 ust. 2 oraz art. 100 ust. 2 zdanie drugie u.k.s.c., choć nie zostały powołane przez orzekający sąd jako formalna podstawa rozstrzygnięcia, miały istotny wpływ na treść ostatecznego orzeczenia. W istocie bowiem odrzucenie apelacji nastąpiło z uwagi na brak opłaty podstawowej, której obowiązek uiszczenia przez stronę zwolnioną od kosztów sądowych postanowieniem sądu (a taki status mieli skarżący) wynikał z art. 14 ust. 2 oraz art. 100 ust. 2 zdanie drugie u.k.s.c.

Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że pomimo niepowołania zakwestionowanych przepisów w sentencji wydanego rozstrzygnięcia istnieje wymagany przez art. 79 Konstytucji związek między orzeczeniem i zakwestionowanymi przepisami, a zatem mogą stanowić one przedmiot kontroli konstytucyjności w rozpatrywanej sprawie.

3. Treść zaskarżonych przepisów oraz kwestia mocy ich obowiązywania.

3.1. Ustawa o kosztach sądowych weszła w życie 2 marca 2006 r. Zakwestionowane w skardze przepisy, tj. art. 14 ust. 2 i art. 100 ust. 2 u.k.s.c., w dniu orzekania o odrzuceniu apelacji skarżących miały następujące brzmienie:

„Art. 14. 1. Opłatę podstawową pobiera się w sprawach, w których przepisy nie przewidują opłaty stałej, stosunkowej lub tymczasowej.

2. Opłatę podstawową pobiera się także od podlegających opłacie pism, o których mowa w art. 3 ust. 2, wnoszonych przez stronę zwolnioną od kosztów sądowych przez sąd, chyba że ustawa stanowi inaczej.

3. Opłata podstawowa wynosi 30 złotych i stanowi minimalną opłatę, którą strona jest obowiązana uiścić od pisma podlegającego opłacie, chyba że ustawa stanowi inaczej.

4. Pobranie od pisma opłaty podstawowej wyłącza pobranie innej opłaty.

5. Przepisów o opłacie podstawowej nie stosuje się w postępowaniu wieczystoksięgowym oraz w postępowaniu rejestrowym”.

„Art. 100. 1. Strona w całości zwolniona od kosztów sądowych z mocy ustawy nie uiszcza opłat sądowych i nie ponosi wydatków, które obciążają tymczasowo Skarb Państwa.

2. Sąd może zwolnić stronę od kosztów sądowych w całości. Strona, której sąd przyznał całkowite zwolnienie od kosztów sądowych, ma obowiązek uiścić opłatę podstawową, o której mowa w art. 14, od wszystkich pism podlegających opłacie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”.

Art. 3 ust. 2 u.k.s.c., do którego odesłanie zawiera art. 14 ust. 2 u.k.s.c., stwierdza, że opłacie podlegają w szczególności następujące pisma: 1) pozew i pozew wzajemny; 2) apelacja i zażalenie; 3) skarga kasacyjna i skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia; 4) sprzeciw od wyroku zaocznego; 5) zarzuty od nakazu zapłaty; 6) interwencja główna i uboczna; 7) wniosek: a) o wszczęcie postępowania nieprocesowego, b) o ogłoszenie upadłości, c) o wpis i wykreślenie w księdze wieczystej, d) o wpis w Krajowym Rejestrze Sądowym i w rejestrze zastawów oraz o zmianę i wykreślenie tych wpisów; 8) skarga: a) o wznowienie postępowania, b) o uchylenie wyroku sądu polubownego, c) na orzeczenie referendarza sądowego, d) na czynności komornika; 9) odwołanie od decyzji oraz zażalenie na postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty, Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Zgodnie z normą intertemporalną zawartą w art. 149 u.k.s.c. w sprawach wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy o kosztach sądowych do czasu zakończenia postępowania w danej instancji stosowane miały być dotychczasowe przepisy o kosztach sądowych. Również w sprawach egzekucyjnych wszczętych przed dniem wejścia w życie wskazanej ustawy stosowane miały być dotychczasowe przepisy o kosztach sądowych aż do zakończenia postępowania.

