



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 31 grudnia 2018 r.

Pozycja 80

WYROK

z dnia 11 grudnia 2018 r.

Sygn. akt SK 25/16*

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Michał Warciński – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Leon Kieres – sprawozdawca
Piotr Pszczółkowski
Stanisław Rymar,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 grudnia 2018 r., skargi konstytucyjnej M.S. o zbadanie zgodności:

art. 98 § 2 zdanie drugie ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.) w zakresie, w jakim ogranicza zwrot niezbędnych kosztów procesu stronie wygrywającej proces, a niereprezentowanej przez adwokata lub radcę prawnego, do wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego, z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 98 § 2 zdanie drugie ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, ze zm.) w zakresie, w jakim ogranicza stronie wygrywającej proces, niereprezentowanej przez adwokata lub radcę prawnego, wysokość zwrotu kosztów przejazdu do sądu niezbędnych do celowego dochodzenia praw i celowej obrony, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 98 § 2 zdanie drugie ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim zawiera wyrażenie „wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego”, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 19 grudnia 2018 r. w Dz. U. poz. 2367.

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

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. Zgodnie z § 1 i 2 art. 98 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.):

– „Strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (koszty procesu)” (§ 1);

– „Do niezbędnych kosztów procesu prowadzonego przez stronę osobiście lub przez pełnomocnika, który nie jest adwokatem, radcą prawnym lub rzecznikiem patentowym, zalicza się poniesione przez nią koszty sądowe, koszty przejazdów do sądu strony lub jej pełnomocnika oraz równowartość zarobku utraconego wskutek stawiennictwa w sądzie. Suma kosztów przejazdów i równowartość utraconego zarobku nie może przekraczać wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego” (§ 2).

2. Radca prawny M.S. (dalej: skarżący) w skardze konstytucyjnej z 10 czerwca 2016 r. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. w zakresie, w jakim ogranicza zwrot niezbędnych kosztów procesu stronie wygrywającej proces, a niereprezentowanej przez adwokata lub radcę prawnego, do wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego, z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Braki formalne skargi konstytucyjnej zostały uzupełnione 4 lipca 2016 r.

2.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:

Skarżący dochodził we własnym imieniu przed e-sądem w postępowaniu elektronicznym, a następnie przed sądem oddalonym o ok. 200 km od jego miejsca zamieszkania roszczenia o zapłatę kwoty 8727,10 zł wraz z ustawowymi odsetkami do dnia zapłaty oraz zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów dojazdu na osiem z dziesięciu rozpraw.

Sąd pierwszej instancji w wyroku z 6 listopada 2015 r. uwzględnił żądanie skarżącego co do całej kwoty roszczenia głównego wraz z odsetkami. Równocześnie sąd ten przyznał skarżącemu tylko częściowy zwrot kosztów postępowania. Skarżący żądał 3036 zł tytułem refundacji kosztów dojazdów na rozprawę samochodem prywatnym, opłat za korzystanie z autostrady oraz opłaty od pozwu, a sąd uwzględnił to roszczenie do wysokości 1310 zł (z tego 110 zł stanowił zwrot opłaty od pozwu). Uzasadniając tę decyzję, sąd podkreślił, że – stosownie do art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. – w sprawie prowadzonej przez stronę osobiście, suma kosztów przejazdów i równowartość utraconego zarobku jest zwracana tylko do wysokości „wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego”. Na podstawie § 6 pkt 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb

Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 461, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie), sąd ustalił, biorąc pod uwagę wartość przedmiotu sporu, że limit ten w sprawie skarżącego wynosił 1200 zł, i uznał, że poniesione przez niego koszty dojazdów do sądu mogą podlegać zwrotowi tylko do tej wysokości.

Postanowieniem z 22 lutego 2016 r. sąd drugiej instancji oddalił zażalenie skarżącego na postanowienie w sprawie niezasądzonej części kosztów, zawarte w powyższym wyroku. W uzasadnieniu stwierdził, że zaskarżone orzeczenie jest zgodne z prawem. Odnosząc się do podniesionych przez skarżącego zastrzeżeń konstytucyjnych, uznał, że art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. nie tworzy bariery ekonomicznej korzystania z prawa do sądu, gwarantowanego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji. Nie dopatrywał się także naruszenia art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji, ponieważ (zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego) zwrot kosztów stronie wygrywającej proces powinien być ograniczony do „kosztów uzasadnionych”. Według sądu drugiej instancji, koszty przejazdów i utraconego zarobku przekraczające wysokość obowiązujących minimalnych stawek wynagrodzenia za czynności adwokackie nie są takimi kosztami. W opinii skarżącego, sąd okręgowy uznał w ten sposób jego obecność na rozprawach za zbędną, co jest nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym.

Powyższe postanowienie zostało doręczone skarżącemu wraz z uzasadnieniem 10 marca 2016 r. Nie złożono od niego żadnych środków odwoławczych.

2.2. Uzasadnienie skargi konstytucyjnej zawiera następujące argumenty:

Po pierwsze, w opinii skarżącego, art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. narusza zasadę równości, ponieważ w grupie podmiotów mających tę samą cechę istotną (strona wygrywająca spór) wprowadza arbitralne zróżnicowanie i prowadzi do pokrzywdzenia (dyskryminacji) podmiotów działających w postępowaniu cywilnym osobiście w porównaniu z podmiotami reprezentowanymi przez adwokata lub radcę prawnego.

Jeżeli proces wygrywa strona reprezentowana przez adwokata lub radcę prawnego, strona przegrywająca jest zobowiązana zwrócić jej koszty procesu obejmujące m.in. koszty dojazdu pełnomocnika na rozprawę (w szczególności wówczas, gdy pełnomocnik jest przewożony samochodem strony przez tę stronę). Jeżeli natomiast strona nie jest reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, „mimo że koszty procesu są dla przegrywającego niższe o wynagrodzenie pełnomocnika, przegrywający jest dodatkowo premiovany, ponieważ koszty, które jest zobowiązany zwrócić wygrywającemu nie obejmują wszystkich poczynionych przez wygrywającego wydatków”. Strona wygrywająca w części swoją sprawę w istocie przegrywa, bo musi z należytą mu kwoty roszczenia głównego pokryć koszty dochodzenia swoich praw przed sądem. Rozwiązanie to jest więc „pułapką” na obywatela.

W opinii skarżącego, mechanizm ten w praktyce zmusza strony do korzystania z usług profesjonalnych pełnomocników i stanowi całkowicie arbitralne „ustawowe częściowe zwolnienie od kosztów procesu niezależne od sytuacji finansowej strony, która z dobrodziejstwa tego korzysta”. Tworzy też „instytucjonalną barierę” dostępu do sądu.

Skarżący zauważył, że ograniczenie przewidziane w art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. nie jest logicznie związane z dodatkowymi kosztami, które wynikają z korzystania z usług profesjonalnego pełnomocnika. Z pewnymi zastrzeżeniami, „można przyjąć, że wynagrodzenie pełnomocnika może limitować zwrot kosztów w zakresie utraconych zarobków strony na skutek osobistego prowadzenia sprawy (ekonomicznie jest to kwestia oczywista – teoretycznie przynajmniej – żaden racjonalny podmiot nie powinien godzić się na utratę większego dochodu, skoro może go nie utracić zatrudniając pełnomocnika)”. Tego typu względy nie mogą jednak uzasadniać ograniczeń zwrotu kosztów dojazdu do sądu.

Po drugie, zdaniem skarżącego, kwestionowana regulacja narusza także „zasadę demokratycznego państwa prawnego w zakresie postulatu zaufania do organów państwa oraz prawidłowej legislacji (art. 45 i art. 2 Konstytucji)”.

Przewidziana w niej wartość „wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego” jest niemożliwa do oznaczenia – wynagrodzenia pełnomocników podlegają obecnie zasadom rynkowym i nie są jawne ani dla sądu, ani dla stron. W tym sensie art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. „jest typową pozostałością komunistycznego systemu prawnego, z istniejącymi wówczas zespołami adwokackimi i administracyjnoprawnymi ograniczeniami wysokości wynagrodzenia z tytułu umowy zawieranej z zespołem adwokackim”. Jego brzmienie nie zostało dostosowane do zmian systemowych, a w rezultacie „w chwili obecnej przepis ten utracił jakiegokolwiek akceptowalne uzasadnienie i stanowi arbitralne ograniczenie prawa do sądu”.

Wskazana w nim wartość jest przez sądy sprowadzana do stawki minimalnej wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego, mimo że tak rozumiane wynagrodzenie nazywane jest w art. 98 § 3 k.p.c. w inny sposób („wynagrodzenie, jednak nie wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach”), więc – zgodnie z zasadami techniki prawodawczej – nie może oznaczać tego samego. Zdaniem skarżącego, praktyka ta nie jest prawidłowa. Z brzmienia art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. wynika, że ustawodawca zakładał, że wynagrodzenie to może być różne w wypadku różnych sądów, a jego celem było „urealnienie owego limitu do warunków rynkowych istniejących na rynku lokalnym właściwym dla siedziby sądu”.

W sumie więc „przepis, który w wykładni językowej zdaje się mieć funkcję ochronną [z punktu widzenia strony przegrywającej proces] jest stosowany powszechnie w inny sposób niż wynika to z jego brzmienia, a ustalenie wielkości, która z brzmienia przepisu wynika jest praktycznie niemożliwe”. Także więc w tym wymiarze jest – w opinii skarżącego – „pułapką zastawianą przez państwo na obywateli”.

2.3. W piśmie uzupełniającym braki skargi konstytucyjnej skarżący usystematyzował powyższe zarzuty, wskazując, że art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. w kwestionowanym zakresie narusza Konstytucję w dwóch płaszczyznach.

Po pierwsze, godzi w prawo do równego traktowania przez władze publiczne (por. art. 32 ust. 1 Konstytucji), przez odmowę zasądzenia na rzecz strony pełnych kosztów niezbędnych do celowego dochodzenia praw (w tym kosztów przejazdu do sądu) i ograniczenie ich do wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu, „tylko z tego powodu”, że skarżący nie był reprezentowany przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym.

Po drugie, narusza prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (por. art. 45 ust. 1 Konstytucji) w wyżej wymieniony sposób, „co stanowi instytucjonalną barierę w dostępie do sądu nie mającą żadnego konstytucyjnego uzasadnienia”. Stanowi dodatkowo pogwałcenie zasady „demokratycznego państwa prawnego w zakresie postulatu zaufania do organów państwa przez zmuszanie strony do ponoszenia kosztów zastępstwa procesowego celem uzyskania zwrotu kosztów dojazdu na rozprawę”. Nie spełnia również wymogów poprawnej legislacji, ponieważ ogranicza zwrot kosztów dojazdu strony na rozprawę za pomocą pojęcia „nieoznaczonego, którego treść jest niemożliwa do ustalenia ani przez sąd ani przez stronę”.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub RPO) w piśmie z 12 października 2016 r. zgłosił udział w postępowaniu i w piśmie z 10 listopada 2016 r. wniósł o stwier-

dzenie, że art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.1. Zdaniem Rzecznika, zarzuty skargi koncentrują się wokół art. 45 ust. 1 Konstytucji, a ich ocena wymaga kontroli dopuszczalności ograniczenia dostępu do sądu, wprowadzonego przez zaskarżony przepis. Wobec tego wskazany przez skarżącego wzorzec kontroli należy „uściślić”, uznając, że powinien nim być art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.2. W opinii Rzecznika, art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. niewątpliwie stanowi ograniczenie konstytucyjnego prawa do sądu, a konkretnie prawa dostępu do sądowego rozpoznania sprawy zgodnie z indywidualnym interesem danego podmiotu. Realne jest bowiem ryzyko, że – w obawie przed brakiem pełnego zwrotu kwot wydatkowanych na przejazd do sądu – strona zamierzająca działać osobiście w swojej sprawie może albo w ogóle zrezygnować z drogi sądowej, albo zaniechać udziału w wyznaczonych rozprawach. W razie wygrania procesu, przyznany jej zwrot kosztów niezbędnych do celowego dochodzenia swoich praw może być bowiem „symboliczny”.

Rzecznik zwrócił uwagę, że wysokość kosztów przejazdu strony do sądu na gruncie zaskarżonego przepisu zależy wyłącznie od dwóch okoliczności, na które strona ma niewielki wpływ – odległości między siedzibą sądu i miejscem zamieszkania oraz liczby rozpraw. Sam wybór konkretnego środka transportu (tańszego lub droższego) podlega ocenie sądu w ramach przesłanki celowej obrony (por. art. 98 § 1 k.p.c.).

Zdaniem RPO, analizowana ingerencja w prawo dostępu do sądu nie ma źródła w ustawie, wbrew dyspozycji art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wobec braku realnej możliwości ustalenia „wysokości wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego”, w praktyce wymiaru sprawiedliwości przyjęto, że limit ten stanowi stawka minimalna, ustalona w rozporządzeniu w sprawie wysokości opłat adwokackich. Swoiste niedopowiedzenie ustawodawcy (związane ze zmianą otoczenia normatywnego zaskarżonego przepisu) zostało więc uzupełnione praktyką sądowniczą, odwołującą się do treści regulacji podustawowej. Kwestionowane ograniczenie nie spełnia więc wymogu legalności, bo zakres ograniczenia prawa do sądu wyznacza w rzeczywistości przepis rozporządzenia, podczas gdy art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga dla tej materii formy ustawy.

W opinii Rzecznika, art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. nie spełnia także warunku proporcjonalności *sensu stricto*. Szytywne ustalenie limitu zwrotu kosztów procesu nie jest konieczne, skoro istnieją inne instrumenty prawne pozwalające na ochronę strony przegrywającej przed obowiązkiem pełnego zwrotu kosztów procesu (np. art. 102 czy art. 98 § 1 k.p.c.). Jego zdaniem, „przesłanki konstytucyjne rodzą konieczność stworzenia procesowej możliwości zasądzenia na rzecz strony działającej w sprawie osobiście zwrotu (...) kosztów procesu, w pełnej wysokości”. W danej sprawie konkretny zakres obowiązku zwrotu kosztów powinien być ustalany przez sąd orzekający, z wykorzystaniem przewidzianych w ustawie wyjątków od zasady odpowiedzialności za wynik procesu. Przyjmując zaskarżony przepis, ustawodawca przekroczył więc zakres przysługującej mu swobody legislacyjnej.

3.3. Rzecznik uznał także, że art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. ogranicza „prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd”. Jego zdaniem, zasada odpowiedzialności za wynik procesu i wynikający z niej obowiązek zwrotu kosztów postępowania na rzecz strony wygrywającej stanowią ważne elementy sprawiedliwości proceduralnej i z tego powodu są objęte gwarancjami wynikającymi z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Tymczasem zaskarżony przepis powoduje, że strona wygrywająca sprawę może uzyskać zwrot jedynie niewielkiej

części poniesionych przez siebie wydatków. W praktyce więc uzyskana przez nią korzyść z wygrania sprawy zostanie zmniejszona ze względu na brak możliwości odzyskania większości poniesionych w związku z tym kosztów. W opinii Rzecznika, dodatkowo uzasadnia to zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 7 grudnia 2017 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.1. W opinii Prokuratora Generalnego, skarżący wskazał art. 32 ust. 1 Konstytucji jako samodzielny wzorzec kontroli, bez powiązania go z konstytucyjnym prawem podmiotowym. W sprawie wszczętej w trybie skargi konstytucyjnej nie jest to dopuszczalne.

Natomiast wskazany przez skarżącego art. 2 Konstytucji Prokurator Generalny uznał za pomocniczy wzorzec kontroli, który powinien być rozpatrywany łącznie z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W jego opinii, zarzuty skarżącego dotyczą dwóch zasad wynikających z tego przepisu: zasady zaufania obywateli do państwa oraz zasady poprawnej legislacji.

4.2. Prokurator Generalny stwierdził, że zaskarżony przepis nie stanowi bariery ekonomicznej prawa do sądu. Ustawodawca, wprowadzając w zaskarżonym przepisie górną granicę zwrotu kosztów przejazdu do sądu, wyważył sprzeczne interesy stron postępowania, uwzględniając również potrzebę ochrony przeciwnika procesowego przed obciążeniem go nadmiernymi kosztami postępowania. Strony reprezentowane przez profesjonalnego pełnomocnika także obowiązuje podobny limit, jeżeli chodzi o wynagrodzenie pełnomocnika (por. art. 98 § 3 k.p.c.).