Wyrok Sądu Okręgowego w Gliwicach w sprawie skarżących oddalający powództwo (sygn. akt I C 159/02) zapadł 22 marca 2006 r. Skarżący przy wniesieniu apelacji od tego wyroku, mimo że wcześniej zostali zwolnieni od kosztów sądowych (postanowieniem sądu z 14 sierpnia 2002 r.), zobowiązani byli na podstawie obowiązujących od 2 marca 2006 r. przepisów ustawy o kosztach sądowych uiszczyć opłatę podstawową. Stan prawny przedstawiał się wówczas następująco:

W dniu wniesienia apelacji przez pełnomocnika skarżących art. 373 k.p.c. stanowił, że sąd drugiej instancji „odrzuca na posiedzeniu niejawnym apelację, jeżeli ulegała ona odrzuceniu przez sąd pierwszej instancji. Jeżeli dostrzeże braki, do których usunięcia strona nie była wezwana, zażąda ich usunięcia. W razie nieusunięcia braków w wyznaczonym terminie, apelacja ulega odrzuceniu”. Zgodnie zaś z art. 370 k.p.c. (w brzmieniu nadanym przez art. 126 pkt 17 ustawy o kosztach sądowych) sąd pierwszej instancji był obowiązany odrzucić na posiedzeniu niejawnym apelację wniesioną po upływie przepisanej terminu, nieopłaconą lub z innych przyczyn niedopuszczalną, jak również apelację, której braków strona nie uzupełniła w wyznaczonym terminie.

Art. 130² § 3 k.p.c. (dodany przez art. 126 pkt 12 ustawy o kosztach sądowych) w dniu wniesienia apelacji stanowił, że sąd odrzuca bez wezwania o uiszczenie opłaty m.in. środki zaskarżenia (apelację, zażalenie, skargę kasacyjną, skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, sprzeciw od wyroku zaocznego, zarzuty od nakazu zapłaty, skargę na orzeczenie referendarza sądowego) podlegające opłacie w wysokości stałej lub stosunkowej obliczonej od wskazanej przez stronę wartości przedmiotu zaskarżenia.

W tak ukształtowanym stanie prawnym w sytuacji nieuiszczenia przez reprezentującego skarżących pełnomocnika opłaty podstawowej wraz z wniesieniem apelacji (nastąpiło to 8 dni później) Sąd Apelacyjny w Katowicach na podstawie art. 373 w związku z art. 130² § 3 k.p.c. odrzucił apelację skarżących jako spóźnioną.

3.2. Kolejną kwestią formalną, którą Trybunał musiał rozstrzygnąć, był problem dopuszczalności merytorycznego orzekania o przepisach, które zostały derogowane bądź zmienione. Przepisy zakwestionowane w skardze, tj. art. 14 ust. 2 i art. 100 ust. 2 u.k.s.c., zostały bowiem przez ustawodawcę znowelizowane ustawą z dnia 14 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2007 r. Nr 21, poz. 123; dalej: ustawa nowelizująca). Z dniem 10 marca 2007 r. na podstawie art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej w art. 14 u.k.s.c. uchylono ust. 2, natomiast na podstawie art. 1 pkt 17 ustawy nowelizującej art. 100 ust. 2 u.k.s.c. otrzymał nowe brzmienie, zgodnie z którym: „Sąd może zwolnić stronę od kosztów sądowych w całości. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio”.

Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Samo uchylenie przepisów, które są przedmiotem kontroli konstytucyjności, nie wystarcza jednak do uznania, że wystąpiła wskazana wyżej negatywna przesłanka procesowa, albowiem zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy o TK: „Przepisu ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli

wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, wypowiadając się na temat utraty mocy obowiązującej przez akt normatywny, stwierdzał, że uchylenie przepisu nie zawsze jest równoznaczne z utratą przez ten przepis mocy obowiązującej. W orzeczeniu z 26 września 1995 r., sygn. U 4/95 (OTK w 1995 r., cz. II, poz. 27) Trybunał stwierdził, że: „Jeżeli (...) nadal możliwe jest zastosowanie uchylonego przepisu do jakiegokolwiek sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości, to przepis taki (...) nie utracił mocy obowiązującej i nie ma podstaw do umorzenia postępowania”. Ta linia orzecznicza potwierdzona została przez Trybunał w pełnym składzie w wyroku z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, w którym stwierdzono, że „przepis obowiązuje w systemie prawa, dopóki na jego podstawie (...) mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej” (OTK ZU nr 1/2001, poz. 5, s. 57).

O tym, czy przepis może być nadal stosowany decyduje treść normy międzyczasowej. W odniesieniu do zakwestionowanych w badanej skardze konstytucyjnej przepisów normę taką wyraża art. 2 ustawy nowelizującej, zgodnie z którym: „Do spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe”. Trybunał Konstytucyjny w składzie orzekającym w rozpatrywanej sprawie stwierdził, że uwzględnienie art. 14 ust. 2 oraz art. 100 ust. 2 zdanie drugie u.k.s.c. w postępowaniu apelacyjnym miało znaczenie przy rozstrzyganiu przez sąd o uprawnieniach skarżących mających oparcie w art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji.

W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny, biorąc pod uwagę treść art. 39 ust. 3 ustawy o TK, uznał, że nie ma podstaw do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

4. Dodatkowe wzorce kontroli wskazane przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Kolejna kwestia formalna dotyczy dopuszczalności badania zaskarżonych przepisów w stosunku do nowych wzorców kontroli wskazanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który przyłączył się do niniejszej skargi konstytucyjnej. Skarżący jako wzorce kontroli art. 14 ust. 2 i art. 100 ust. 2 u.k.s.c. wskazali art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji. Według Rzecznika Praw Obywatelskich, kwestionowane przepisy ustawy należy ocenić także co do ich zgodności z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 27 pkt 8 ustawy o TK Rzecznik Praw Obywatelskich staje się uczestnikiem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej, o ile wcześniej skorzystał ze swojego uprawnienia na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy o TK i zgłosił udział w postępowaniu. W momencie przystąpienia do skargi konstytucyjnej RPO zostaje wyposażony w uprawnienia analogiczne do pozostałych uczestników postępowania. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie potwierdził, że uznaje za dopuszczalne doprecyzowanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich wzorców kontroli powołanych w skardze konstytucyjnej, do której przyłącza się RPO, z zastrzeżeniem, że doprecyzowanie to nie może prowadzić do rozszerzenia granic zaskarżenia w sprawie (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2; 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, art. 31 ust. 3 Konstytucji – jako wzorzec kontroli konstytucyjności powołany przez RPO – może stać się podstawą prawną

orzeczenia Trybunału ze względu na jego szczególny charakter. Przepis ten stanowi bowiem o warunkach konstytucyjnie dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych. Istotą zaś skargi konstytucyjnej jest ochrona tych praw i wolności (por. wyrok TK z 17 listopada 2008 r., sygn. SK 33/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154; postanowienie TK z 15 kwietnia 2009 r., sygn. SK 44/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 59). Powołanie przez RPO w rozpatrywanej sprawie art. 31 ust. 3 jako wzorca kontroli pozostającego w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, w ocenie Trybunału, nie oznacza rozszerzenia granic zaskarżenia. Szczególny charakter tego przepisu sprawia, że nawet niepowołany w piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym może być podstawą kontroli konstytucyjności zakwestionowanego przepisu w zbiegu z innym przepisem konstytucyjnym wskazanym przez skarżącego jako wzorzec kontroli konstytucyjności.

Natomiast uzupełnienie przez Rzecznika Praw Obywatelskich wskazanych przez skarżącego wzorców kontroli o art. 2 Konstytucji nie stanowi doprecyzowania podstawy kontroli w sprawie, ale jej niedopuszczalne rozszerzenie. Toteż wnioskowanie o rozszerzenie zakresu kontroli o ten wzorzec jest bezskuteczne (por. postanowienie TK z 15 kwietnia 2009 r., sygn. SK 44/08).

5. Konsekwencje dla postępowania wynikające z wyroku w sprawie o sygn. SK 33/07.

5.1. Dopuszczalność orzekania w zakresie zgodności z art. 45 i art. 78 Konstytucji.

Dla zainicjowanego rozpatrywaną skargą postępowania istotne znaczenie zachowuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 listopada 2008 r., sygn. SK 33/07. W sprawie tej Trybunał Konstytucyjny orzekł między innymi, że „Art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (...), w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy z dnia 14 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2007 r. Nr 21, poz. 123) i art. 100 ust. 2 ustawy z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy z 14 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, są zgodne z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji”.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK „Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie: 1) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne”. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zbędność wydania orzeczenia zachodzi wówczas, gdy kwestionowany przepis prawny był już przedmiotem kontroli pod kątem jego zgodności z tymi samymi unormowaniami konstytucyjnymi w innej sprawie.

W rozpatrywanej sprawie nie ma podstaw do umorzenia postępowania ze względu na nakaz wynikający z zasady *res iudicata*, która to zasada wymaga jednoczesnego wystąpienia tożsamości przedmiotowej i podmiotowej środka inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Brak podstaw do przyjęcia powagi rzeczy osądzonej nie oznacza jednak, że uprzednie rozpoznanie kwestii konstytucyjności określonego przepisu prawnego (normy prawnej) z tym samym wzorcem kontroli (z tymi samymi wzorcami kontroli) jest prawnie irrelewantne. W takim wypadku aktualizuje się nakaz płynący z zasady *ne bis in idem*, rozumianej z uwzględnieniem specyfiki postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (por. postanowienie TK z 9 stycznia 2007 r., sygn. SK 21/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 4 oraz powoływane tam wcześniejsze orzecznictwo). O ile w wypadku zaistnienia przesłanki powagi rzeczy osądzonej Trybunał Konstytucyjny musiałby na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK umorzyć postępowanie jako niedopuszczalne, o tyle w wypadku wystąpienia przesłanki *ne bis in idem* Trybunał

dokonyuje oceny w kategoriach pragmatycznych. Ocenia celowość prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta przez ten organ. W takiej sytuacji właściwą podstawą umorzenia postępowania jest zbędność orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Sytuacja taka zaistniała w rozpatrywanej sprawie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. SK 33/07 ostatecznie wypowiedział się w kwestii zgodności art. 14 ust. 2 i art. 100 ust. 2 u.k.s.c. między innymi z art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji w kontekście tych samych zarzutów, które sformułowali skarżący w niniejszej sprawie. Postępowanie zainicjowane skargą konstytucyjną Teresy Pakuły i Henryka Pakuły należało zatem umorzyć – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – w zakresie badania zakwestionowanych przepisów ustawy o kosztach sądowych z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 78 Konstytucji z powodu zbędności wydania wyroku.