Prokurator Generalny uznał, że ograniczenie zwrotu kosztów do wynagrodzenia jednego adwokata jest racjonalne z dwóch powodów. „Po pierwsze, strona prowadząca sprawę osobiście nie ponosi kosztów związanych z wynagrodzeniem profesjonalnego pełnomocnika, jednakże zwrot sumy poniesionych przez nią kosztów dojazdów do sądu i równowartości utraconego zarobku nie może przekroczyć kosztów, jakie – co do zasady – zwrócone zostałyby, gdyby strona ta skorzystała z zastępstwa profesjonalnego pełnomocnika. Po drugie, nie można przyjąć takiego założenia, że strona prowadząca sprawę osobiście otrzyma jedynie częściowy zwrot kosztów przejazdów do sądu procesowego. Zdaje się bowiem być odwrotnie: w większości wypadków, na podstawie kwestionowanego przepisu, strona otrzyma pełny zwrot kosztów przejazdów, a jedynie w wyjątkowych sytuacjach, związanych z lokalizacją sądu i liczbą wyznaczonych rozpraw, zwrotu tego nie otrzyma w pełnej wysokości. (...) Niezasadne jest zatem zakładanie z góry, że ponoszenie kosztów przewyższy korzyści wynikające z wygrania sprawy przed sądem”.

W opinii Prokuratora Generalnego, art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. nie narusza także prawa do sądu w zakresie odpowiednio ukształtowanej i rzetelnej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności. Nie przełamuje zasady odpowiedzialności za wynik procesu. „Okoliczność, że koszty przejazdów do sądu, w niektórych sytuacjach, przekroczą ustaloną kwestionowanym przepisem górną granicę ich zwrotu nie może być podstawą do twierdzenia, że przepis ów nie spełnia wymogów sprawiedliwościowych”. Jego zdaniem, źródłem takich stanów faktycznych jest nie zaskarżony przepis, ale „rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie, w zakresie w jakim określa wysokość stawek minimalnych za te czynności” (które nie jest przedmiotem zaskarżenia).

Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie można podzielić również poglądu skarżącego, że zaskarżony przepis pośrednio „zmusza” do zatrudnienia profesjonalnego pełnomocnika. Zgodnie z art. 98 § 3 k.p.c., strona tytułem zwrotu kosztów wynagrodzenia swojego

pełnomocnika może liczyć tylko na kwotę oscylującą pomiędzy stawką minimalną określoną w rozporządzeniu w sprawie opłat za czynności adwokackie a sześciokrotnością tej stawki (w zależności od rodzaju i zawłości sprawy oraz niezbędnego nakładu pracy pełnomocnika).

W opinii Prokuratora Generalnego, na tle art. 98 § 2 i 3 k.p.c. należy uznać, że strona postępowania, „po dokonaniu kalkulacji «zysków i strat» posiada niczym nie ograniczoną swobodę wyboru formy reprezentacji w sądowym dochodzeniu swych roszczeń i nie jest narażona na niekorzystne skutki prawne decyzji w tym zakresie, które byłyby niemożliwe do przewidzenia w chwili podejmowania tej decyzji”.

4.3. Prokurator Generalny nie zgodził się z poglądem, że zakwestionowana regulacja jest niezgodna z zasadą poprawnej legislacji z uwagi na posługiwanie się wyrażeniem nieoznaczonym „wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego”. Znaczenie tego pojęcia zostało ustalone w praktyce orzeczniczej, a przyjęta interpretacja nie była również kwestionowana przez przedstawicieli doktryny.

5. Marszałek Sejmu w piśmie z 11 stycznia 2017 r. przedstawił w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie i wniósł o stwierdzenie, że art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. w zakresie, w jakim ogranicza zwrot niezbędnych kosztów procesu stronie wygrywającej proces, a niereprezentowanej przez adwokata lub radcę prawnego, do wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5.1. Zdaniem Marszałka Sejmu, rozszerzenie przez Rzecznika wzorców kontroli o art. 31 ust. 3 Konstytucji było dopuszczalne. Nie należy natomiast uwzględnić jego postulatu zbadania zgodności z Konstytucją całego art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c., gdyż prowadziłoby to do rozszerzenia przedmiotu zaskarżenia.

5.2. Marszałek Sejmu wskazał, że „można stwierdzić naruszenie zasady równości, poprzez zróżnicowanie sytuacji prawnej strony wygrywającej proces w zależności od tego, czy była ona reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika procesowego, czy też nie”. W jego opinii, „przymiot bycia stroną wygrywającą proces stanowi cechę na tyle istotną, że podmiot reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika procesowego i podmiot niereprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika procesowego mogą być uznane za podmioty posiadające tę samą cechę relewantną i wobec których zachodzi konieczność traktowania ich podobnie. (...) W tym przypadku sądowa praktyka stosowania art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. nie zapewnia równości podmiotów posiadających cechę relewantną w związku z czym jest on niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji”.

5.3. Marszałek Sejmu nie podzielił stanowiska Rzecznika, że zaskarżony przepis nie spełnia warunku proporcjonalności *sensu stricto*, wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Uznał, że konieczność ustanowienia pewnego limitu zwrotu wydatków „może wynikać z prawnie uzasadnionego celu nieobciążania strony przegrywającej kosztami ewentualnego niedoświadczenia strony prowadzącej proces bez pomocy profesjonalnego pełnomocnika procesowego”.

Jego zdaniem, wprowadzenie takiej regulacji mieści się w granicach swobody ustawodawcy, a Rzecznik formułuje w praktyce wnioski *de lege ferenda* dotyczące zmian w k.p.c., które ze swej natury nie podlegają ocenie Trybunału Konstytucyjnego.

Zaskarżona regulacja „w przypadku stosowania jej w praktyce sądowej zgodnie z jej konstytucyjnym sensem służy realizacji takich wartości konstytucyjnych jak równość oraz

sprawiedliwość społeczna. W związku z tym należy uznać, że art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. [nie?] jest niezgod[n]y z art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

5.4. Marszałek Sejmu nie podzielił stanowiska skarżącego, że zaskarżony przepis stanowi ekonomiczne ograniczenie prawa do sądu. Granice swobody ustawodawcy kształtowania zasad korzystania z tego prawa wynikają z zasady proporcjonalności, a o naruszeniu art. 45 ust. 1 Konstytucji w tym aspekcie można mówić „dopiero w wypadku nadmiernie wysokiego ryzyka ekonomicznego, wywołanego nieprawidłowymi zasadami, według których kształtuje się obowiązek ponoszenia kosztów postępowania, zwłaszcza nadmiernie wygórowanym poziomem kosztów”.

5.5. Zdaniem Marszałka Sejmu, nie można również zgodzić się z tezą skarżącego, że kwestionowany przepis ustanawia pośrednio przymus adwokacko-radcowski. Natomiast rzeczywiście „wobec obecnej praktyki stosowania kwestionowanego przepisu mogą wystąpić przypadki, w których ekonomiczna kalkulacja «zysków i strat» będzie w praktyce powodowała rezygnację z dochodzenia roszczeń na drodze sądowej”. Sytuacja taka nie wystąpiła jednak w sprawie skarżącego, „bowiem skorzystał on skutecznie z drogi sądowej”.

5.6. Marszałek Sejmu uznał, że skoro art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. ma „utrwaloną praktykę stosowania”, powinna ona być znana stronom. Nie stanowi on więc „pułapki” zastawionej przez ustawodawcę na stronę wygrywającą proces niereprezentowaną przez profesjonalnego pełnomocnika procesowego. „Należy jednak uznać, że praktyka stosowania zaskarżonego przepisu, wobec istniejącego braku ustalania przez sądy faktycznego wynagrodzenia adwokata w siedzibie sądu, stanowi naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przy czym nie oznacza to niekonstytucyjności istnienia pewnych ograniczeń w zwrocie nawet celowych i niezbędnych kosztów procesu przez stronę przegrywającą”. Przyjęte w praktyce rozumienie zaskarżonego przepisu „nie jest realizacją jakkolwiek rozumianej zasady sprawiedliwości czy słuszności. Wobec tego (...) treść nadana art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. w praktyce sądowej powoduje, że jest on niezgodny z artykułem 45 ust. 1 Konstytucji”.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady poprawnej legislacji Marszałek Sejmu stwierdził, że samo wyrażenie „wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego” nie budzi zastrzeżeń. Niezgodne z Konstytucją jest natomiast takie rozumienie tego pojęcia, zgodnie z którym sądy przyznają zwrot kosztów procesu „wynikający ze stawek urzędowych”. W opinii Marszałka Sejmu, nie oznacza to jednak przekroczenia zakresu swobody przez ustawodawcę, a jedynie dowodzi sprzecznego z *ratio legis* sposobu stosowania art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. przez sądy. Zaskarżony przepis jest więc niezgodny z art. 2 Konstytucji.

II

Zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), Trybunał może rozpoznać skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia.

Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Podstawy prawne orzekania.

1.1. Niniejsza sprawa została zainicjowana skargą konstytucyjną z 10 czerwca 2016 r., wniesioną pod rządami ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293). Późniejsze zmiany prawne, a zwłaszcza wejście w życie (obecnie obowiązującej) ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o organizacji TK), zobowiązywały Trybunał Konstytucyjny do ustalenia podstaw orzekania w niniejszej sprawie.

1.2. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074, ze zm.), do postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o organizacji TK (tj. przed 3 stycznia 2017 r.) stosuje się przepisy tej ustawy, a czynności procesowe dokonane w postępowaniach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o organizacji TK pozostają w mocy.

Wyrażona w tym przepisie zasada miała pełne zastosowanie w niniejszej sprawie. Podstawą procedowania w sprawie analizowanej skargi konstytucyjnej była więc ustawa o organizacji TK.

2. Zakres dopuszczalnego orzekania merytorycznego.

2.1. Skarżący wniósł o zbadanie zgodności art. 98 § 2 zdanie drugie ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, ze zm.; dalej: k.p.c.) w zakresie, w jakim ogranicza zwrot niezbędnych kosztów procesu stronie wygrywającej proces, a niereprezentowanej przez adwokata lub radcę prawnego, do wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego, z art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Tak określony zakres zaskarżenia wymagał oceny z punktu widzenia formalnych wymogów merytorycznego rozpoznania sprawy przez Trybunał Konstytucyjny.

2.2. Jeżeli chodzi o przedmiot kontroli, to Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę, że przedmiotem zaskarżenia w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną może być jedynie przepis, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego (por. art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy o organizacji TK).

Na podstawie orzeczeń sądowych, załączonych do skargi konstytucyjnej, Trybunał ustalił, że przedmiotem sporu w sprawie, na tle której skarżący kwestionuje konstytucyjność art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c., był zakres zwrotu kosztów postępowania w postaci kosztów przejazdu do sądu. Skarżący nie domagał się natomiast zwrotu drugiego rodzaju kosztów, wymienionych w zaskarżonym przepisie – a mianowicie kosztów utraconego zarobku.

Także z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynikało, że skala zastrzeżeń skarżącego wobec art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. była mniejsza, niż sformułowano to w *petitum* pisma skarżącego. Jego wątpliwości budziło nie tyle generalnie ograniczenie zwrotu niezbędnych kosztów procesu, ile to, że limity zostały ustanowione dla kosztów przejazdu do sądu i że

przybrały one postać „wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zastrzeżenia te są częściowo rozłączne, a ich uwzględnienie miałyby inne skutki dla kosztów postępowania cywilnego. Podzielenie pierwszego z nich oznaczałoby generalny zakaz wprowadzania jakichkolwiek ograniczeń refundacji kosztów przejazdu do sądu, a drugiego – jedynie nakaz poprawnego określenia ustawowego limitu (bez podważenia konstytucyjności samej zasady, że zwrot kosztów przejazdu do sądu może być ograniczony). Skarżący w swoim piśmie procesowym równocześnie *expressis verbis* zaakceptował zawarte w zaskarżonym przepisie ograniczenie zwrotu kosztów utraconego zarobku jako znajdujące racjonalne ekonomiczne uzasadnienie.

Wobec powyższego, Trybunał Konstytucyjny – na zasadzie *falsa demonstratio non nocet* – uznał, że skarżący w niniejszym postępowaniu kwestionuje konstytucyjność art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. w zakresie, w jakim ogranicza stronie wygrywającej proces, niereprezentowanej przez profesjonalnego pełnomocnika, wysokość zwrotu niezbędnych kosztów przejazdu do sądu oraz posługuje się wyrażeniem „wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego”. Przedmiotem dalszych analiz były więc tylko te zagadnienia.

2.3. W odniesieniu do wzorców kontroli, Trybunał Konstytucyjny miał natomiast następujące uwagi:

2.3.1. Po pierwsze, skarżący w obydwu swoich pismach procesowych wyraźnie podzielił swoje wątpliwości na dwie grupy. Na plan pierwszy wysunął zarzut naruszenia przez zaskarżony przepis zasady równości, a dopiero potem wskazał tworzenie przez niego instytucjonalnej bariery dostępu do sądu oraz naruszenie poprawnej legislacji i zaufania obywateli do państwa i prawa. Konsekwentnie przyporządkował im wyraźnie odrębne wzorce zaskarżenia – odpowiednio: art. 32 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 i art. 2 Konstytucji (te ostatnie przepisy w *petitum* skargi zostały wskazane „w związku”, lecz nie wyjaśniono tego w uzasadnieniu, w którym występowały oddzielnie).

Tymczasem w postępowaniu wszczętym w trybie skargi konstytucyjnej wzorcami kontroli mogą być jedynie przepisy, które formułują prawa i wolności konstytucyjne. Normy ustrojowe czy przepisy adresowane do ustawodawcy mogą pełnić tylko rolę pomocniczą, gdy ich przywołanie zostanie w sposób należyty przez skarżącego uzasadnione (por. reprezentatywny przegląd orzecznictwa w wyroku z 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68). Sporne jest też, czy samoistnym wzorcem kontroli może być art. 32 ust. 1 Konstytucji, zwłaszcza w sytuacji gdy istnieje możliwość wyraźnego wskazania konstytucyjnej płaszczyzny naruszenia zasady równości (orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego jest w tym zakresie niekonsekwentne: w niektórych sprawach art. 32 ust. 1 Konstytucji był uznawany za niedopuszczalny wzorzec kontroli – por. np. postanowienie z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225 oraz wyroki z: 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31; 9 stycznia 2007 r., sygn. P 5/05, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 1 i 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 5/09, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 84 – a w innych był akceptowany nawet jako wzorzec samodzielny – por. np. wyroki z: 18 października 2005 r., sygn. SK 48/03, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 101; 29 listopada 2006 r., sygn. SK 51/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 156; 29 listopada 2007 r., sygn. SK 43/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 130; 21 października 2008 r., sygn. SK 51/04, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 140; 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22 i 24 kwietnia 2014 r., sygn. SK 56/12, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 42, a nawet jedyny – por. np. wyrok z 12 grudnia 2000 r., sygn. SK 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 297).

Mając na uwadze sposób sformułowania skargi konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny uznał, że skarżący nie wskazał odpowiedniego wzorca kontroli dla zarzutu nieuzasadnionego zróżnicowania zasad refundacji kosztów przejazdów do sądu w zależności

od sposobu działania strony wygrywającej postępowanie. Powiązał go bowiem wyłącznie z art. 32 ust. 1 Konstytucji, ujmowanym jako samodzielny wzorzec kontroli, pomimo że istniała możliwość wskazania konstytucyjnego prawa podmiotowego, na tle którego dochodzi do różnicowania sytuacji podmiotów podobnych (jedynym dopuszczalnym w tej sytuacji wzorcem kontroli był więc art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji). Wskazany brak formalny skargi konstytucyjnej – składanej przez profesjonalnego pełnomocnika we własnym imieniu – nie może być konwalidowany przez Trybunał Konstytucyjny.

Za nadające się do rozpoznania w niniejszym postępowaniu Trybunał Konstytucyjny uznał natomiast pozostałe zastrzeżenia skarżącego, dotyczące:

– stworzenia nieuzasadnionej instytucjonalnej bariery dostępu do sądu, m.in. przez pośrednie wprowadzenie przymusu adwokackiego i brak gwarancji dla strony wygrywającej postępowanie, że nie będzie ona musiała pokrywać kosztów przejazdu do sądu z zasądnego jej roszczenia lub środków własnych (właściwym wzorcem kontroli byłby w tym kontekście art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jednak zasada proporcjonalności została powołana w niniejszej sprawie nie przez skarżącego, lecz przez Rzecznika Praw Obywatelskich – dalej: Rzecznik, czego dopuszczalność należało odrębnie ocenić – por. niżej);

– określenia limitu kosztów za pomocą pojęcia archaicznego, niemożliwego do ustalania przez sądy orzekające i powszechnie interpretowanego w sposób odbiegający od literalnego brzmienia zaskarżonego przepisu (z dwóch wskazanych przez skarżącego w tym kontekście zasad wynikających z art. 2 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny postanowił uwzględnić – jako bardziej szczegółową i adekwatną – zasadę poprawnej legislacji, powiązać ją z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji i odnieść do węższego zakresu zaskarżonego przepisu niż wskazany w *petitum* skargi; Trybunał uznał równocześnie, że argumenty dotyczące naruszenia przez zaskarżony przepis zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, również wynikającej z art. 2 Konstytucji, nie miały charakteru samodzielnego, lecz stanowiły jedynie element argumentacji).