5.2. Dopuszczalność orzekania w zakresie zgodności z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Art. 176 ust. 1 Konstytucji, wskazany jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie, stanowi, że „Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne”. Przepis ten był już wzorcem kontroli konstytucyjności art. 14 ust. 2 u.k.s.c. w sprawie o sygn. P 4/07, w której Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie o umorzeniu postępowania (postanowienie z 16 grudnia 2008 r., OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 191).

Trybunał we wskazanym wyżej postanowieniu wskazał, że „Konstytucja przewiduje zasadę dwuinstancyjności, która wzmacnia prawo do sądu wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji, gwarantując proceduralną kontrolę postępowania sądowego. Gwarancje instancyjne kontroli stanowi art. 78 Konstytucji, zgodnie z którym «Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa». Tym samym prawo do sądu wzmacnia poręczenie instancyjności jako proceduralnej zasady postępowania sądowego i decyzyjnego. (...) W stosunku jednak do wzorca art. 78 Konstytucji, Trybunał wypowiedział się już [wcześniej] w wyroku o sygn. SK 33/07, uznając że kwestionowany art. 14 ust. 2 u.k.s.c. nie narusza w tym względzie postanowień Konstytucji”. Trybunał w powyższym postanowieniu podkreślił, że „rozstrzygnięcie sprawy zgodności badanego przepisu z art. 78 Konstytucji rozstrzygnęło wątpliwości sądu związane z obowiązywaniem zasady wynikającej z art. 176 Konstytucji”.

Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej będącej przedmiotem niniejszego postępowania wynika, że skarżący powołanie wzorca wywodzonego z art. 176 ust. 1 Konstytucji traktują jako uzupełnienie zarzutu w zakresie art. 78 Konstytucji. W swoim stanowisku podkreśla to także Prokurator Generalny, stwierdzając, że powołanie tego wzorca służy rekonstrukcji prawa do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Przy tak skonstruowanym przez skarżących zarzucie naruszenia art. 176 ust. 1 Konstytucji należy stwierdzić, że kwestia naruszenia prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji została ostatecznie rozstrzygnięta w wyroku o sygn. SK 33/07. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny orzekł bowiem o zgodności zakwestionowanych przepisów ustawy o kosztach sądowych z art. 78 Konstytucji. Za zbędne uznać należy ponowne orzekanie w tym zakresie w niniejszym postępowaniu.

Niezależnie od powyższego Trybunał Konstytucyjny podkreśla (w ślad za stanowiskiem wyrażonym w sprawie o sygn. P 4/07), że art. 176 Konstytucji ma charakter ustrojowy. Kwestionowane przepisy (tj. art. 14 ust. 2 i art. 100 ust. 2 u.k.s.c.) nie wprowadzają zaś żadnych modyfikacji o charakterze ustrojowym, w tym w ustroju postępowania cywilnego oraz w zakresie ponoszenia kosztów regulowanych ustawą o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. A zatem ten wzorzec kontroli nie ma charakteru adekwatnego do oceny art. 14 ust. 2 i art. 100 ust. 2 u.k.s.c.

6. Dopuszczalność orzekania w zakresie zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

6.1. Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej oraz pisma procesowego z 6 lutego 2007 r. wynika, że skarżący uznają kwestionowane przepisy za niekonstytucyjne przede wszystkim ze względu na ich niezgodność z konstytucyjną zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Naruszenie art. 45 ust. 1, art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji skarżący postrzegają natomiast jako konsekwencję naruszenia zasady równości wszystkich obywateli wobec prawa oraz równego ich traktowania przez władze publiczne. Zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji skarżący opierają przede wszystkim na następujących argumentach:

1) ustawodawca traktuje w sposób uprzywilejowany stronę postępowania cywilnego zwolnioną od kosztów sądowych z mocy ustawy w stosunku do strony zwolnionej od kosztów sądowych na skutek decyzji sądu przez to, że nakłada obowiązek uiszczenia opłaty podstawowej jedynie na tę drugą grupę podmiotów (w tym kontekście skarżący wskazują także, że zakwestionowane przepisy są przejawem dyskryminacji);

2) różnicowanie instytucji zwolnienia od kosztów sądowych w zależności od jej źródła jest nieuzasadnione, gdyż skutek i sens procesowy tej instytucji w obu wypadkach ma identyczne założenia i podstawy; sposób uzyskania zwolnienia od kosztów różni się jedynie procedurą.

Ponadto z uzasadnienia skargi i uzasadnienia pisma procesowego z 6 lutego 2007 r., w części dotyczącej niezgodności zakwestionowanych przepisów ustawy o kosztach sądowych z art. 45 ust. 1 Konstytucji, wynika, że skarżący postrzegają to naruszenie jako ściśle powiązane z naruszeniem zasady równości. Skarżący stwierdzają w szczególności, że samo istnienie wymogów związanych z ponoszeniem kosztów postępowania zasadniczo nie uchybia postulatowi rzetelności postępowania, jednakże tego rodzaju ograniczenia – jako mające wpływ na dostępność do sądu – winny być jednolite dla określonych kategorii podmiotów uczestniczących w postępowaniu cywilnym i nie powinny różnicować zakresu uprawnień i obowiązków w sposób wskazujący na nierówne traktowanie w obrębie tej samej instytucji prawnej, jaką jest zwolnienie od kosztów sądowych. Skarżący wskazują zatem na zróżnicowanie podmiotów w sposobie dochodzenia przysługujących im praw w postępowaniach sądowych.

6.2. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że zasady wynikające z art. 32 Konstytucji były wskazane jako wzorce kontroli zaskarżonych przepisów w dwóch wcześniejszych sprawach: o sygn. P 4/07 oraz w postanowieniu z 1 kwietnia 2009 r., sygn. SK 42/07 (OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 57). W pierwszej z nich, w której wzorcem dla zakwestionowanego art. 14 ust. 2 u.k.s.c. był art. 32 ust. 2 Konstytucji, sformułowano zarzut ustanowienia takich formalnych warunków wniesienia apelacji, które mogą pozbawiać osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej prawa dostępu do sądu i prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, a przez to – dyskryminację osób (mających status strony zwolnionej od kosztów sądowych na mocy decyzji sądu) z uwagi na ich stan majątkowy. Również w sprawie o sygn. SK 42/07 zarzut naruszenia zasady równości przez art. 14 ust. 2 i art. 100 ust. 2 u.k.s.c. koncentrował się wokół wprowadzenia cenzusu majątkowego uniemożliwiającego określonej kategorii obywateli skorzystanie z przysługujących im praw, w tym prawa do zaskarżania orzeczeń pierwszoinstancyjnych. Rozstrzygnięcia zapadłe w obu przywołanych sprawach (postanowienia o umorzeniu) były związane m.in. ze sposobem sformułowania zarzutów przez podmioty, które je zainicjowały.

Trybunał Konstytucyjny, rozpatrując niniejszą sprawę, wziął pod uwagę, że zarzut naruszenia zasady równości jest przez skarżących skonstruowany w sposób odmienny. Skarżący wskazują bowiem na różnicowanie w dostępie do sądu strony postępowania cywilnego zwolnionej od kosztów sądowych na mocy postanowienia sądu oraz strony zwolnionej na mocy ustawy, wynikające z nałożenia jedynie na tę pierwszą kategorię podmiotów obowiązku uiszczenia opłaty podstawowej przy wnoszeniu apelacji (wysokość opłaty nie ma przy tym, według nich, znaczenia). Trybunał Konstytucyjny uznał, że kwestia ta nie stanowiła przedmiotu badania w sprawie o sygn. SK 33/07, w której zapadło orzeczenie o zgodności zakwestionowanych przepisów z niektórymi wzorcami konstytucyjnymi. W związku z powyższym nie ma podstaw, by umorzyć postępowanie w tym zakresie ze względu na zbędność orzekania.

6.3. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat niedopuszczalności powoływania art. 32 Konstytucji jako samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną (zob. m.in. postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225). Trybunał wskazywał w takich wypadkach, że prawo do równego traktowania ma charakter prawa „drugiego stopnia” („metaprawa”) i przysługuje w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako „samoistnie”. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, to prawo do równego traktowania (bez powiązania z dodatkowymi wzorcami konstytucyjnymi) nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego i nie może być ono chronione za pomocą skargi konstytucyjnej.