2.3.2. Po drugie, Trybunał Konstytucyjny musiał także rozstrzygnąć, czy Rzecznik Praw Obywatelskich, przystępując do niniejszego postępowania, miał prawo wiążącego poszerzenia wzorców kontroli wskazanych przez skarżącego o art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiedział się na temat roli Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu wszczętym w trybie skargi konstytucyjnej, uznając, że dopuszczalne jest doprecyzowanie przez niego wzorców kontroli wskazanych przez skarżącego, o ile nie prowadzi to do rozszerzenia granic zaskarżenia, ale zmierza jedynie do dopełnienia wzorców kontroli wskazanych przez skarżącego i nadania właściwej formy jego zarzutom.

Dotychczas zastrzeżeń Trybunału Konstytucyjnego pod tym względem nie budziło powołanie przez RPO art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 lipca 2015 r., sygn. SK 26/14, wynika to „przede wszystkim z funkcji tego przepisu, który stanowi naturalne (oczywiste) dopełnienie przepisów dotyczących praw i wolności, formułując konstytucyjne kryteria oceny dopuszczalności ich ograniczeń. Jego powołanie w skardze konstytucyjnej – służącej właśnie ochronie konstytucyjnych praw i wolności skarżącego – jest więc w zasadzie zawsze potrzebne i mieści się w zarzutach stawianych w skargach konstytucyjnych” (OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 101, cz. III, pkt 1.3 uzasadnienia; zob. także powołane w tym wyroku dalsze orzeczenia oraz wyroki z: 17 listopada 2008 r., sygn. SK 33/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154; 21 czerwca 2017 r., sygn. SK 35/15, OTK ZU A/2017, poz. 51; 7 marca 2013 r., sygn. SK 30/09, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 26, w których art. 31 ust. 3 Konstytucji został na wniosek Rzecznika uwzględniony jako dodatkowy, niewymieniony wprost w skardze konstytucyjnej wzorzec kontroli przepisów dotyczących kosztów postępowania cywilnego).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, argumenty te należało odpowiednio zastosować w niniejszej sprawie, uwzględniając wniosek Rzecznika o ocenę proporcjonalności zaskarżonego rozwiązania (jego zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji jako przepisem związkowym wobec art. 45 ust. 1 Konstytucji). Podniesione przez niego wątpliwości rozwijały bowiem i porządkowały zastrzeżenia skarżącego, wskazując dla nich odpowiedni punkt odniesienia w ustawie zasadniczej.

Uwzględnienie art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorca kontroli w niniejszej sprawie jest również dodatkowo uzasadnione z uwagi na to, że w orzecznictwie Trybunału dopuszczono wydobycie tego przepisu na zasadzie *falsa demonstratio non nocet* z uzasadnienia skargi konstytucyjnej (por. np. w kontekście przepisów dotyczących kosztów postępowania sądowego – wyrok z 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 12/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 41, cz. III, pkt 5 uzasadnienia).

2.4. Mając na uwadze powyższe ustalenia, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawidłowo oznaczonym przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie powinna być zgodność:

– art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. w zakresie, w jakim ogranicza stronie wygrywającej proces, niereprezentowanej przez adwokata lub radcę prawnego, wysokość zwrotu niezbędnych kosztów przejazdu do sądu, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

– art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. w zakresie, w jakim zawiera sformułowanie „wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego”, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że zarzuty te należy rozpoznać we wskazanej kolejności, a kontrola konstytucyjności art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. powinna zostać poprzedzona omówieniem kontekstu zaskarżonej regulacji.

3. Koszty przejazdu do sądu jako element kosztów postępowania cywilnego – uwagi ogólne na tle orzecznictwa i doktryny.

3.1. Podstawowe regulacje dotyczące kosztów postępowania cywilnego są zawarte w kodeksie postępowania cywilnego oraz ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 300, ze zm.; dalej: u.k.s.c.). Szczegółowe reguły dotyczące poszczególnych rodzajów kosztów wynikają zaś z licznych rozporządzeń, m.in. obecnie obowiązujących:

– rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie opłat adwokackich),

– rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265; dalej: rozporządzenie w sprawie opłat radcowskich).

Zgodnie z art. 98 § 1 k.p.c., koszty procesu to „koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony” (dalej: koszty celowe).

Do niezbędnych kosztów procesu prowadzonego przez stronę osobiście lub przez pełnomocnika, który nie jest adwokatem, radcą prawnym lub rzecznikiem patentowym, zalicza się poniesione przez nią koszty sądowe, koszty przejazdów do sądu strony lub jej pełnomocnika oraz równowartość zarobku utraconego wskutek stawiennictwa w sądzie (por. art. 98 § 2 zdanie pierwsze k.p.c.), przy czym suma kosztów przejazdów i równowartość utraconego zarobku nie może przekraczać wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego (por. zaskarżony art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c.).

Natomiast do niezbędnych kosztów procesu strony reprezentowanej przez adwokata zalicza się wynagrodzenie, jednak nie wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach i wydatki jednego adwokata, koszty sądowe oraz koszty nakazanego przez sąd osobistego stawiennictwa strony (por. art. 98 § 3 k.p.c.).

Dodatkowo, do niezbędnych kosztów procesu zalicza się koszty mediacji – ale tylko prowadzonej na skutek skierowania przez sąd (por. art. 98¹ § 1 k.p.c.).

Pojęcie kosztów sądowych, o których mowa w powyższych przepisach, zostało doprecyzowane w art. 2 u.k.s.c. jako suma opłat i wydatków. Opłaty są pobierane przede wszystkim od pism procesowych inicjujących postępowanie w danej instancji (por. art. 3 ust. 2 u.k.s.c.), a także w innych wypadkach przewidzianych w ustawie. Wydatki mogą obejmować na przykład koszty podróży strony zwolnionej od kosztów sądowych związane z nakazaniem przez sąd jej osobistym stawiennictwem, koszty podróży i noclegu oraz utracone zarobki lub dochody świadków, wynagrodzenie i zwrot kosztów poniesionych przez biegłych, tłumaczy oraz kuratorów ustanowionych dla strony w danej sprawie (por. art. 5 ust. 1 pkt 1-3 u.k.s.c.).

Ponoszenie kosztów postępowania cywilnego jest regulowane przez dwie podstawowe zasady: zasadę odpłatności wymiaru sprawiedliwości oraz zasadę odpowiedzialności za wynik procesu. Pierwsza z nich jest wyrażona w art. 520 § 1 k.p.c. („Każdy uczestnik ponosi koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie”) oraz art. 2 ust. 2 u.k.s.c. („Do uiszczenia kosztów sądowych obowiązana jest strona, która wnosi do sądu pismo podlegające opłacie lub powodujące wydatki, chyba że ustawa stanowi inaczej”). Druga zaś wynika z art. 98 § 1 k.p.c. („Strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (koszty procesu)”) i jest doprecyzowana w kilku kolejnych przepisach kodeksu postępowania cywilnego. Wśród nich można wymienić art. 100 k.p.c. („W razie częściowego tylko uwzględnienia żądań koszty będą wzajemnie zniesione lub stosunkowo rozdzielone. Sąd może jednak włożyć na jedną ze stron obowiązek zwrotu wszystkich kosztów, jeżeli jej przeciwnik uległ tylko co do nieznaczącej części swego żądania albo gdy określenie należnej mu sumy zależało od wzajemnego obrachunku lub oceny sądu”) i art. 104 k.p.c. („Koszty procesu, w którym zawarto ugodę, znosi się wzajemnie, jeżeli strony nie postanowiły inaczej”).

Wskazane zasady nie mają charakteru absolutnego. Alternatywnie przepisy przewidują możliwość stosowania przez sąd zasady zawinięcia (por. art. 101, art. 103 i art. 110 k.p.c.), zasady słuszności (por. art. 102 k.p.c.) oraz zasady kompensaty (por. art. 100 i art. 104 k.p.c., powołane wyżej). Część z wyjątków od zasady odpłatności postępowania cywilnego i odpowiedzialności za jego wynik została sztywno uregulowana na poziomie ustawowym (por. np. zwolnienia podmiotowe wymienione w art. 94 i art. 96 ust. 1 pkt 2-3 i 5-12 u.k.s.c. oraz zwolnienia przedmiotowe wskazane w art. 95 u.k.s.c.). Większość (por. np. art. 101, art. 102, art. 103 § 1 k.p.c.) pozostawia jednak ostateczną decyzję co do obciążenia stron kosztami postępowania sądowi rozpatrującemu daną sprawę, który po zbadaniu jej okoliczności ocenia zasadność zastosowania wyjątków od zasad ogólnych i wydaje postanowienie *ad casum*.

3.2. Problematyka zasad i zakresu refundacji kosztów przejazdów do sądu była wielokrotnie przedmiotem orzeczeń sądów powszechnych i Sądu Najwyższego (dalej: SN) oraz rozważań doktryny. Większość z nich dotyczyła jednak zasad zwrotu kosztów w postępowaniu z udziałem profesjonalnego pełnomocnika, jedynie na marginesie odnosząc się do innych sytuacji.

3.2.1. Art. 98 § 2 k.p.c. jednoznacznie przesądza, że koszty przejazdu do sądu stanowią element kosztów sądowych sprawy prowadzonej przez stronę osobiście lub przez nieprofesjonalnego pełnomocnika.

Pewne kontrowersje wzbudziło natomiast to, jak traktować koszty przejazdu pełnomocnika – podnoszono mianowicie wątpliwość, czy można je zaliczyć do „wydatków” pełnomocnika w rozumieniu art. 98 § 3 k.p.c., skoro ta kategoria nakładów na koszty procesu została wprost wymieniona jedynie w wypadku stron działających bez wsparcia adwokata lub radcy prawnego (por. art. 98 § 2 k.p.c.).

Pozytywnie kwestię tę rozstrzygano (bez jednak szerszej refleksji – por. m.in. postanowienia SN z: 2 grudnia 1971 r., sygn. akt I PZ 66/71, Lex nr 1356; 16 lutego 1981 r., sygn. akt IV PZ 11/81, Lex nr 8307 i 16 lutego 2011 r., sygn. akt II CZ 202/10, Lex nr 738552) aż do postanowienia SN z 8 kwietnia 2011 r., sygn. akt II CZ 137/10 (Lex nr 846042), w którym Sąd Najwyższy stwierdził m.in., że „Ze względu na dokonane przez ustawodawcę rozróżnienie składników niezbędnych kosztów postępowania, których zwrotu strona wygrywająca sprawę może się domagać, w zależności od wybranego sposobu reprezentacji przed sądem, w niniejszej sprawie nie można uznać kosztów dojazdu adwokata, będącego pełnomocnikiem uczestniczki za koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw w rozumieniu art. 98 § 1 w związku z art. 13 § 2 k.p.c.”.

Pogląd wyrażony w tym postanowieniu wywołał mieszane reakcje doktryny (por. m.in. A. Sadza, *Glosa do uchwały SN z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. akt III CZP 33/12*, „Przegląd Sądowy” nr 1/2014, s. 123-132; J. P. Naworski, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 8 kwietnia 2011 r., II CZ 137/10*, „Palestra” nr 11-12/2012, s. 151-157; T. Szanciło, *Glosa do uchwały SN z dnia 18 lipca 2012 r., III CZP 33/12*, „Glosa” nr 1/2013, s. 72-76), a w późniejszym orzecznictwie SN został uznany za „odosobniony” (tak wprost postanowienia SN z: 12 czerwca 2012 r., sygn. akt III PZP 4/12, Lex nr 1168758 i 24 września 2012 r., sygn. akt I UZ 84/12, Lex nr 1619834). Zwyciężyła następująca argumentacja: „Co do zasady, udział profesjonalnego pełnomocnika w czynnościach procesowych, w tym w rozprawie, jest podejmowany dla celowego dochodzenia praw i celowej obrony reprezentowanej strony. Jeśli więc z tego tytułu powstają koszty związane z dojazdem pełnomocnika do sądu, to z tego już zasadniczego względu są to koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony. (...) Pojęcie «wydatki jednego adwokata» to koszty poniesione w związku z czynnościami jednego adwokata (różnorakie, ale uzasadnione okolicznościami sprawy) w danym postępowaniu i nie sposób wyłączyć z nich kosztów podróży do sądu, tylko dlatego, że nie zostały one wymienione *expressis verbis*, jak to ustawodawca uczynił w [art. 98] § 2 [k.p.c.]. Pogląd przeciwny znalazłby uzasadnienie jedynie przy założeniu, że wynagrodzenie profesjonalnego pełnomocnika pochłania poniesione wydatki związane z prowadzeniem sprawy, co jest oczywiście nieuprawnione z uwagi na treść [art. 98] § 3 [k.p.c.], w którym wyraźnie wymienia się wynagrodzenie obok wydatków. Prowadzi to do wniosku, że w pojęciu «wydatki jednego adwokata» co do zasady mieszczą się również koszty podróży profesjonalnego pełnomocnika do sądu” (powołane postanowienie o sygn. akt III PZP 4/12; zob. również postanowienie o sygn. akt I UZ 84/12). „Brak precyzji językowej oraz niejednoznaczna stylizacja art. 98 § 2 i 3 k.p.c. nie dostarczają (...) przekonujących argumentów na rzecz tezy, że koszty przejazdu pełnomocnika będącego adwokatem nie mieszczą się w wydatkach, przez które należy rozumieć koszt pieniężny jakiegoś działania lub czynności. Przeciwnie, koszty przejazdu do sądu, a więc miejsca, w którym odbywają się posiedzenia sądowe, należy uznać za jeden z typowych wydatków ponoszonych przez adwokata reprezentującego stronę” (uchwała SN z 18 lipca 2012 r., sygn. akt III CZP 33/12, Lex nr 1271621).

3.2.2. Jeżeli chodzi o to, jakie rodzaje kosztów przejazdu mogły co do zasady być rozliczane, to w orzecznictwie i doktrynie przyjęto następujące zasady:

Po pierwsze, refundacji mogą podlegać tylko koszty przejazdu do sądu znajdującego się w innej miejscowości niż miejsce zamieszkania lub siedziba strony albo siedziba jej pełnomocnika (por. postanowienie SN z 25 października 2012 r., sygn. akt IV CZ 109/12,

Lex nr 1265575 i M. Manowska, uwagi do art. 98, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I*, red. M. Manowska, Warszawa 2015, Lex nr 10265; M. Manowska, A. Rafalska, *Koszty procesu i koszty sądowe w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2017, Lex nr 315495).

Po drugie, jest to dopuszczalne wyłącznie wówczas, gdy „w okolicznościach sprawy były one niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony” (por. np. teza uchwały o sygn. akt III CZP 33/12, wyrażona w kontekście przejazdów pełnomocnika profesjonalnego). Sąd Najwyższy wyjaśniał, że „Pojęcie niezbędności oraz celowości kosztów procesu jest nieostre, toteż podlega ono ocenie sądu, która zależy od konkretnych okoliczności sprawy oraz od jej charakteru (por. art. 109 § 2 k.p.c.). Sąd powinien w szczególności rozważyć, czy czynność, która spowodowała koszty, była – w ujęciu obiektywnym – potrzebna do realizacji praw strony, a także czy i do jakiego poziomu poniesione koszty stanowiły – również z obiektywnego punktu widzenia – wydatek konieczny. (...) Ustalenie w orzecznictwie uniwersalnych kryteriów tej oceny nie jest jednak możliwe, zwłaszcza że różne mogą być powody przejazdów adwokata do sądu” (uchwała SN o sygn. akt III CZP 33/12).

Po trzecie, co do zasady zawsze celowe i niezbędne są koszty związane z udziałem w rozprawie.

Jeżeli chodzi o profesjonalnego pełnomocnika, to w orzecznictwie podkreślano, że „Tylko *prima facie* do pomyślenia jest argument oparty o to, że skoro stawiennictwo adwokata na rozprawę nie jest obowiązkowe, to adwokat decyduje, czy ma je ponieść, czy nie. Trudno jednak wyobrazić sobie prawidłowe reprezentowanie strony w procesie bez obecności adwokata na rozprawie, która realizuje zasadę bezpośredniości, a jej celem jest skompletowanie informacji o podstawie faktycznej sporu, stwierdzenie ich prawdziwości i odtworzenie pełnego stanu faktycznego. Udział w rozprawie, co oczywiste, wymaga ponoszenia kosztów” (postanowienie SO w Toruniu z 29 czerwca 2011 r., sygn. akt VI GZ 98/11, Lex nr 1129996). Jako nieuzasadnione oceniano natomiast domaganie się zwrotu kosztów przejazdu pełnomocnika do sądu bez związku z żadną czynnością, która wymagała jego obecności w sądzie, zwłaszcza w sytuacji gdy uzyskanie odpisów czy kopii akt mogło nastąpić znacznie mniejszym kosztem drogą korespondencyjną, a poza tym wszystkie pisma procesowe składane przez strony były doręczane stronie przeciwnej (por. np. postanowienie SO w Zamościu z 1 października 2013 r., sygn. akt I CZ 403/13, Lex nr 1500596). Rozważeniu przez sąd podlega również zasadność wyboru przez stronę pełnomocnika z innej miejscowości niż siedziba sądu – w większości wypadków należy zaakceptować wybór pełnomocnika działającego w miejscowości zamieszkania lub siedziby strony, prowadzącego sprawę w pierwszej instancji albo posiadającego niezbędną, wąską specjalizację (por. K. Weitz, *Koszty przejazdu do sądu pełnomocnika będącego adwokatem jako składnik kosztów niezbędnych do celowego dochodzenia praw i celowej obrony*, „Palestra” nr 3-4/2013, s. 161; por. także cytowaną wyżej uchwałę SN o sygn. akt III CZP 33/12).

W odniesieniu do stron działających bez profesjonalnego pełnomocnika, sądy powszechne, powołując się na stanowisko doktryny, przyjmowały, że strona ma prawo do zwrotu za przejazdy do sądu na każdą rozprawę, bez względu na to, czy była wzywana do osobistego stawiennictwa (tak wprost m.in. postanowienie Sądu Apelacyjnego – dalej: SA – w Łodzi z 20 października 1995 r., sygn. akt III AUz 61/95, Lex nr 255519; wyrok SA w Łodzi z 3 listopada 2016 r., sygn. akt I ACa 465/16, Lex nr 2163010; a w doktrynie m. in. A. Zieliński, *Orzekanie o kosztach postępowania cywilnego. Komentarz praktyczny z orzecznictwem*, Warszawa 2017, Legalis), a ponadto także w związku z wezwaniem na miejsce innych czynności sądowych (np. badania lekarskiego przez biegłego – wyrok SA w Szczecinie z 28 sierpnia 2014 r., sygn. akt III AUa 45/13, Lex nr 1587340). Zagadnienie to nie było przedmiotem analiz Sądu Najwyższego, który jedynie na marginesie analiz

dotyczących kosztów przejazdu pełnomocnika wskazywał, że istnieje ustawowe domniemanie, że koszty przejazdu do sądu strony działającej bez profesjonalnego pełnomocnika są (co do zasady, a niekoniecznie co do wysokości) zawsze niezbędne, w związku z tym swoboda sądu co do ich oceny jest ograniczona (por. uchwała SN o sygn. akt III CZP 33/12).

3.2.3. Jeżeli zaś chodzi o sposób określania wysokości kwot podlegających zwrotowi, to stosowano następujące zasady:

W wypadku stron reprezentowanych przez profesjonalnego pełnomocnika, Sąd Najwyższy przyjmował, że „Fakt, że spis pochodzi od adwokata, gwarantuje (...) rzetelność spisu i uzasadnia oparcie na nim ustaleń co do wysokości poszczególnych wydatków (przy kosztach podróży np. podanej ceny biletu kolejowego, wydatku na hotel itp.) bez jej sprawdzania, chyba że potrzeba sprawdzenia wynika z wyjątkowych okoliczności danej sprawy” (orzeczenie SN z 17 maja 1960 r., sygn. akt IV CZ 34/60, Lex nr 1633440; por. podobnie w sprawie braku obowiązku udowodnienia wysokości pozycji przedstawionych w spisie kosztów – postanowienie SN o sygn. akt II CZ 202/10).

Niemniej w niektórych wypadkach Sąd Najwyższy redukował wysokość żądanych kosztów, odmawiając np. zwrotu kosztów przejazdu samochodem, gdy znacznie przewyższały one cenę za bilet kolejowy (por. postanowienia SN o sygn. akt I PZ 66/71 i IV PZ 11/81). Współcześnie przewagę zyskiwać zaczął pogląd, że niekiedy należy uwzględnić wniosek o zwrot kosztów przejazdu droższym, ale szybszym środkiem transportu, np. samolotem (por. zwłaszcza postanowienie SN z 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt I CZ 22/11, Lex nr 846544; a z orzecznictwa sądów powszechnych np. wyrok SA w Poznaniu z 16 grudnia 2014 r., sygn. akt I ACa 937/14, Lex 1602973; A. Zieliński, uwagi do art. 98, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. A. Zieliński, K. Flaga-Gieruszyńska, Warszawa 2017, Legalis).

Kontrowersje pojawiały się zwłaszcza na tle zasad rozliczania kosztów przejazdu samochodem. Już kilkadziesiąt lat temu dostrzeżono, że „koszty przejazdu samochodem prywatnym zależne są od rodzaju pojazdu i w związku z tym są one trudno sprawdzalne” (postanowienie SN o sygn. akt IV PZ 11/81). W praktyce punktem odniesienia do określenia wysokości tych kosztów były stawki ryczałtowe (tzw. kilometrówka), stosowane w rozliczeniach za używanie samochodów prywatnych do celów służbowych (por. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy, Dz. U. Nr 27, poz. 271, ze zm.; dalej: rozporządzenie MI) albo – rzadziej – w rozliczeniach podróży służbowych pracowników sfery budżetowej (por. rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej, Dz. U. poz. 167; dalej: rozporządzenie MPiPS). Zasady te były stosowane także w odniesieniu do obliczania kosztów podróży strony niereprezentowanej przez profesjonalnego pełnomocnika (por. np. wyrok SA w Szczecinie z 28 sierpnia 2014 r., sygn. akt III AUa 45/13, Lex nr 1587340, w którym zastosowano rozporządzenie MI, oraz zaprezentowany w doktrynie pogląd, że górną granicę należności powinny stanowić ryczałty określone w rozporządzeniu MPiPS, stosowane na mocy art. 85 ust. 1 u.k.s.c. – M. Manowska, A. Rafalska, *op. cit.*). Sąd Najwyższy w tym kontekście wskazywał, że „kilmetrówka” może mieć jedynie znaczenie „pomocnicze” („posiłkowe”), bo koszty przejazdu do sądu w zasadzie sprowadzają się do kosztów paliwa i nie obejmują innych, uwzględnionych w tego typu ryczałcie kosztów eksploatacji (por. np. postanowienie o sygn. akt II CZ 202/10; mniej restrykcyjnie – postanowienie SN z 25 października 2012 r., sygn. akt IV CZ 77/12, Lex nr 1288753 i wspomniane już postanowienie o sygn. akt IV CZ 109/12),

a ponadto „kilometrówki” dotyczą rozliczeń między pracodawcą i pracownikiem (por. uchwała SN z 29 czerwca 2016 r., sygn. akt III CZP 26/16, Lex nr 2067029). Ostatecznie ukształtował się pogląd, że zwrot kosztów należy się „w wysokości rzeczywiście poniesionej, chyba że wydatek w takiej właśnie wysokości nie był w ujęciu obiektywnym konieczny” (uchwała SN o sygn. akt III CZP 33/12; podobnie: uchwała SN o sygn. akt III CZP 26/16, a w orzecznictwie sądów powszechnych np. postanowienie SO w Gdańsku z 28 października 2016 r., sygn. akt III CZ 924/16, Lex nr 2416231).

W wypadku zwrotu kosztów przejazdu stronie działającej bez profesjonalnego pełnomocnika, art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. wskazuje, że „Suma kosztów przejazdów i równowartość utraconego zarobku nie może przekraczać wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego”. Stosując ten przepis, sądy powszechnie przyjmowały, że maksymalny (nieprzekraczalny bez względu na okoliczności danej sprawy) limit refundacji jest wyznaczany przez sześciokrotność stawki minimalnej w danej sprawie, określonej przez ówczesnie obowiązujące przepisy w sprawie opłat adwokackich (np. wyroki: SA w Szczecinie z 6 lutego 2014 r., sygn. akt I ACa 719/13, Lex nr 1454636; SA w Szczecinie z 28 sierpnia 2014 r., sygn. akt III AUa 45/13, Lex nr 1587340; Sądu Rejonowego – dalej: SR – dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu z 28 stycznia 2013 r., sygn. akt X P 689/11, niepubl.; postanowienie SA w Szczecinie z 30 maja 2014 r., sygn. akt III AUz 46/14, Lex nr 1469403; w tym ostatnim orzeczeniu powołano także przepisy w sprawie opłat radcowskich, przewidujące identyczne stawki). Praktyka ta opierała się na § 15 ust. 3 rozporządzenia w sprawie opłat adwokackich, zgodnie z którym: „Opłatę w sprawach wymagających przeprowadzenia rozprawy ustala się w wysokości przewyższającej stawkę minimalną, która nie może przekroczyć sześciokrotności tej stawki, ani wartości przedmiotu sprawy, jeśli uzasadnia to: 1) niezbędny nakład pracy adwokata, w szczególności poświęcony czas na przygotowanie się do prowadzenia sprawy, liczba stawieniectw w sądzie, w tym na rozprawach i posiedzeniach, czynności podjęte w sprawie, w tym czynności podjęte w celu polubownego rozwiązania sporu, również przed wniesieniem pozwu; 2) wartość przedmiotu sprawy; 3) wkład pracy adwokata w przyczynienie się do wyjaśnienia okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, jak również do wyjaśnienia i rozstrzygnięcia istotnych zagadnień prawnych budzących wątpliwości w orzecznictwie i doktrynie; 4) rodzaj i złożoność sprawy, w szczególności tryb i czas prowadzenia sprawy, obszerność zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w szczególności dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego lub biegłych sądowych, dowodu z zeznań świadków, dowodu z dokumentów, o znacznym stopniu skomplikowania i obszerności” (podobne regulacje były zawarte także we wcześniejszych rozporządzeniach w sprawie opłat adwokackich). Stosowanie przepisów obu rozporządzeń w tym kontekście jest także aprobowane w doktrynie (por. H. Cieplą, uwagi do art. 98, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. A. Marciniak, K. Piasecki, Warszawa 2016, Legalis); zastrzeżeń nie wywołuje też podwyższanie limitu tych kosztów do – maksymalnie – sześciokrotności stawki maksymalnej przewidzianej w rozporządzeniu w sprawie opłat adwokackich (zob. M. Manowska, A. Rafalska, *op. cit.*). Górna granica zwrotu kosztów stronie bez profesjonalnego pełnomocnika jest w literaturze oceniana jako „racjonalnie określona” (bez jednak bliższego wyjaśnienia – J. Gibiec, uwagi do art. 98, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. E. Marszałkowska-Krześ, Warszawa 2018, Legalis).

4. Ocena zgodności zaskarżonej regulacji z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.1. Skarżący twierdzi, że art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. tworzy nieuzasadnioną instytucjonalną barierę prawa do sądu, m.in. przez pośrednie wprowadzenie przymusu

adwokackiego i brak gwarancji dla strony wygrywającej postępowanie, że nie będzie ona musiała pokrywać kosztów przejazdu do sądu z zasądzonych jej roszczenia lub środków własnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich dopatrył się naruszenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji na trzech płaszczyznach. Po pierwsze, zaskarżony przepis w praktyce pozwala – jego zdaniem – na ograniczenie prawa do sądu w drodze rozporządzenia zamiast w ustawie. Po drugie, nie on jest konieczny, skoro istnieją inne instrumenty prawne pozwalające na ochronę strony przegrywającej przed obowiązkiem pełnego zwrotu kosztów procesu (np. art. 102 czy art. 98 § 1 k.p.c.). Po trzecie, Rzecznik podzielił pogląd skarżącego, że art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. prowadzi do nadmiernego ograniczenia zasady sprawiedliwości proceduralnej, ponieważ strona wygrywająca sprawę może uzyskać zwrot jedynie niewielkiej części poniesionych przez siebie wydatków.

Prokurator Generalny odmiennie ocenił zaskarżoną regulację, twierdząc, że ustawodawca należycie wyważył interesy stron postępowania. W jego opinii, ograniczenie zwrotu kosztów do wynagrodzenia jednego adwokata jest racjonalne, bo przewiduje taki sam limit, jak w wypadku skorzystania z zastępstwa profesjonalnego pełnomocnika, i w większości wypadków pozwala na odzyskanie przez stronę wygrywającą postępowanie zwrotu pełnych kosztów przejazdu do sądu (jeżeli zaś tak w danej sprawie nie jest, to wynika to ze stawek adwokackich określonych w rozporządzeniu, a nie z zaskarżonego przepisu).

Marszałek Sejmu także nie podzielił stanowiska Rzecznika, że zaskarżony przepis nie spełnia warunku proporcjonalności *sensu stricto*, wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji, bo limitowanie zwrotu wydatków może wynikać z prawnie uzasadnionego celu nieobciążania strony przegrywającej kosztami ewentualnego niedoświadczenia strony prowadzącej proces bez pomocy profesjonalnego pełnomocnika procesowego, a zaskarżone rozwiązanie nie wprowadza nadmiernie wysokiego ryzyka ekonomicznego dla stron postępowania. W konkluzji stwierdził jednak, że art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.2. Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie odnosił się do zarzutu nadmiernego ograniczenia prawa do sądu za pomocą różnych rozwiązań z zakresu kosztów postępowania cywilnego w wyrokach z:

– 21 czerwca 2017 r., sygn. SK 35/15 (OTK ZU A/2017, poz. 51), dotyczącym wysokości stawki minimalnej za czynności adwokackie w sprawie o odszkodowanie za bezskuteczne wypowiedzenie umowy o pracę (Trybunał orzekł, że rozwiązanie to jest zgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji);

– 17 maja 2016 r., sygn. SK 37/14 (OTK ZU A/2016, poz. 22), dotyczącym braku zwrotu przez Skarb Państwa kosztów procesu niezasądzonych od strony przegrywającej (Trybunał orzekł, że art. 102 k.p.c. w tym zakresie jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji);

– 6 kwietnia 2016 r., sygn. SK 67/13 (OTK ZU A/2016, poz. 10), dotyczącym nieuwzględnienia podatku VAT w zwracanych kosztach wynagrodzenia adwokata z wyboru (Trybunał orzekł, że taki mechanizm jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji);

– 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 12/13 (OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 41), dotyczącym górnej granicy opłaty w sprawach zamówień publicznych (Trybunał orzekł, że art. 34 ust. 2 u.k.s.c. jest niezgodny m.in. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, bo przewidziany w zaskarżonym przepisie limit 5 000 000 zł jest rażąco wygórowany);

– 14 stycznia 2014 r., sygn. SK 25/11 (OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 1), dotyczącym opłaty stosunkowej w sprawach zamówień publicznych (Trybunał orzekł, że art. 34 ust. 2 u.k.s.c. jest w tym zakresie zgodny m.in. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji);

– 7 marca 2013 r., sygn. SK 30/09 (OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 26), dotyczącym braku zwrotu opłaty od skargi na postanowienie referendarza sądowego uwzględnionej z innego powodu niż oczywiste naruszenie prawa (Trybunał uznał, że art. 79 ust. 1 pkt 1 lit. f u.k.s.c. jest w tym zakresie niezgodny m.in. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji);

– 15 maja 2012 r., sygn. P 11/10 (OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 50), dotyczącym braku możliwości zwolnienia dłużników będących spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością od kosztów sądowych w postępowaniu upadłościowym (Trybunał orzekł, że art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze, Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1361, ze zm., jest w tym zakresie niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji);

– 17 listopada 2008 r., sygn. SK 33/07 (OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154), dotyczącym bezwzględного odrzucenia nieopłaconej apelacji wniesionej przez profesjonalnego pełnomocnika (Trybunał orzekł m.in., że art. 130² § 3 k.p.c. jest w tym zakresie zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Orzeczenia te dotyczyły rozwiązań o bardzo różnym charakterze, stosowanych zarówno na etapie wszczęcia postępowania (np. wyroki o sygn. SK 12/13, SK 25/11, P 11/10 i SK 33/07), jak i w końcowym rozliczeniu kosztów (np. wyroki o sygn. SK 35/15, SK 37/14 i SK 67/13). W niektórych z nich rozważany był także problem, czy nałożone przez badane przepisy wymogi są nieproporcjonalnie surowe, zważywszy na fakt reprezentacji strony postępowania przez profesjonalnego pełnomocnika (por. zwłaszcza wyrok o sygn. SK 33/07).

Trybunał Konstytucyjny uznał, że dwa ostatnie rodzaje spraw są najbardziej zbliżone do aktualnie rozpatrywanej, ale także pozostałe zawierają ustalenia, które są w pewnym stopniu adekwatne i powinny zostać uwzględnione. Dotyczyło to m.in. następujących tez wymienionych wyroków:

„Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia swojej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Przepis ten wyraża jedno z fundamentalnych praw demokratycznego państwa prawnego – prawo do sądu, które gwarantuje każdemu obronę jego interesów przed niezawisłym organem kierującym się wyłącznie obowiązującym w państwie prawem” (por. wyroki: sygn. SK 12/13, cz. III, pkt 8 uzasadnienia; sygn. SK 25/11, cz. III, pkt 5.1.2 uzasadnienia; teza ta pojawiała się także we wcześniejszym orzecznictwie).