Rozpatrując niniejszą skargę, Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę, że choć w *petitum* skargi konstytucyjnej art. 32 ust. 1 Konstytucji został wskazany jako oddzielny wzorzec kontroli – obok art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji – to z uzasadnienia skargi i pisma procesowego z 6 lutego 2007 r. wynika jednoznacznie, że skarżący postrzegają (kwestionują) naruszenie równości przede wszystkim w obszarze (zakresie) realizacji praw podmiotowych wynikających z art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji. Nie ma zatem podstaw do stwierdzenia przesłanki niedopuszczalności orzekania o zakwestionowanych przepisach z uwagi na samodzielnie przywołany wzorzec z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

6.4. Istotą sformułowanego w skardze zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji przez zakwestionowane przepisy ustawy o kosztach sądowych jest różnicowanie stron postępowania cywilnego zwolnionych od kosztów sądowych w zależności od źródła tego zwolnienia, którym może być ustawa albo postanowienie sądu. Niekonstytucyjne – w ocenie skarżących – różnicowanie przejawia się w tym, że ustawodawca w zakwestionowanej ustawie o kosztach sądowych obciążył obowiązkiem uiszczenia opłaty podstawowej podmioty mające status strony zwolnionej od kosztów sądowych na mocy postanowienia sądu, podczas gdy podmioty będące stroną zwolnioną od kosztów z mocy ustawy nie są do tego zobowiązane. Skarżący postrzegają to jako nieuzasadnione uprzywilejowanie tej drugiej kategorii podmiotów. Podkreślają przy tym, że skutek i sens procesowy instytucji ustawowego i sądowego zwolnienia od kosztów sądowych jest identyczny.

W ocenie skarżących, ograniczenia prawa do sądu w postaci wymogów ponoszenia kosztów sądowych powinny być jednolite dla określonych kategorii podmiotów uczestniczących w postępowaniu cywilnym i nie powinny różnicować zakresu uprawnień i obowiązków w sposób wskazujący na nierówne traktowanie w obrębie tej samej instytucji prawnej, jaką jest zwolnienie od kosztów sądowych. Tymczasem zakwestionowane

przepisy różnicują wskazane kategorie podmiotów w sposobie dochodzenia przysługujących im praw w postępowaniu sądowym.

6.5. Art. 32 ust. 1 Konstytucji statuuje fundamentalną w demokratycznym państwie prawnym zasadę równości. Zgodnie z jego brzmieniem „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Zasada ta odnosi się przy tym zarówno do stosowania prawa (wszyscy są równi wobec prawa), jak i stanowienia prawa (nakaz kształtowania norm prawnych z uwzględnieniem zasady równości).

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie za istotę równości w rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji uważa równe, czyli jednakowe, traktowanie adresatów norm prawnych, którzy charakteryzują się w takim samym stopniu tą samą cechą relewantną. W grupie tych osób niedopuszczalne jest różnicowanie, czy to dyskryminujące, czy faworyzujące. Takie ujęcie zasady równości dopuszcza natomiast odmienne traktowanie osób, które tej cechy nie posiadają. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 5 października 2005 r. (sygn. SK 39/05, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 99) wskazał, że zasada równości daje się wyrazić w formule: nie wolno tworzyć takiego prawa, które różnicowałoby sytuację prawną podmiotów będących w takiej samej sytuacji faktycznej.

A zatem równość w rozumieniu konstytucyjnym nie ma charakteru abstrakcyjnego i absolutnego, funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym i musi odnosić się do nakazów (zakazów) lub uprawnień przynależnych określonym jednostkom (ich grupom) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). Postulat równości nie może być utożsamiany z nakazem identyczności praw wszystkich jednostek nie tylko z tego względu, że każda regulacja prawna w istocie wprowadza zróżnicowanie między podmiotami. Nakaz identycznego ukształtowania uprawnień czy obowiązków wszystkich jednostek w warunkach obiektywnie istniejących zróżnicowań o charakterze naturalnym (np. cech osobowościowych jednostek) czy faktycznym (sytuacyjnym, np. miejsce jednostki w społeczeństwie) kolidowałby niejednokrotnie z zasadą sprawiedliwości społecznej, a także z zasadą racjonalnego ustawodawcy. A zatem dopóki zróżnicowania odpowiadają obiektywnie istniejącym różnicom między adresatami norm prawnych, nie mamy do czynienia z naruszeniem zasady równości. Problem naruszenia tej zasady powstaje wówczas, gdy wprowadzone do systemu prawnego zróżnicowania dotyczą podmiotów podobnych. Kluczowe dla oceny, czy doszło do naruszenia konstytucyjnej zasady równości, jest więc zawsze ustalenie cechy istotnej, która przesądzałaby o uznaniu określonych (porównywanych) podmiotów za podobne lub odmienne. Jeśli wynik tego ustalenia prowadzi do wniosku, że porównywane podmioty są podobne, wówczas konieczne staje się zbadanie, czy wprowadzenie zróżnicowania jest uzasadnione. Zróżnicowanie podmiotów prawa charakteryzujących się wspólną cechą istotną jest bowiem dopuszczalne (i nie narusza zasady równości) pod warunkiem *sine qua non* jasno sformułowanego kryterium (stanowiącego podstawę zróżnicowania), które można w świetle zasad i wartości konstytucyjnych uzasadnić odpowiednio przekonującymi argumentami (por. wyroki z: 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 70; 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ustalono katalog warunków, które w świetle zasady równości musi spełniać kryterium stanowiące podstawę zróżnicowania. Po pierwsze, musi mieć ono charakter relewantny, a zatem musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, i służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy – kryterium to musi mieć charakter racjonalnie uzasadniony, a nie arbitralny (zob. orzeczenie z 12 grudnia 1994 r., sygn. K 3/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 42). Po drugie, kryterium to musi mieć charakter

proporcjonalny. Waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy, musi więc pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, kryterium to musi pozostawać w związku z zasadami, wartościami i normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (zob. np. orzeczenie z 23 października 1995 r., sygn. K 4/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 31, s. 93). Niespełnienie tych warunków świadczy o tym, że dokonane przez prawodawcę zróżnicowanie jest niedopuszczalne.