Konstytucyjne prawo do sądu, wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji, obejmuje w szczególności: 1) prawo do uruchomienia postępowania sądowego, 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności, 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia, 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów sądowych (por. wyroki: sygn. SK 12/13, cz. III, pkt 8 uzasadnienia; sygn. SK 25/11, cz. III, pkt 5.1.2 uzasadnienia; sygn. P 11/10, cz. III, pkt 4.2.1 uzasadnienia; sygn. SK 67/13, cz. III, pkt 6.2 uzasadnienia; wymienione elementy prawa do sądu są powszechnie uznawane w orzecznictwie TK).

Reguły dotyczące kosztów procesu stanowią element prawa do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej (por. np. wyroki o sygn. SK 30/09, cz. II, pkt 3 uzasadnienia i sygn. SK 37/14, cz. III, pkt 4.2 uzasadnienia). Mają one dwojakie znaczenie:

Z jednej strony, „Koszty sądowe są tradycyjnie uznanym instrumentem polityki państwa służącym do regulowania relacji stron stosunków procesowych oraz – w szerszym ujęciu – stymulowania decyzji jednostek co do sposobu prowadzenia swoich interesów i doboru środków ich ochrony. Koszty postępowania służą osiągnięciu należytej sprawności organizacyjnej i orzeczniczej sądów oraz selekcji roszczeń szykanujących i oczywiście niezasadnych od roszczeń uzasadnionych, służących ochronie praw i wolności jednostki. Koszty sądowe spełniają liczne funkcje: społeczne, fiskalne, a także służebne wobec wymiaru sprawiedliwości (...). Funkcja społeczna oznacza wpływ, jaki koszty postępowania

wywierają na życie społeczne w sensie pozytywnym (ograniczenie pieniactwa, szykanowania przeciwnika, minimalizacja zachęt do ochrony fikcyjnych interesów i chęci niesłusznego wzbogacenia się kosztem przeciwnika etc.), jak i negatywnym (np. utrudnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zaburzenia funkcjonowania zasady faktycznej równości uczestników postępowania). Funkcje fiskalne polegają na uzyskaniu częściowego przynajmniej zwrotu kosztów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. W wypadkach skrajnych realizacja tej funkcji może przerodzić się w nadmierny fiskalizm, stanowiący zagrożenie prawa do sądu. Funkcje służebne wobec wymiaru sprawiedliwości przejawiają się przede wszystkim wpływem kosztów na zachowania stron w trakcie procesu” (wyrok z 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81, cz. III, pkt 2.1 uzasadnienia; teza utrzymana m.in. w powołanych wyrokach o sygn. SK 37/14 – cz. III, pkt 4.1 uzasadnienia; sygn. SK 33/07 – cz. III, pkt 7.2 uzasadnienia; sygn. SK 25/11 – cz. III, pkt 5.2 i 5.2.1 uzasadnienia, a także w wyrokach z: 18 marca 2014 r., sygn. SK 53/12, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 32, cz. III, pkt 2.4. uzasadnienia; 27 lipca 2012 r., sygn. P 8/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 85, cz. III, pkt 3.3 uzasadnienia; 16 grudnia 2008 r., sygn. P 17/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 179, cz. III, pkt 4 uzasadnienia i 12 grudnia 2006 r., sygn. P 15/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 171, cz. III, pkt 3 uzasadnienia).

Z drugiej strony, koszty sądowe mogą stanowić także istotne ograniczenie konstytucyjnego prawa do sądu. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „Ograniczenie dostępności do sądu poprzez istnienie barier ekonomicznych może bowiem przejawiać się w nadmiernie wysokim ryzyku ekonomicznym, wywołanym zarówno zasadami, wedle jakich kształtuje się ostatecznie obowiązek ponoszenia kosztów postępowania, jak i może być spowodowane samym wygórowanym poziomem kosztów. (...) Uznać należy, że zarówno wygórowany poziom kosztów, jak i zasady ich rozkładu mogą być podnoszone jako zarzut naruszenia prawa do sądu (...). Nie oznacza to jednak, że tylko całkowita bezpłatność postępowania sądowego jest stanem zapewniającym pełną realizację prawa do sądu” (wyrok z 30 marca 2004 r., sygn. SK 14/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 23, cz. III, pkt 2, dotyczący obligatoryjnego obciążania oskarżyciela prywatnego kosztami procesu; teza podtrzymana w kontekście kosztów postępowania cywilnego w wyrokach o sygn. SK 37/14, cz. III, pkt 4.1 uzasadnienia i SK 35/15, cz. III, pkt 5.3.2 uzasadnienia; podobnie np. wyrok o sygn. SK 33/07, cz. III, pkt 3.7 uzasadnienia). Negatywny wpływ kosztów sądowych na realizację prawa do sądu jest też dostrzegany w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (por. szeroka analiza orzecznictwa w wyrokach o sygn. SK 25/11, cz. III, pkt 5.3 i P 4/04, cz. III, pkt 5 uzasadnienia; wzmianki o standardach europejskich Trybunał zamieścił też m.in. w powołanych wyrokach o sygn. P 8/12 – cz. III, pkt 3.3 uzasadnienia i sygn. SK 12/13 – cz. III, pkt 10 uzasadnienia, a także w wyrokach z: 16 czerwca 2008 r., sygn. P 37/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 80, cz. III, pkt 6.3 uzasadnienia i 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42, cz. III, pkt 5 uzasadnienia).

Z powyższych powodów, regulując zasady ponoszenia kosztów sądowych, ustawodawca „musi starannie wyważyć rozmaite dobra jednostkowe i ogólnospołeczne. Urzeczywistnienie przez państwo konstytucyjnego prawa do sądu wymaga znacznych środków finansowych. Ustawa nie może ustanawiać nadmiernych ograniczeń dostępu, a jednocześnie musi uwzględnić usprawiedliwione interesy ogólnospołeczne (...), stworzyć odpowiedni system pokrywania kosztów sprawnego funkcjonowania sądów i wprowadzić niezbędne mechanizmy zabezpieczające przed nadużywaniem prawa do sądu poprzez podejmowanie prób dochodzenia na drodze sądowej roszczeń oczywiście bezzasadnych” (wyrok z 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103, cz. III, pkt 2 uzasadnienia, dotyczący postępowania sądownoadministracyjnego; teza podtrzymana w kontekście kosztów postępowania cywilnego m.in. w wyrokach: sygn. SK 30/09, cz. II, pkt 1 uzasadnienia; sygn. P 37/07, cz. III, pkt 6.2 uzasadnienia; sygn. P 8/12, cz. III, pkt 3.3;

podobnie np. wyrok o sygn. SK 25/11, cz. III, pkt 5.2.2 uzasadnienia, sygn. SK 12/13, cz. III, pkt 9 uzasadnienia).

Zasady ponoszenia kosztów sądowych jako forma ograniczenia prawa do sądu podlegają ocenie z punktu widzenia ogólnych kryteriów dopuszczalności ograniczania konstytucyjnych praw i wolności, wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji („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”). Sposób działania tej klauzuli w sferze kosztów sądowych Trybunał najpełniej omówił w wyroku o sygn. P 11/10 (por. cz. III, pkt 4.2.2 uzasadnienia). Zwrócił m.in. uwagę, że wyliczenie zawarte w tym przepisie ma charakter wyczerpujący, a wymienione w nim przesłanki muszą być spełnione kumulatywnie. Podsumowując dotychczasową praktykę, wskazał, że „Trybunał Konstytucyjny, badając, czy dane ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności mieści się w zasadzie proporcjonalności, poszukuje odpowiedzi na trzy pytania: czy może ono doprowadzić do zamierzonych skutków, czy jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związane, oraz czy efekty ograniczenia pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nałożonych na obywatela. (...) Ustalenie, czy powyższe wymogi są spełnione, wymaga analizy każdej konkretnej regulacji ograniczającej prawa lub wolności, przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych w danej regulacji z tymi wartościami i dobrami, które podlegają ograniczeniu; wymaga również oceny metody regulacji prawnej” (wyrok o sygn. P 11/10, cz. III, pkt 4.2.2 uzasadnienia; cytowane fragmenty zawierają tezy wcześniejszych orzeczeń).

Stosując powyższe ustalenia podczas kontroli konstytucyjnej, Trybunał stwierdzał, że ograniczeniem konstytucyjnego prawa do sądu może być zarówno ustanowienie kosztów sądowych ponoszonych przez uczestników postępowania sądowego czy ukształtowanie ich na zbyt wysokim poziomie, jak i zasady ich ewentualnego rozłożenia pomiędzy strony po zakończeniu postępowania (por. wyroki o sygn. SK 67/13, cz. III, pkt 6.3 uzasadnienia i sygn. SK 53/12, cz. III, pkt 4.2 uzasadnienia).

Za nadmierną barierę ekonomiczną dostępu do sądu Trybunał uznał rozwiązania obowiązujące w procedurze cywilnej, które:

- wyłączały obowiązek zwrotu kosztów procesu przez jedną ze stron bez względu na wynik sprawy (por. wyroki o sygn. SK 2/05 i P 8/12),
- nakładały obowiązek poniesienia kosztów procesu tylko na jedną ze stron w wypadku umorzenia postępowania (por. wyrok z 23 maja 2005 r., sygn. SK 44/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 52),
- ustalały niezwykle wysoką opłatę sądową (por. wyrok o sygn. SK 12/13),
- zakazywały zwolnienia od kosztów sądowych bez względu na sytuację strony (por. wyrok o sygn. P 11/10).

Jako zgodne z Konstytucją ocenił natomiast unormowania, które nie zapewniały stronie wygrywającej odzyskania wszystkich realnie poniesionych przez nią kosztów sądowych w pełnej wysokości, takie jak:

- bardzo niska stawka minimalna za czynności adwokackie (por. wyrok o sygn. SK 35/15);
- niezasądzanie podatku VAT w ramach zwracanych kosztów wynagrodzenia adwokata z wyboru (por. wyrok o sygn. SK 67/13),
- brak refundacji kosztów niezasądzonych od strony przegrywającej przez Skarb Państwa (por. wyrok o sygn. SK 37/14).

4.3. Uwzględniając powyższe ustalenia, Trybunał Konstytucyjny ocenił zgodność art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji z uwzględnieniem następujących okoliczności:

W świetle omówionego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie ulegało wątpliwości, że zasady rozliczania kosztów po zakończeniu postępowania mogą być barierą ekonomiczną prawa do sądu, ponieważ ważą bezpośrednio na „rachunku zysków i strat”, poprzedzającym decyzję o wstąpieniu na drogę sądową (por. zwłaszcza wyroki: sygn. SK 37/14, cz. III, pkt 4.1 uzasadnienia; sygn. SK 35/15, cz. III, pkt 5.3.2; sygn. P 13/01, cz. III, pkt 5 uzasadnienia; sygn. SK 33/07, cz. III, pkt 3.7 uzasadnienia).

Trybunał Konstytucyjny zauważył jednak, że prawidłowość ta dotyczy kosztów przejazdu do sądu w znacznie mniejszym stopniu niż innych rodzajów kosztów, a zwłaszcza opłat sądowych i wynagrodzenia pełnomocnika.

4.3.1. Po pierwsze, w praktyce zwracanie kosztów przejazdu zdarza się generalnie rzadziej niż zwracanie innych kosztów postępowania (świadczy o tym m.in. niewielki odsetek tego typu postanowień wśród postanowień kosztowych w opublikowanym orzecznictwie sądowym).

Jest to rezultatem przede wszystkim przyjętej w orzecznictwie sądowym zasady, że zwrotowi mogą podlegać wyłącznie koszty przejazdu z innej miejscowości niż miejscowość, w której znajduje się siedziba sądu (por. wspomniane postanowienie SN o sygn. akt IV CZ 109/12; M. Manowska, *op. cit.*; M. Manowska, A. Rafalska, *op. cit.*).

Tymczasem w praktyce sąd orzekający w pierwszej instancji zazwyczaj znajduje się w tej samej miejscowości, co miejsce zamieszkania lub siedziba przynajmniej jednej ze stron. Wynika to zarówno z przewidzianych w kodeksie postępowania cywilnego zasad właściwości instancyjnej, które przewidują rozpoznawanie większości spraw w pierwszej instancji przez sądy rejonowe, znajdujące się (dosłownie) „najbliżej obywatela” (por. art. 16-18 k.p.c.), jak i kodeksowych zasad właściwości miejscowej, zgodnie z którymi decydujące znaczenie dla określenia właściwego sądu ma najczęściej miejsce zamieszkania lub siedziba stron (por. zwłaszcza art. 27 i art. 30 k.p.c., ale także art. 32-33 i art. 39-42 k.p.c.).

Nie bez znaczenia jest w końcu także to, że stale rośnie liczba spraw rozpatrywanych w elektronicznym postępowaniu upominawczym przed tzw. e-sądem, które w ogóle nie wymagają fizycznego stawiennictwa przed sądem (por. art. 505²⁸-505³⁹ k.p.c. oraz wydane do tych przepisów rozporządzenia wykonawcze).

O ile więc można przyjąć, że strony każdego postępowania muszą liczyć się z koniecznością poniesienia opłat sądowych, zwłaszcza od pism inicjujących postępowanie (w związku z powszechną zasadą odpłatności postępowania), oraz kosztów wynagrodzenia i wydatków pełnomocników (jeżeli zostali ustanowieni), to koszty przejazdów do sądu są brane pod uwagę wyjątkowo. Z całą pewnością pojawiają się one częściej w wypadku postępowania odwoławczego, bo istnieje większe prawdopodobieństwo, że sądy właściwe do rozpoznawania apelacji, zażaleń czy nadzwyczajnych środków zaskarżenia będą znajdowały się w innej miejscowości niż miejsce zamieszkania lub siedziba stron. W tym kontekście należy jednak zauważyć, że na tym etapie postępowania roszczenia stron zostały już wstępnie (nieprawomocnie) zweryfikowane przez sąd pierwszej instancji, co skłania do ponownego rozważenia zasadności podejmowania dalszych kroków i ponoszenia związanych z tym wydatków.

4.3.2. Po drugie, perspektywa poniesienia kosztów przejazdu do sądu przeciwnika procesowego lub uzyskania zwrotu tych kosztów w razie wygrania sprawy ma też stosunkowo mały walor perswazyjny (zniechęcający lub zachęcający do skorzystania z prawa do sądu).

Przed wszystkim, zwrot tych kosztów pełni wyraźnie głównie funkcję restytucyjną (pogląd wyrażony na tle zwrotu kosztów przejazdu profesjonalnego pełnomocnika w uchwale

SN o sygn. akt III CZP 26/16). Celem tej instytucji jest zapewnienie, by strona wygrywająca postępowanie uzyskała rekompensatę za poniesione wydatki, bez jakiegokolwiek wzbogacenia (por. także M. Sorysz, uwagi do art. 98, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. A. Góra-Błaszczkowska, Warszawa 2015, Legalis).

Ponadto ostateczna wysokość tych kosztów w momencie zainicjowania postępowania sądowego jest trudna do przewidzenia. Także pod tym względem ten składnik kosztów postępowania różni się od opłat sądowych (jednoznacznie wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa) czy wynagrodzenia pełnomocnika (określanego umową z klientem, a podlegającego rozliczeniu w końcowym orzeczeniu do wysokości stawek urzędowych). Ostateczna wysokość kosztów przejazdu do sądu wynika bowiem z kombinacji kilku czynników: odległości między siedzibą lub miejscem zamieszkania stron a siedzibą sądu (względnie łatwej do określenia), liczby rozpraw (teoretycznie powinna ona być jak najmniejsza z uwagi na zasadę koncentracji postępowania – por. art. 6 k.p.c., ale w praktyce mają na nią wpływ także zdarzenia losowe np. niedoręczenie wezwania do stawienia, choroba uczestnika postępowania, biegłego lub sądu, konieczność uzupełnienia postępowania dowodowego itd.), wybranego środka transportu, właściwego obliczenia i wykazania poniesionych kosztów.

Nieprzewidywalność tego rodzaju kosztów jest jeszcze dodatkowo pogłębianą przez to, że o ile zazwyczaj są one uznawane przez sądy co do zasady za „niezbędne do celowego dochodzenia prawa i celowej obrony” w rozumieniu art. 98 § 1 k.p.c. (bo – przynajmniej w wypadku działania bez pełnomocnika, wynika to wprost z treści art. 98 § 2 k.p.c.), a więc podlegające rozliczeniu, to niekoniecznie uwzględnia się je w pełnej rzeczywistości poniesionej wysokości. Sąd Najwyższy, a w ślad za nim także sądy powszechne, bardzo rygorystycznie badają wysokość tych kosztów, rozważając – czy w okolicznościach danej sprawy – zasadne było zaangażowanie pełnomocnika działającego w innej miejscowości niż siedziba sądu albo wybranie droższego środka transportu, sprawdzają także sposób dokonania obliczeń wysokości tych kosztów w wypadku, gdy nie wynika on jednoznacznie z dokumentów (najczęściej biletów, w praktyce chodzi tutaj o koszty podróży samochodem). Zjawisko to nie występuje w wypadku opłat sądowych, które są jednoznacznie określone kwotowo, a jest znacznie ograniczona w wypadku wynagrodzenia adwokackiego (tutaj górną granicę rozliczeń między stronami wyznaczają rozporządzenia w sprawie opłat adwokackich i radcowskich – por. art. 98 § 3 k.p.c., a w pozostałym zakresie każda ze stron ponosi koszty swojego pełnomocnika bez względu na wynik sprawy w wysokości wynikającej z umowy).

4.3.3. Mając na uwadze powyższe uwarunkowania, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. przez określone w nim zasady refundacji kosztów podróży nie tworzy nadmiernych barier ekonomicznych prawa do sądu. Najważniejsze znaczenie miały następujące argumenty:

Po pierwsze, przepis ten realizuje zasadę refundacji celowych i koniecznych kosztów podróży stronie wygrywającej postępowanie – choć nie zawsze w pełnej wysokości. W swoim ogólnym zarysie potwierdza więc zasadę odpowiedzialności za wynik procesu, która jest elementem sprawiedliwego postępowania sądowego w rozumieniu Konstytucji (por. np. wyroki: sygn. SK 35/15, cz. III, pkt 6.4 uzasadnienia; sygn. SK 30/09, cz. II, pkt 3 uzasadnienia; sygn. SK 37/14, cz. III, pkt 4.2 uzasadnienia i sygn. P 8/12, cz. III, pkt 3.3 i 5.2 uzasadnienia), a także uznanym standardem międzynarodowym prawa do sądu (por. zwłaszcza zalecenie nr R (81) 7 dotyczące środków ułatwiających dostęp do wymiaru sprawiedliwości, przyjętym przez Komitet Ministrów Rady Europy 14 maja 1981 r., [w:] *Standardy prawne Rady Europy. Zalecenia, t. IV, Sądownictwo*, Warszawa 1998, s. 215). Można więc go oceniać jedynie w kategoriach ograniczenia prawa do sądu, a nie naruszenia jego istoty.

Po drugie, art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. nie zawiera w sobie mechanizmu, który z założenia (w każdym wypadku) będzie powodował rezygnację przez osobę zainteresowaną z dochodzenia swoich praw na drodze sądowej.

Najczęściej regulacje dotyczące kosztów przejazdu do sądu będą w ogóle dla tej decyzji irrelewantne, bo w danym postępowaniu nie będą miały zastosowania (strona wygrywająca postępowanie nie poniesie takich kosztów) albo będą ekonomicznie obojętne (wydatki strony wygrywającej postępowanie będą się mieścić w urzędowym limicie zwrotu). Inaczej może być tylko wówczas, gdy właściwy sąd będzie znacznie oddalony od miejsca zamieszkania strony, sprawa będzie wielowątkowa i wymagająca rozległego postępowania dowodowego (a więc prawdopodobnie także kilku rozpraw), a równocześnie będzie dotyczyła materii, w której obowiązują stosunkowo niskie stawki urzędowe (i limity refundacji dojazdów).

W tego typu sytuacjach spodziewane wydatki na koszty podróży (lub ich refundację stronie przeciwnej) będą jednak tylko jednym z kilku czynników odstrasżających od wstąpienia na drogę sądową (i to raczej tym mniej istotnym, ważniejszy jest spodziewany wynik postępowania). Jeżeli sprawa jest dla zainteresowanego obiektywnie mało istotna (dotyczy błahego roszczenia), a jej rozstrzygnięcie na drodze sądowej uciążliwe (związane z niewspółmiernie dużym nakładem czasu i środków), rezygnacja z dochodzenia roszczenia przed sądem albo dążenie do jej najszybszego zakończenia (np. przez uznanie powództwa – por. art. 213 § 2 k.p.c.) jest zachowaniem obiektywnie uzasadnionym (także z punktu widzenia kosztów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, ponoszonych ze środków publicznych). W tym sensie zaskarżony przepis realizuje cele wychowawcze, założone przez ustawodawcę – prowadzi do promocji właściwych postaw społecznych i rozważnego korzystania z prawa do sądu.

Po trzecie, art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. pełni także istotną funkcję gwarancyjną – pozwala oszacować stronom postępowania skalę wydatków na podróże, przeciwdziała także ewentualnym nadużyciom (nie tylko celowemu zawyżaniu tych kosztów, ale także ich wywoływaniu przez dezorganizację postępowania). Tego typu rozwiązania znajdują więc oczywistą podstawę w takich wartościach, jak bezpieczeństwo prawne czy wzgląd na prawa i wolności innych osób (por. art. 31 ust. 3 Konstytucji) i są dodatkowo uzasadnione zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa (por. art. 2 Konstytucji), ponieważ ich wysokość jest warunkowana splotem różnych okoliczności prawnych i faktycznych, a w rezultacie trudna do przewidzenia.

Należy przy tym wyraźnie zauważyć, że analizowane rozwiązanie dopełnia ustawowe wyjątki od zasady pełnej odpowiedzialności za wynik procesu, zwłaszcza zasadę zawinienia (por. art. 101, art. 103 i art. 110 k.p.c.) i zasadę słuszności (por. art. 102 k.p.c.). Jego zaletą (zwłaszcza z punktu widzenia strony przegrywającej postępowanie) jest obiektywny charakter i automatyzm – limity przewidziane w art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. zabezpieczają interesy stron postępowania na poziomie określonym już na początku postępowania, niezależnie od ich zachowania w toku procesu i oceny tego zachowania przez sąd orzekający. Nie można więc podzielić stanowiska Rzecznika, że art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. jest zbędny z uwagi na inne możliwości ochrony strony przegrywającej postępowanie.

Po czwarte, jeżeli już w danej sprawie wystąpi „efekt mrozący” perspektywy sfinansowania przejazdów do sądu, to będzie on wynikał nie tyle z art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. (z samej zasady, że zwrot tych kosztów jest limitowany), ile z konkretnej wysokości limitu w danym rodzaju spraw, który może się okazać w niektórych okolicznościach mniejszy niż spodziewane wydatki na podróże (nawet jeżeli sąd zasądzi je w maksymalnej dopuszczalnej wysokości, tj. jako sześciokrotność stawki minimalnej). Trybunał Konstytucyjny zwrócił w tym kontekście uwagę, że rozporządzenie w sprawie opłat adwokackich nie zakłada zwiększania stawek minimalnych w zależności od liczby rozpraw

czy posiedzeń – są one determinowane albo przez wartość przedmiotu sprawy (por. § 2 i § 3), albo przez jej rodzaj (por. większość stawek wymienionych w § 4-9), a dodatkowo modyfikowane w zależności od trybu i fazy postępowania (por. np. § 1, § 3 i § 10). „Liczba stawieństw w sądzie, w tym na rozprawach i posiedzeniach” może być natomiast jednym z czynników uzasadniających ustalenie opłaty (a w ślad za nią – także limitu zwrotu kosztów podróży) w wysokości przewyższającej stawkę minimalną (por. § 15 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie opłat adwokackich). Limit ten nigdy jednak nie może przekraczać sześciokrotności stawki minimalnej i wartości przedmiotu danej sprawy (por. § 15 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie opłat adwokackich). W praktyce możliwe są więc bardzo różne sytuacje – zarówno takie, gdy prawdopodobieństwo poniesienia wydatków na przejazdy do sądu, przekraczających stawkę minimalną, jest stosunkowo duże, jak i takie, gdy wydatki te z całą pewnością w tym limicie się zmieszczą, nawet gdy sąd jest znacznie oddalony od miejsca zamieszkania strony, a sprawa wymaga kilkunastu rozpraw. Skrajnymi przykładami mogą być sprawy, w których stawki opłat są najmniejsze i największe – sprawy rozpoznawane w postępowaniu upominawczym i nakazowym o wartości przedmiotu sprawy do 500 zł (stawka opłaty wynosi bowiem wówczas 60 zł – por. § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie opłat adwokackich, co nawet przy jej przemnożeniu przez 6 może nie wystarczyć stronie na sfinansowanie kilku przejazdów do innej miejscowości) oraz sprawy rozpoznawane w postępowaniu „zwykłym” o wartości przedmiotu sporu powyżej 5 mln zł (minimalna stawka opłaty wynosi wówczas 25 tys. zł – § 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie opłat adwokackich i dla celów zwrotu kosztów przejazdu do sądu także może być przemnożona przez 6, co z całą pewnością pokrywałoby koszty nawet kilkudziesięciu przelotów samolotem, również z zagranicy).

Problem adekwatności stawek nie może jednak stanowić przedmiotu rozpoznania w niniejszej sprawie, ponieważ skarżący nie zakwestionował konstytucyjności § 6 pkt 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 461, ze zm.), na podstawie którego ograniczono mu zwrot kosztów przejazdu do sądu (jego sprawa jest zresztą złym przykładem, ponieważ skutecznie skorzystał on z prawa do sądu, choć nie odzyskał całości związanych z tym wydatków). W tym aspekcie nie da się zaś ocenić art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c., abstrahując od dopełniających go przepisów wykonawczych.

Nawet zresztą gdyby skarżący szerzej ujął przedmiot zaskarżenia, to jego skarga konstytucyjna – w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału – miałyby małe szanse powodzenia. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że nie można utożsamiać dostępności do sądu z „ekonomiczną opłacalnością” wszczęcia lub prowadzenia postępowania sądowego, a art. 45 ust. 1 Konstytucji nie gwarantuje zwrotu wszelkich kosztów, które strona poniosła w celu dochodzenia roszczeń lub obrony swoich praw (por. powołane już wyroki o sygn. SK 67/13 – cz. III, pkt 6.3 uzasadnienia i sygn. SK 35/15 – cz. III, pkt 6.3 uzasadnienia; a także wyrok z 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, OTK ZU A/2018, poz. 11, cz. III, pkt 2.3 uzasadnienia). W rezultacie, wszystkie dotychczas zaskarżone rozwiązania, które powodowały brak pokrycia pełnych kosztów procesu strony wygrywającej przez stronę przegrywającą lub Skarb Państwa były oceniane jako zgodne z Konstytucją (por. zwłaszcza wspomniane już wyroki o sygn. SK 35/15, SK 67/13 i SK 37/14). Za barierę ekonomiczną prawa do sądu były zaś uznawane wyłącznie rozwiązania rażąco nieproporcjonalne (por. np. wyrok o sygn. SK 12/13).

Po piąte, wbrew stanowisku Rzecznika, art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. nie narusza także zasady wyłączności ustawowego ograniczania prawa do sądu przez odesłanie do stawek wynikających z przepisów rozporządzeń. Art. 31 ust. 3 Konstytucji nie wyklucza dzielenia materii między ustawę i rozporządzenie, pod warunkiem że przestrzegany jest „nakaz

kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia” (wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3, cz. III, pkt 6.B uzasadnienia). Trybunał Konstytucyjny uznał, że zaskarżony przepis spełnia ten warunek. Zainteresowany, na podstawie samego uregulowania ustawowego, zyskuje wiedzę na temat ogólnych zasad refundacji kosztów przejazdu do sądu i ich ograniczeń, mając równocześnie świadomość, że przepisy te w zakresie górnego limitu zwrotu kosztów są dopełniane normami rozporządzeń. Wybrana przez ustawodawcę metoda określania tego limitu (odwołanie się do taksy adwokackiej czy radcowskiej zamiast wskazania jednej górnej granicy dla wszystkich rodzajów spraw) wydaje się w tym kontekście rozwiązaniem racjonalnym, właściwie wyważającym interesy i słuszne oczekiwania stron postępowania, a równocześnie pozwalającym na uniknięcie nadmiernej kazuistyki i sztywności uregulowań ustawowych.

Po szóste, nie jest też przekonujący argument skarżącego, że nieproporcjonalność art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. polega na pośrednim wprowadzeniu przymusu adwokackiego, ponieważ samodzielne działanie w procesie rodzi ryzyko nieodzyskania całości wydatków związanych z jego prowadzeniem. Ekonomiczne skutki postępowania należy bowiem oceniać globalnie, z uwzględnieniem wszystkich wad i zalet wybranego sposobu reprezentacji. Jest wówczas oczywiste, że korzystanie z profesjonalnego zastępstwa procesowego powoduje korzyść w postaci braku limitu kosztów przejazdu do sądu, lecz po pierwsze – dotyczy to kosztów przejazdu pełnomocnika, a nie strony (koszty przejazdu strony są refundowane tylko, gdy była ona wzywana do osobistego stawiennictwa – por. art. 98 § 3 k.p.c.), a – po drugie – ma swoją cenę, bo łączy się z koniecznością zapłacenia adwokatowi lub radcy prawnemu wynagrodzenia, jeżeli przewyższa ono stawki urzędowe (co jest zasadą ze względu na bardzo niską wysokość stawek urzędowych w stosunku do wymogów rynkowych – por. limit zwrotu tych kosztów w art. 98 § 3 k.p.c.). Decyzja o samodzielnym prowadzeniu sprawy lub działaniu przez pełnomocnika wydaje się w tym kontekście być zdecydowanie bardziej złożona niż przedstawia to skarżący. Podstawowym uwarunkowaniem nie są zasady rozliczania kosztów przejazdu, ale raczej to, czy stronę stać na skorzystanie z profesjonalnego pełnomocnika, czy stopień skomplikowania sprawy i jej znaczenie dla strony tego wymaga, a wreszcie i to, czy strona uważa się za wystarczająco kompetentną do występowania we własnym imieniu przed sądem.

4.3.4. Powyższe względy przemawiają za uznaniem, że art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. w zakresie, w jakim ogranicza stronie wygrywającej proces, nieprezentowanej przez adwokata lub radcę prawnego, wysokość zwrotu celowych kosztów przejazdu do sądu, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5. Ocena zgodności zaskarżonej regulacji z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

5.1. Skarżący podnosi, że wadliwy jest także sam sposób określenia w art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. górnej granicy zwrotu kosztów postępowania stronie wygrywającej. W jego opinii, użyte w tym przepisie sformułowanie „wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego” jest powszechnie interpretowane w inny sposób, niż wynika to z brzmienia zaskarżonego przepisu, bo sądy orzekające nie mają możliwości określenia wskazanej w nim wartości (nie ma regulowanych cen usług prawniczych).

Prokurator Generalny uznał, że zaskarżony przepis spełnia wymogi poprawnej legislacji, skoro jego znaczenie jest ustalone w praktyce orzeczniczej i aprobowane

w doktrynie. Zwrócił też uwagę, że regulacje w tym zakresie są znane stronom w momencie podejmowania decyzji o wszczęciu sprawy i wyborze sposobu reprezentacji.

Marszałek Sejmu stwierdził, że samo wyrażenie „wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego” nie budzi zastrzeżeń z punktu widzenia zasady poprawnej legislacji. Niezgodne z Konstytucją jest natomiast takie rozumienie tego pojęcia, zgodnie z którym sądy powszechnie przyznają zwrot kosztów procesu w wysokości wynikającej ze stawek urzędowych. Nie oznacza to jednak przekroczenia zakresu swobody przez ustawodawcę, a jedynie dowodzi sprzecznego z *ratio legis* sposobu stosowania art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. przez sądy. W rezultacie Marszałek Sejmu stwierdził, że zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie ustosunkował się do zarzutu naruszenia zasady poprawnej legislacji.

5.2. Zasada poprawnej legislacji, wynikająca z art. 2 Konstytucji, była dotychczas przedmiotem analiz Trybunału w kontekście kosztów postępowania cywilnego w kilku zaledwie sprawach. Problem ten pojawił się w wyrokach z:

– 26 czerwca 2012 r., sygn. P 13/11 (OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 67), dotyczącym pobierania opłaty od dłużnika w każdym wypadku umorzenia zawieszono wcześniej postępowania egzekucyjnego (Trybunał orzekł, że art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376, ze zm., jest niezgodny z art. 2 Konstytucji);

– 29 kwietnia 2008 r., sygn. SK 11/07 (OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 47), dotyczącym braku możliwości jednoznacznego określenia sądu właściwego do wniesienia środka odwoławczego (Trybunał orzekł, że § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 stycznia 2006 r. w sprawie sposobu uiszczania opłat sądowych w sprawach cywilnych, Dz. U. Nr 27, poz. 199, jest m.in. w tym zakresie niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji);

– 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02 (OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13), dotyczącym niedostatecznie sprecyzowanych zasad wnoszenia zaliczek komorniczych przez sąd i prokuratora (Trybunał orzekł, że art. 45 ust. 5 i 7 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, Dz. U. Nr 133, poz. 882, ze zm., jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, a ust. 5 ponadto z art. 45 ust. 1 Konstytucji);

– 17 listopada 2008 r., sygn. SK 33/07 (OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154), dotyczącym m.in. bezwzględnego odrzucenia nieopłaconej apelacji wniesionej przez profesjonalnego pełnomocnika (Trybunał orzekł, m.in. że art. 130² § 3 k.p.c. jest w tym zakresie zgodny z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji).