6.6. Odnosząc powyższe rozważania do zakwestionowanych przepisów oraz zarzutów, jakie formułują skarżący w zakresie naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji, należy stwierdzić w pierwszej kolejności, że skarżący nie wskazali *expressis verbis* wspólnej cechy prawnie relewantnej, wyznaczającej klasę podmiotów, w ramach której niedopuszczalne byłoby różnicowanie czy to dyskryminujące, czy faworyzujące. W świetle argumentacji przedstawionej w skardze konstytucyjnej, jak trafnie zauważył Prokurator Generalny, można jednak domniemywać, że za cechę relewantną skarżący uznali posiadanie przez stronę postępowania cywilnego statusu strony zwolnionej całkowicie od kosztów sądowych.

6.7. Niezależnie od kwestii właściwego uzasadnienia zarzutów stawianych w skardze należy stwierdzić, że powyższa cecha nie może być uznana za cechę relewantną wyznaczającą krąg podmiotów, w ramach którego niedopuszczalne byłoby różnicowanie czy to faworyzujące, czy też dyskryminujące. Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu skarżących, zgodnie z którym skutek i sens procesowy obu instytucji zwolnienia od kosztów sądowych, tj. ustawowego i sądowego, opiera się na tych samych założeniach i podstawach.

W polskim systemie prawnym zasadą jest ponoszenie przez strony postępowania kosztów sądowych w sprawach cywilnych. Ze względu na znaczne wydatki ponoszone na wymiar sprawiedliwości państwo nie może uczynić postępowania sądowego w sprawach cywilnych w pełni bezpłatnym. Obowiązek ponoszenia kosztów sądowych oznacza udział stron postępowania w wydatkach związanych z funkcjonowaniem i utrzymaniem aparatu wymiaru sprawiedliwości (zob. np. K. Gonera, *Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, Warszawa 2006, s. 33).

Jako że wysokość kosztów sądowych może w określonych sytuacjach stanowić barierę dla skutecznej realizacji prawa do sądu gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, ustawodawca przewidział możliwość zwolnienia strony postępowania z obowiązku ponoszenia kosztów. Zwolnienie od kosztów sądowych może być więc przyznane na wniosek samej strony (art. 102 u.k.s.c.) mocą postanowienia sądu (art. 100-112, art. 118 u.k.s.c.).

Tego rodzaju zwolnienie od kosztów należy do kategorii instytucji określanych mianem „prawa pomocy”. Przesłanką jego udzielenia jest sytuacja majątkowa osoby ubiegającej się o zwolnienie od kosztów. Zgodnie z art. 102 ust. 1 u.k.s.c. może się go domagać osoba fizyczna, która złożyła oświadczenie, że nie jest w stanie ponieść kosztów sądowych bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny.

Decyzję o zwolnieniu od kosztów sądowych w sprawach cywilnych ze względu na stan majątkowy strony ustawodawca powierzył sądom, które mogą indywidualnie ocenić możliwość poniesienia kosztów sądowych przez konkretną osobę (podmiot) – biorąc pod uwagę czynniki takie jak stan rodzinny, majątkowy, źródła utrzymania, stan zdrowia.

Instytucję sądowego zwolnienia strony od kosztów sądowych należy zatem postrzegać jako jedną z gwarancji realizacji prawa do sądu, mającą umożliwić dostęp do

sądu podmiotom, które nie są w stanie samodzielnie pokryć całości kosztów związanych z prowadzeniem postępowania sądowego ze względów finansowych.