W wyroku o sygn. SK 33/07 Trybunał Konstytucyjny uznał, że „Zakwestionowane przepisy zostały uchwalone zgodnie z zasadami poprawnej legislacji, ich treść nie budzi wątpliwości interpretacyjnej, zaś jednolite orzecznictwo ukształtowało sposób ich rozumienia w sposób trwały. Tym samym są one zgodne z art. 2 Konstytucji” (por. cz. III, pkt 9 uzasadnienia). W pozostałych powołanych sprawach niezgodność z Konstytucją badanych przepisów wynikała nie tylko z negatywnej oceny sposobu ich sformułowania (por. wyroki o sygn. SK 11/07 i K 28/02), ale także krytycznej oceny *meritum* zawartych w niej rozwiązań (braku spójności systemowej – wyrok o sygn. P 13/11, nieadekwatności w stosunku do założonych celów – wyrok o sygn. K 28/02).

Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę następujące ustalenia wskazanych orzeczeń (stanowiące w znacznej części rekapitulację jeszcze wcześniejszych tez i potwierdzenie ich aktualności w kontekście przepisów o kosztach postępowania cywilnego):

Nakaz przestrzegania zasad poprawnej legislacji jest „funkcjonalnie związany” z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa

(por. wyroki o sygn. K 28/02, cz. V, pkt 2 uzasadnienia i P 13/11, cz. III, pkt 2 uzasadnienia; na związek ten Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę po raz pierwszy w wyroku z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217, a był on następnie podkreślany w kilkudziesięciu kolejnych orzeczeniach).

„Zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalala na ich wyegzekwowanie” (wyrok o sygn. K 28/02, cz. V, pkt 2 uzasadnienia).

„Zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu” (wyrok o sygn. K 28/02, cz. V, pkt 2 uzasadnienia; teza powtórzona w wyroku o sygn. P 13/11, cz. III, pkt 2 uzasadnienia oraz kilkunastu dalszych orzeczeniach).

Zasada poprawnej legislacji „wymaga nie tylko poprawności każdego z przepisów z osobna, lecz także tego, by tworzyły one spójną całość opartą na spójnej wiedzy, jej konsekwentnym zastosowaniu i jasnych założeniach aksjologicznych” (wyrok o sygn. P 13/11, cz. III, pkt 2 uzasadnienia).

„Dla oceny zgodności treści określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są przede wszystkim trzy założenia. Po pierwsze – każdy przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega. Po drugie – powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – winien być tak skonstruowany, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację tworzącą prawa lub obowiązki” (wyrok o sygn. K 28/02, cz. V, pkt 3 uzasadnienia).

„Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okazały się niewystarczające” (wyrok o sygn. SK 11/07, cz. III, pkt 4.6 uzasadnienia, odwołujący się do wyroku z 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103; tak sformułowana teza pojawiała się jednak w orzecznictwie trybunalskim co najmniej od 2002 r. – por. wyrok z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90, cz. III, pkt 3 uzasadnienia).

5.3. Uznając, że powyższe ustalenia zachowują aktualność w obecnej sprawie, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że brak jest wystarczających podstaw do stwierdzenia niezgodności posłużenia się w art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. wyrażeniem „wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego” z zasadą poprawnej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

5.3.1. Rzeczywiście – jak trafnie zauważa skarżący – art. 98 § 2 zdanie drugie i art. 98 § 3 k.p.c. zawierają dwa różnie określone limity kosztów procesowych (odpowiednio: „wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego” oraz

„stawki opłat określone w odrębnych przepisach”), wobec czego należałoby zasadniczo domniemywać, że przewidują one odmienne wartości.

Tymczasem tak praktyka, jak i doktryna traktują obydwa określenia jako synonimy (por. np. wyroki: SA w Warszawie z 17 marca 2015 r., sygn. akt VI ACa 1428/14, Lex nr 1668716; SA w Szczecinie z 28 sierpnia 2014 r., sygn. akt III AUa 45/13, Lex nr 1587340; SA w Szczecinie z 30 maja 2014 r., sygn. akt III AUz 46/14, Lex nr 1469403; SA w Szczecinie z 6 lutego 2014 r., sygn. akt I ACa 719/13, Lex nr 1454636 i SR dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu z 28 stycznia 2013 r., sygn. akt X P 689/11, oraz H. Ciepła, *op. cit.*; M. Manowska, A. Rafalska, *op. cit.*), przyjmując, że także w art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. chodzi o wynagrodzenie według stawek opłat określonych w rozporządzeniach.

5.3.2. Trybunał Konstytucyjny uznał, że przedstawiona przez skarżącego koncepcja odmiennej interpretacji art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. (jako przepisu nakazującego sądowi stosowanie przeciętnej umownej wysokości wynagrodzeń adwokackich czy radcowskich wypłacanych w siedzibie danego sądu) nie jest ani przekonująca, ani nie funkcjonuje w orzecznictwie lub doktrynie jako alternatywa dla zastosowania stawek urzędowych.

Po pierwsze, o ile *prima facie* uprawniona wydaje się teza, że art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. zakłada zróżnicowaną wysokość limitów w skali kraju (skoro podkreśla miejsce wykonywania zawodu przez pełnomocnika), to nie można zgodzić się ze skarżącym, że art. 98 § 3 k.p.c. przewiduje istnienie stawek wyłącznie na poziomie centralnym, co świadczy o odmiennej intencji ustawodawcy. Regulacja ta odsyła przecież do „odrębnych przepisów”, bez przesądzenia ich treści. Górną granicę rozliczenia wysokości wynagrodzenia pełnomocnika mogłyby więc stanowić także stawki obowiązujące w poszczególnych okręgach sądowych, gdyby tak przewidywały rozporządzenia w sprawie taryf adwokackich i radcowskich. W polskim prawie tradycyjnie jednak stawki urzędowe dla pełnomocników były normowane jednolicie w skali kraju, a różnicowane tylko według rodzaju sprawy, instancji, nakładu pracy itd. (zasada ta była przestrzegana we wszystkich rozporządzeniach normujących tę materię od okresu międzywojennego, por. np. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 kwietnia 1933 r. w sprawie wynagrodzenia adwokatów za wykonywanie czynności zawodowych, Dz. U. Nr 24, poz. 201, ze zm., obowiązujące do 1950 r.; dalej: rozporządzenie w sprawie opłat adwokackich z 1933 r.).

Po drugie, zupełnie już nie można podzielić poglądu skarżącego, że w art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. w przeciwieństwie do art. 98 § 3 k.p.c. jest mowa o średnim rzeczywistym wynagrodzeniu pełnomocnika wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego, a nie o urzędowym ryczałcie. Sama konstrukcja tego typu wskaźników jest oczywiście znana w polskim prawie (np. przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw, ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, jest parametrem stosowanym m.in. w prawie bankowym i prawie ubezpieczeń społecznych). Racjonalny prawodawca zawsze w takim wypadku przewiduje delegację do ogłaszania i regularnej aktualizacji takich wartości. Zważywszy, że art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. obowiązuje już ponad 50 lat (od 1 stycznia 1965 r.), brak takiego rozwiązania trudno uznać za przypadkowy. Poza tym w polskim prawie ugruntowaną zasadą jest rozliczanie wynagrodzenia pełnomocnika w kosztach sądowych tylko w granicach określonych w taryfach adwokackich i radcowskich (por. np. wyrok SN z 25 maja 2011 r., sygn. akt II CSK 528/10, Lex nr 794768). Zasada ta została przyjęta już w czasach II Rzeczypospolitej (por. § 4 rozporządzenia w sprawie opłat adwokackich z 1933 r.) i – z przerwą w okresie PRL, kiedy wynagrodzenia adwokackie były określone urzędowo – obowiązuje do dziś i ma przede wszystkim charakter gwarancyjny dla strony przegrywającej postępowanie (por. wyżej). Z tego względu, należy przyjąć, że – pomimo różnicy sformułowań – zarówno w art. 98 § 2 zdanie drugie, jak i w art. 98 § 3 k.p.c. jest mowa o takim samym limicie, ustalonym w rozporządzeniach w sprawie opłat adwokackich i radcowskich.

Trybunał Konstytucyjny przeanalizował wszystkie opublikowane orzeczenia Sądu Najwyższego i sądów powszechnych (bazy Lex, Legalis, www.sn.gov.pl, www.orzeczenia.ms.gov.pl) z okresu obowiązywania art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. oraz kilkanaście komentarzy doktrynalnych, nie znajdując w nich argumentów przedstawionych przez skarżącego i innych zasad ustalania zwrotu kosztów przejazdu niż wynikające z taryf adwokackich (radcowskich).

5.3.3. Równocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny dostrzegł trafność zarzutu skarżącego, że powszechnie obowiązująca wykładnia sformułowania „wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego” (art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c.) jako odwołania do „stawek opłat określonych w odrębnych przepisach” (art. 98 § 3 k.p.c.) ukształtowała się z pogwałceniem jednej z podstawowych zasad wykładni aktów prawnych – zakazu nadawania różnym pojęciom takich samych znaczeń (tzw. zakaz wykładni synonimicznej).

W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny zastrzegł, że nie jest powołany do oceny prawidłowości interpretacji przepisów przez organy stosujące prawo – w wypadku przepisów kodeksu postępowania cywilnego jest to domeną Sądu Najwyższego (por. art. 183 ust. 1 Konstytucji).

Trybunał może natomiast oceniać konstytucyjność przepisów w ich brzmieniu ustalonym w orzecznictwie, pod warunkiem że badana wykładnia jest stała (jednolita), powtarzalna i powszechna, a więc prowadzi do nadania danej regulacji jednoznacznej treści „tak, jakby uczynił to sam ustawodawca” (por. postanowienie z 17 lipca 2014 r., sygn. P 28/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 84, cz. II, pkt 3.3 uzasadnienia). Wskazane jest, by dana wykładnia została jednoznacznie i autorytatywnie potwierdzona w orzecznictwie Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. na ten temat szeroko przede wszystkim wyrok pełnego składu TK z 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81, cz. III, pkt 3.1 uzasadnienia) oraz nie była kwestionowana przez przedstawicieli doktryny (por. np. pełnoskładowe postanowienie z 4 grudnia 2000 r., sygn. SK 10/99, OTK ZU nr 8/2000, poz. 300, cz. II, pkt 4 uzasadnienia).

Jak wskazano wyżej, art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c., rozumiany jako odwołujący się do taryfy adwokackiej (radcowskiej), spełnia te warunki. Wobec tego Trybunał Konstytucyjny rozważył, czy jego interpretacja z naruszeniem zakazu wykładni synonimicznej stanowiła pogwałcenie konstytucyjnych zasad poprawnej legislacji w zakresie kształtowania prawa dostępu do sądu (por. art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny miał na uwadze, że zakaz wykładni synonimicznej należy do podstawowych zasad wykładni aktów prawnych – jest najważniejszym i najbardziej znanym elementem tzw. zasady konsekwencji terminologicznej (por. G. Wierczyński, uwagi do § 10 Zasad techniki prawodawczej, [w:] G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, Lex nr 10339). Jest on wyrażony w § 10 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283): „Do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami”.

W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał doniosłość zasad konsekwencji terminologicznej, ale równocześnie ostrzegał przed ich absolutyzacją. Jeszcze przed wejściem w życie obecnej Konstytucji uznał, że „ustawodawca może dokonywać wyjątkowych odstępstw [od tych zasad] nie tylko wówczas, gdy formułuje przepisy należące do różnych gałęzi prawa, ale także, gdy dane określenie jest nader ogólne i (...) pojemne, zaś odmienne cele różnych regulacji nakazują odpowiednie dla każdej z nich skonkretyzowanie tego określenia. W takich sytuacjach również dokonując wykładni przepisu zawierającego dane określenie należy odstąpić od domniemania identyczności jego znaczenia

w różnych aktach prawotwórczych, które to domniemanie skutkowałoby przyjęciem wykładni oczywiście sprzecznej z *ratio legis* interpretowanego przepisu i całego aktu” (uchwała pełnego składu TK z 8 marca 1995 r., sygn. W 13/94, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 21, pkt 2 uzasadnienia). Także w późniejszym orzecznictwie Trybunału akcentowano, że „przeprowadzenie prawidłowej wykładni wymaga odwołania się również do innych niż językowe dyrektyw wykładni, w tym systemowych i celowościowych, zwłaszcza w wypadku nieracjonalnego wyniku zastosowania dyrektyw językowych” (postanowienie z 26 kwietnia 2016 r., sygn. K 4/15, OTK ZU A/2016, poz. 19, cz. II, pkt 5 uzasadnienia).

W tym kontekście Trybunał wskazywał, że test poprawnej legislacji „wymaga kolejno wykazania, iż prawodawca uchybił: 1) wymogowi precyzyjności, którą należy rozumieć jako możliwość odkodowania z przepisów norm prawnych za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych w danej kulturze prawnej oraz 2) wymogowi komunikatywności, który oznacza zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego przy respektowaniu zasad techniki prawodawczej. Wnioskodawca ponadto powinien wykazać, że wątpliwości interpretacyjnych nie sposób usunąć za pomocą powszechnie przyjętych reguł wykładni” (postanowienie o sygn. K 4/15, cz. II, pkt 5 uzasadnienia; por. także np. wyroki z: 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17, OTK ZU A/2018, poz. 43, cz. III, pkt 3.5 uzasadnienia; 6 października 2015 r., sygn. SK 54/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 142, cz. III, pkt 4.3.2 uzasadnienia; 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80, cz. III, pkt 7.1 uzasadnienia; 18 grudnia 2008 r., sygn. K 19/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 182, cz. III, pkt 1.1 uzasadnienia; 23 czerwca 2008 r., sygn. P 18/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 83, cz. III, pkt 4.4.3 uzasadnienia).

Trybunał Konstytucyjny uznał, że badane rozumienie art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. realizuje powyższe wymogi, pomimo złamania zakazu interpretacji synonimicznej. W analizowanym wypadku zastosowanie wykładni systemowej, celowościowej i historycznej pozwoliło bowiem przezwyciężyć niedoskonałości interpretacji językowej, o czym świadczy stała, jednolita i utrwalona praktyka sądowa oraz stanowisko doktryny. Regulacja ta – jeżeli jest rozpatrywana w kontekście ogólnej zasady, że przepisy powszechnie obowiązującego prawa regulują wyłącznie stawki urzędowe i nie odnoszą się do całości wynagrodzenia pełnomocnika, ustalanego w umowie – spełnia także minimalne wymogi komunikatywności. Zaskarżonemu przepisowi nie można więc zarzucić, że wprowadza jego adresatów w błąd, sugerując inny poziom zwrotu kosztów przejazdu do sądu, niż wynikałoby to z taryfy adwokackiej (radcowskiej).

5.4. W rezultacie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. w zakresie, w jakim zawiera wyrażenie „wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego”, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Wskazane przez skarżącego wątpliwości odnośnie do formalnej poprawności legislacyjnej zaskarżonego przepisu są wprawdzie uzasadnione, ale mają charakter teoretyczny (nie wywołują żadnych skutków dla spójnej i konsekwentnej praktyki jego stosowania). Choć interwencja ustawodawcy, mająca na celu dostosowanie brzmienia przepisu do jego utrwalonej interpretacji, byłaby wskazana, nie jest ona bezwzględnie wymagana z konstytucyjnego punktu widzenia.

6. Uwagi końcowe.

6.1. Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. zawiera ograniczenie prawa do sądu, które jest proporcjonalne i spełnia minimalne wymogi poprawnej legislacji (por. art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji).

6.2. Zarzut różnicowania zasad zwrotu kosztów przejazdu do sądu w zależności od sposobu reprezentacji strony w postępowaniu (korzystania z profesjonalnego zastępstwa procesowego lub działania samodzielnie albo z nieprofesjonalnym pełnomocnikiem) nie został natomiast rozpoznany merytorycznie z powodu niepowiązania go z odpowiednimi wzorcami kontroli (dopuszczalnymi w postępowaniu wszczętym w trybie skargi konstytucyjnej).

Mając na uwadze, że wątpliwości skarżącego w tym zakresie zostały podzielone przez Sejm i Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny zdecydował się zwrócić na nie uwagę ustawodawcy w postanowieniu sygnalizującym, wydanym na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy o organizacji TK.

Z powyższych powodów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.

Zdanie odrębne

sędziego TK Piotra Pszczółkowskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 11 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 25/16

Na podstawie art. 106 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) składam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 grudnia 2018 r. w sprawie o sygn. SK 25/16.

Nie podzielam zarówno orzeczenia o zgodności art. 98 § 2 zdanie drugie ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, ze zm.; dalej: k.p.c.) z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jak i umorzenia postępowania w zakresie podniesionego w skardze konstytucyjnej z 10 czerwca 2016 r. zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji. Moim zdaniem, zaskarżony przepis narusza standardy konstytucyjnego prawa do sądu, albowiem jest nieproporcjonalnym (niekoniecznym) ograniczeniem korzystania z tego prawa, a jednocześnie uchybia zasadzie równego traktowania podmiotów podobnych. Art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W zdaniu odrębnym pomijam kwestię orzeczenia przez Trybunał zgodności zaskarżonego przepisu z zasadą prawidłowej legislacji, albowiem uważam, że dla rozstrzygnięcia sprawy zainicjowanej skargą konstytucyjną z 10 czerwca 2016 r. podstawowe znaczenie miało rozstrzygnięcie problemu proporcjonalności ograniczenia możliwości żądania zwrotu kosztów dojazdów do sądu oraz dopuszczalności – z punktu widzenia zasady równości – ustanowienia takiego ograniczenia na podstawie kryterium niebycia stroną reprezentowaną przez profesjonalnego pełnomocnika.

Zdanie odrębne uzasadniam w następujący sposób:

1. W niniejszej sprawie nie zachodziły podstawy umorzenia postępowania w zakresie zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji z uwagi na niewskazanie przez skarżącego właściwego wzorca kontroli.

Wprawdzie w *petitum* skargi konstytucyjnej skarżący przywołał jako wzorzec jedynie art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie wskazując jako wzorca art. 45 ust. 1 Konstytucji, niemniej w jej

uzasadnieniu precyzyjnie określił, na czym, jego zdaniem, polega naruszenie zasady równości. Powiązał zarzut naruszenia zasady równości z ograniczeniem możliwości dochodzenia zwrotu kosztów procesu związanych z kosztami przejazdów do sądu przez stronę niereprezentowaną przez adwokata lub radcę prawnego. Zidentyfikował wspólną cechę istotną wyznaczającą grupę podmiotów podobnych (tj. bycie stroną wygrywającą proces cywilny) i sformułował argumenty mające uzasadniać, że ograniczenie limitu refundacji kosztów przyjazdów do sądu wyłącznie na podstawie kryterium bycia stroną niereprezentowaną przez profesjonalnego pełnomocnika (cecha nieistotna) ma charakter arbitralny, albowiem nie ma racjonalnego uzasadnienia. Strona wygrywająca spór, niereprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, jest traktowana przez prawo gorzej, niż gdyby wygrała spór, korzystając z usług adwokata lub radcy prawnego (zob. skarga konstytucyjna z 10 czerwca 2016 r., s. 1, 10, 11).

Treść uzasadnienia skargi konstytucyjnej pozwalała zatem Trybunałowi prawidłowo zrekonstruować problem konstytucyjny, jakim było zróżnicowanie traktowania stron, które wygrały proces cywilny, w zakresie możliwości dochodzenia zwrotu kosztów dojazdów do sądu w zależności od tego, czy są reprezentowane przez profesjonalnego pełnomocnika, czy nie. Nie było przeszkód, by Trybunał ocenił tak zrekonstruowany problem konstytucyjny w świetle art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Z orzecznictwa Trybunału wynika bowiem, że rozwiązania ustawowe wprowadzające ograniczenia w zakresie możliwości dochodzenia zwolnienia od kosztów procesu lub ich zwrotu powinny być kwalifikowane jako ograniczenia korzystania z konstytucyjnego prawa do sądu i oceniane z uwzględnieniem art. 45 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli (zob. m.in. wyroki z: 30 marca 2004 r., sygn. SK 14/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 23; 15 maja 2012 r., sygn. P 11/10, OTK ZU nr 5/A/2012, poz. 50). W wypadku kosztów dojazdów do sądu chodzi o bariery ekonomiczne, które mogą stanowić przeszkodę w zakresie korzystania z prawa do osobistego uczestnictwa w czynnościach sądowych, prawa do bycia wysłuchanym przez sąd czy prawa do przedstawiania argumentów i dowodów uzasadniających twierdzenia strony (prawa do obrony), a więc z praw stanowiących elementy konstytucyjnego prawa do sądu.

Uzasadnienie skargi konstytucyjnej było na tyle jasne, że umożliwiło Trybunałowi uwzględnienie art. 45 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli zaskarżonej regulacji w oparciu o zasadę *falsa demonstratio non nocet*, która stanowi jedną z podstawowych zasad postępowania przed Trybunałem. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że podczas orzekania zasadnicze znaczenie ma istota sprawy, a nie jej formalne oznaczenie. Istota sprawy jest każdorazowo rekonstruowana przez Trybunał na podstawie nie tylko *petitum* skargi, ale także jej uzasadnienia. Zasada ta odnosi się zarówno do przedmiotu kontroli, jak i do wzorców, w związku z czym również wzorce muszą być rekonstruowane z uwzględnieniem argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu (zob. np. wyroki z: 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10; 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 12/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 41; 8 października 2015 r., sygn. SK 11/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 144; 20 kwietnia 2017 r., sygn. SK 3/16, OTK ZU A/2017, poz. 32; 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15, OTK ZU A/2017, poz. 90, a także przywołane tam judykaty). Trybunał wyjaśniał, że „[n]a podstawie treści normy lub zasady konstytucyjnej określonej w uzasadnieniu pisma przez inicjującego postępowanie, Trybunał identyfikuje przepis Konstytucji, który tę treść wyraża. W konsekwencji Trybunał przywołuje i dodaje do sentencji orzeczenia właściwy przepis Konstytucji nieoznaczony w *petitum* wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej, lecz wystarczająco omówiony w ich uzasadnieniu” (wyrok z 29 lipca 2013 r., sygn. SK 12/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 87). „Nieprecyzyjne przyporządkowanie przepisów Konstytucji poszczególnym zarzutom nie stanowi samo w sobie przesłanki umorzenia postępowania, jeżeli uzasadnienie skargi konstytucyjnej bezspornie pozwala usystematyzować zarzuty oraz zrekonstruować problemy konstytucyjne” (wyrok z 25 wrze-

śnia 2014 r., sygn. SK 4/12, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 95). Co więcej, w dotychczasowej praktyce orzeczniczej Trybunał uwzględniał w sentencji wyroku wzorzec wyrażający konstytucyjne prawo podmiotowe, mimo że skarżący przywoływał w *petitum* skargi jako samodzielny wzorzec art. 32 ust. 1 Konstytucji, o ile z jej uzasadnienia dostatecznie jasno wynikało, że skarżący dostrzega naruszenie zasady równości właśnie w zakresie realizacji określonego konstytucyjnego prawa podmiotowego (zob. np. wyrok z 12 lipca 2016 r., sygn. SK 40/14, OTK ZU A/2016, poz. 57).

W niniejszej sprawie Trybunał uznał jednak, że nie mógł konwalidować braku formalnego skargi konstytucyjnej polegającego na niepowiązaniu art. 32 ust. 1 Konstytucji z konstytucyjnym prawem podmiotowym, twierdząc, że jedynym dopuszczalnym wzorcem kontroli mógłby być art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Moim zdaniem, umarżając postępowanie w zakresie zarzutu naruszenia zasady równości, Trybunał dał wyraz nadmiernemu formalizmowi procesowemu, oczekując od skarżącego wskazania w *petitum* także art. 45 ust. 1 Konstytucji, mimo że z uzasadnienia skargi dostatecznie jasno wynikało, że zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji odnosił się do nieuprawnionego zróżnicowania w zakresie korzystania z konstytucyjnego prawa do sądu. Jednocześnie Trybunał uwzględnił w sentencji wyroku art. 31 ust. 3 Konstytucji, choć również ten wzorzec nie był przez skarżącego wskazany w *petitum* (został przywołany dopiero przez Rzecznika Praw Obywatelskich w piśmie z 10 listopada 2016 r.). Wiążąc wskazany w skardze problem nadmiernego ograniczenia prawa do sądu z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji, Trybunał powołał się właśnie na zasadę *falsa demonstratio non nocet* (zob. cz. III, pkt 2.3.2 uzasadnienia wyroku o sygn. SK 25/16). Dokonując rekonstrukcji problemu zróżnicowania zasad dochodzenia zwrotu kosztów procesu w postaci kosztów przejazdów do sądu należało konsekwentnie zastosować zasadę *falsa demonstratio non nocet* w odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2. Umarżając sprawę w zakresie kontroli zgodności art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, Trybunał odmówił merytorycznego rozpatrzenia jednego z dwóch podstawowych problemów prawnych podniesionych w skardze konstytucyjnej, mianowicie dopuszczalności – z punktu widzenia zasady równości – ustanowienia ograniczenia możliwości dochodzenia zwrotu kosztów procesu poniesionych celowo w związku z dojazdami do sądu przez osobę działającą samodzielnie lub przez pełnomocnika niebędącego adwokatem lub radcą prawnym (np. przez małżonka) w sytuacji, gdy takie ograniczenie nie dotyczy osób korzystających z usług profesjonalnego pełnomocnika. Jednocześnie w postanowieniu sygnalizacyjnym z 11 grudnia 2018 r. w sprawie o sygn. S 7/18 Trybunał przedstawił Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej uwagi o stwierdzonym uchybieniu w prawie, którego usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego. Uchybienie to dostrzegł właśnie w zróżnicowaniu zasad zwrotu kosztów dojazdów do sądu w postępowaniu cywilnym na podstawie kryterium niebycia stroną reprezentowaną przez adwokata lub radcę prawnego. Trybunał stwierdził, że istnienie konstytucyjnego limitu zwrotu kosztów przejazdów do sądu – choć może pełnić funkcję gwarancyjną i społeczną – nie jest konstytucyjnie konieczne, zaś samo różnicowanie zasad refundacji na podstawie wskazanego kryterium nie ma racjonalnego uzasadnienia.

Nie powtarzając wywodów z uzasadnienia postanowienia sygnalizacyjnego o sygn. S 7/18, chcę podkreślić, że w pełni podzielam przedstawione w nim argumenty Trybunału, przemawiające za naruszeniem konstytucyjnej zasady równości w zakresie dochodzenia zwrotu kosztów procesu przez strony wygrywające spór w procesie cywilnym. Argumenty te powinny być jednak stać się podstawą merytorycznego orzeczenia w wyroku o sygn. SK 25/16 o niezgodności art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32

ust. 1 Konstytucji, a nie osnową postępowania sygnalizacyjnego, które nie korzysta z przymiotu mocy powszechnie obowiązującej wynikającej z art. 190 ust. 1 Konstytucji.

3. Argumenty sformułowane w uzasadnieniu postanowienia o sygn. S 7/18 Trybunał powinien był uwzględnić również podczas oceny problemu proporcjonalności ograniczenia korzystania z konstytucyjnego prawa do sądu w wyroku o sygn. SK 25/16. W postanowieniu o sygn. S 7/18 Trybunał wskazał, że „istnienie ustawowego limitu zwrotu kosztów przejazdu do sądu nie jest konstytucyjnie konieczne”, tymczasem to właśnie konieczność stanowi w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji podstawową przesłankę dopuszczalności ustanowienia ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw. Dostrzeżone przez Trybunał kwestie, takie jak brak związku przyczynowo-skutkowego między sposobem reprezentacji oraz powstaniem i wysokością kosztów procesu w postaci kosztów przejazdów do sądu, mechanizm weryfikacji przez sąd celowości poniesienia kosztów, rozwiązania dające sądowi możliwość odstąpienia od zasady odpowiedzialności za wynik procesu w razie działania przez stronę w sposób niesumienny lub oczywiście niewłaściwy (zasada zawinienia) lub w innych szczególnie uzasadnionych wypadkach (zasada słuszności), „obiektywna nieracjonalność” zaskarżonego ograniczenia – przemawiają nie tylko za niezgodnością art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, ale także za niezgodnością tego przepisu z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Moim zdaniem, art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c. utrzymuje – obowiązujące od 1964 r. – ograniczenie możliwości dochodzenia zwrotu kosztów przejazdów do sądu, które obecnie nie znajduje dostatecznego, konstytucyjnego uzasadnienia. Przerzuca na stronę działającą samodzielnie lub przez pełnomocnika niebędącego adwokatem lub radcą prawnym ciężar ponoszenia kosztów dojazdów do sądu, czyli kosztów poniesionych celowo w związku z realizacją praw do osobistego uczestniczenia w czynnościach sądowych, bycia wysłuchaną przez sąd oraz przedstawienia argumentów i dowodów uzasadniających jej twierdzenia. Możliwość korzystania przez stronę z tych uprawnień w procesie cywilnym ma tym istotniejsze znaczenie, że proces ten oparty jest na zasadzie kontradyktoryjności. Uważam, że argument ten nie został należycie rozważony przez Trybunał w niniejszej sprawie. Ponadto właściwość sądów zależy od decyzji ustawodawcy a także ministra sprawiedliwości, który na mocy rozporządzeń tworzy i znosi sądy powszechne oraz ustala ich siedziby, obszary właściwości i zakres rozpoznawanych przez nie spraw (zob. art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych; Dz. U. z 2018 r. poz. 23, ze zm.). Jednocześnie, co do zasady, w postępowaniu cywilnym powód jest zobligowany wytoczyć powództwo w sądzie właściwym dla miejsca zamieszkania pozwanego (zob. art. 27 § 1 k.p.c.). Na skutek tych regulacji strona postępowania cywilnego będzie w pewnych sytuacjach zmuszona dojeżdżać do sądu mającego siedzibę poza miejscem jej zamieszkania, aby skorzystać z przysługujących jej uprawnień procesowych. Zasadniczo też stronie dochodzącej roszczenia na drodze sądowej, przekonanej o tym, że roszczenie jest jej należne, nie zależy na przedłużaniu procesu cywilnego, a w szczególności na wyznaczaniu kolejnych terminów rozpraw, na które musiałaby dojechać. Niezależnie od tego – na sądzie spoczywa kodeksowy obowiązek przeciwdziałania przewlekaniu postępowania (zob. art. 6 § 1 k.p.c.). Sąd może w razie potrzeby udzielić stronie występującej bez adwokata lub radcy prawnego niezbędnych pouczeń co do czynności procesowych (zob. art. 5 k.p.c.). Może również – niezależnie od wyniku sprawy – nałożyć na stronę obowiązek zwrotu kosztów wywołanych jej niesumieniem lub oczywiście niewłaściwym postępowaniem (zob. art. 103 k.p.c.).

Dostrzegam oczywiście argument konieczności racjonalizacji kosztów sądowych oraz zapobiegania zjawisku tzw. pieniąctwa procesowego. Uważam jednak, że cele te w dostateczny sposób realizuje ogólna zasada celowości kosztów procesu, wyrażona w art. 98 § 1 k.p.c., a także kompetencja sądu orzekającego do rozliczenia kosztów procesu oraz do

weryfikacji ich celowości. Nie znajduję uzasadnienia do utrzymywania w systemie prawnym sztywnego ograniczenia zwrotu kosztów dojazdów do sądu do wysokości nieprzekraczającej wynagrodzenia jednego adwokata wykonującego zawód w siedzibie sądu procesowego, tym bardziej że kryteria ustalania tego limitu nie są w żaden sposób powiązane z realnymi kosztami dojazdów do sądów (np. cenami paliw do pojazdów osobowych, cenami biletów na przejazdy kolejowe lub autobusowe, cenami przelotów krajowych, opłatami za przejazdy autostradami itp.). Określając na mocy rozporządzenia wysokość opłat za czynności adwokatów lub radców prawnych, minister sprawiedliwości uwzględnia rodzaj i zawisłość sprawy oraz niezbędny nakład pracy pełnomocników (zob. art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze, Dz. U. z 2018 r. poz. 1184, ze zm.; art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz. U. z 2018 r. poz. 2115). Kryteria te nie mają żadnego związku merytorycznego z kosztami dojazdów do sądu mającego siedzibę poza miejscem zamieszkania strony.

Z powyższych powodów limit dochodzenia zwrotu kosztów dojazdów do sądu, jaki wynika z art. 98 § 2 zdanie drugie k.p.c., nie jest koniecznym – w znaczeniu art. 31 ust. 3 Konstytucji – ograniczeniem korzystania z prawa do sądu, które jest gwarantowane na mocy art. 45 ust. 1 Konstytucji. Nie spełnia wymogów tzw. testu proporcjonalności. Nie jest ograniczeniem ani racjonalnym (adekwatnym), ani tym bardziej niezbędnym z perspektywy potrzeby racjonalizacji kosztów procesu cywilnego.