Obok możliwości uzyskania zwolnienia od kosztów na wniosek strony (tj. sądowego) istnieje także instytucja ustawowego zwolnienia z obowiązku uiszczania kosztów sądowych (art. 94-100 u.k.s.c.). Celem tej instytucji jest zapewnienie nieodpłatnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości określonym kategoriom podmiotów (m.in. stronie dochodzącej ustalenia ojcostwa lub macierzyństwa, stronie dochodzącej roszczeń alimentacyjnych, stronie wnoszącej o uznanie postanowień umownych za niedozwolone, pracownikowi wnoszącemu powództwo do sądu pracy, stronie w sprawach związanych z ochroną zdrowia psychicznego, kuratorowi wyznaczonemu przez sąd orzekający lub sąd opiekuńczy dla danej sprawy, także prokuratorowi, organizacjom społecznym, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Praw Dziecka; zob. art. 96 ust. 1 pkt 1-12 u.k.s.c.). Ponadto ustawowe zwolnienie od kosztów przysługuje też stronom określonego rodzaju postępowań. Zgodnie z art. 95 u.k.s.c. nie pobiera się bowiem opłat od wniosku: o przyjęcie oświadczenia o uznaniu dziecka, o nadaniu dziecku nazwiska, o przysposobienie dziecka, o odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej; o zabezpieczenie roszczenia zgłoszonego w piśmie rozpoczynającym postępowanie; będącego podstawą wszczęcia przez sąd postępowania z urzędu; o odtworzenie zaginionych akt; także od wniosku, zażalenia i apelacji nieletniego w postępowaniu w sprawach nieletnich.

U podstaw ustawowego zwolnienia od kosztów sądowych leży założenie ustawodawcy, że w pewnych (społecznie istotnych) kategoriach spraw oraz niektórym podmiotom zwolnienie od kosztów sądowych powinno przysługiwać bez potrzeby wydania orzeczenia sądowego w tym przedmiocie, *ex lege*. Sytuacja materialna tych podmiotów jest w tym wypadku bez znaczenia. Trafnie zatem podkreślił w swoim stanowisku Prokurator Generalny, że celem tej instytucji jest, aby decyzja o wszczęciu postępowania czy udziale w tymże postępowaniu była podejmowana przez podmioty ustawowo zwolnione od kosztów sądowych w pełni swobodnie, a w każdym razie, by nie poprzedzała jej kalkulacja ekonomiczna.

Porównując instytucje ustawowego i sądowego zwolnienia od kosztów sądowych, należy zatem stwierdzić, że instytucji zwolnienia od kosztów na mocy postanowienia sądu oraz instytucji zwolnienia od kosztów mocą ustawy przyświecają inne cele. W pierwszym wypadku ustawodawca kierował się potrzebą zapewnienia stronie znajdującej się w złej kondycji finansowej możliwości wniesienia sprawy do sądu w celu ochrony jej praw podmiotowych w warunkach obowiązującej zasady odpłatności wymiaru sprawiedliwości z jednej strony oraz gwarancji wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji z drugiej strony. W wypadku drugiej instytucji, tj. ustawowego zwolnienia od kosztów, ustawodawca dokonał wyboru określonej kategorii podmiotów oraz rodzaju spraw, kierując się innymi wartościami (jak np. dobro rodziny, własność, zabezpieczenie społeczne), które uznał za społecznie istotne, jak i zasadą racjonalnego ustawodawcy (zwolnienie od obowiązku uiszczania kosztów strony będącej funkcjonariuszem państwowym czy samego Skarbu Państwa z uwagi na to, że opłaty te powróciłyby na konto Skarbu Państwa).

Zarówno na ustawowe, jak i sądowe zwolnienie od kosztów sądowych należy patrzeć przez pryzmat tego, że stanowią one wyjątki od zasady odpłatności wymiaru sprawiedliwości. Spośród osób będących stroną postępowania cywilnego ustawodawca wybrał te podmioty, w wypadku których umożliwienie zwolnienia od ponoszenia kosztów sądowych jest powinnością państwa w świetle wyrażonej w art. 45 ust. 1 Konstytucji (a także art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności) zasady prawa do sądu. Osoby te mogą składać wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych z uwagi na swój stan majątkowy w odrębnej procedurze, w której sytuacja każdego

ubiegającego się o zwolnienie jest indywidualnie oceniana przez niezależny i bezstronny organ, jakim jest sąd.

Ustawodawca, kierując się potrzebą ochrony innych wartości lub innymi zasadami (np. racjonalnością ustawodawcy), zwolnił od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych także inne grupy podmiotów mocą ustawy. Porównując obie instytucje, nie sposób podzielić twierdzenia skarżących o istnieniu wspólnej cechy relewantnej łączącej obie wskazane kategorie podmiotów czy też o identyczności założeń i podstaw towarzyszących konstruowaniu tych instytucji wraz z ich procesowymi skutkami. O niekonstytucyjności norm prawnych w aspekcie zasady równości można zaś mówić jedynie w odniesieniu do podmiotów podobnych, znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnie relewantnej.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepisy zakwestionowane przez skarżących nie wprowadzają niedopuszczalnego zróżnicowania podmiotów, które naruszałoby konstytucyjną zasadę równości w płaszczyźnie prawa do sądu i prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Trybunał stwierdził zatem, że art. 14 ust. 2 oraz art. 100 ust. 2 zdanie drugie u.k.s.c. są zgodne z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

Zważywszy powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.