



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 51/22
BAS-WAK-1412/22

Warszawa, 26 maja 2023 r.

1452

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej K C sygn. akt SK 51/22, jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 394² § 1¹ pkt 1-7 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.) w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 142 lit. b ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1469) w zakresie, w jakim nie przewiduje zaskarżenia postanowienia sądu odwoławczego o odmowie zwolnienia od opłaty od apelacji **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 i art. 78 w związku z art. 176 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. W dniu 23 czerwca 2022 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej K C (dalej: strona skarżąca). Sprawę zarejestrowano pod sygn. akt SK 51/22.

2. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 7 czerwca 2022 r., sygn. akt Ts 224/21, po uprzednim usunięciu przez stronę skarżącą braków formalnych, nadał skardze dalszy bieg.

3. Skargą konstytucyjną z 23 sierpnia 2021 r. strona skarżąca wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności:

a) art. 394² § 1 oraz § 1¹ pkt 1-7 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.; obecnie t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 289, ze zm.; dalej: k.p.c. lub kodeks postępowania cywilnego) w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 142 lit. b ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1469; dalej: nowelizacja k.p.c. z 2019 r.) w zakresie „w jakim powołane przepisy pomijają wśród postanowień podlegających zaskarżeniu postanowienie sądu drugiej instancji o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych od apelacji” z:

- art. 77 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji;
- art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji;
- art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji;

b) art. 394² § 1 i art. 380 kodeksu postępowania w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 142 lit. b nowelizacji k.p.c. z 2019 r. rozumiane w ten sposób, że „kontrola zasadności odmowy zwolnienia od kosztów sądowych od apelacji następuje wyłącznie w formie zażalenia do innego składu sądu drugiej instancji na postanowienie o odrzuceniu apelacji” z:

- art. 78 zdanie 1 i 2 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Kwestionowane przez stronę skarżącą przepisy mają następujące brzmienie:

- art. 394² k.p.c.:

„§ 1. Zażalenie do innego składu sądu drugiej instancji przysługuje na postanowienie tego sądu o odrzuceniu apelacji.

§ 1¹. Zażalenie do innego składu sądu drugiej instancji przysługuje także na postanowienia tego sądu, których przedmiotem jest:

- 1) odmowa ustanowienia adwokata lub radcy prawnego lub ich odwołanie,
- 2) oddalenie wniosku o wyłączenie sędziego,
- 3) zwrot kosztów procesu, o ile nie wniesiono skargi kasacyjnej,
- 4) zwrot kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu,
- 5) skazanie świadka, biegłego, strony, jej pełnomocnika oraz osoby trzeciej na grzywnę,
- 6) zarządzenie przymusowego sprowadzenia i aresztowania świadka,
- 7) odmowa zwolnienia świadka i biegłego od grzywny i świadka od przymusowego sprowadzenia

– z wyjątkiem postanowień wydanych w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji”.

- art. 380 k.p.c.:

„Sąd drugiej instancji, na wniosek strony, rozpoznaje również te postanowienia sądu pierwszej instancji, które nie podlegały zaskarżeniu w drodze zażalenia, a miały wpływ na rozstrzygnięcie sprawy”.

4. Na podstawie ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 614), która wejdzie w życie 1 lipca 2023 r. zostały wprowadzone zmiany w obrębie art. 394² k.p.c., polegające na:

- nadaniu nowego brzmienia art. 394² § 1 („Zażalenie do innego składu sądu drugiej instancji przysługuje na postanowienie tego sądu o odrzuceniu apelacji, postanowienie o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania i postanowienie o umorzeniu postępowania wywołanego wniesieniem apelacji”);

- nadaniu nowego brzmienia art. 394² § 1 pkt 1 („odmowa zwolnienia od kosztów sądowych lub cofnięcie takiego zwolnienia oraz odmowa ustanowienia adwokata lub radcy prawnego lub ich odwołanie”);
- dodaniu w art. 394² § 1, po pkt 4, nowego pkt 4¹ („wynagrodzenie biegłego”).

5. Kluczowy w rozpoznawanej sprawie przepis stanowiący przedmiot skargi, tj. art. 394² § 1¹ k.p.c., dopuszcza wniesienie przez stronę postępowania tzw. zażalenia poziomego w sprawach określonych w tym przepisie. Zawiera on katalog postanowień sądu drugiej instancji, od których przysługuje zażalenie do innego równorzędnego składu sądu drugiej instancji. Zażalenie poziome ma cechy innego środka zaskarżenia w rozumieniu art. 363 § 1 k.p.c. (M.P. Wójcik [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom I. Art. 1-729*, red. A. Jakubecki, Warszawa 2019, Lex, Kom. do art. 394², nb 3; o charakterze prawnym zażalenia zob. też M. Michalska-Marciniak, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Komentarz. Art. 205¹–424¹²*, red. A. Marciniak, Warszawa 2019, Legalis, Kom. do art. 394², nb 2).

Artykuł 394² został wprowadzony do kodeksu postępowania cywilnego na podstawie art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 138, poz. 806). Był kilkakrotnie nowelizowany (w tym również w wyniku wykonania wyroku TK z 2 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 38/09), a obecnie obowiązujące brzmienie, zakwestionowane w skardze konstytucyjnej, przepis uzyskał na podstawie art. 1 pkt 142 nowelizacji k.p.c. z 2019 r.).

Odnosząc się do katalogu postanowień sądu, wymienionych w art. 394² § 1¹ k.p.c., na które przysługuje zażalenie, to pozostaje on w większości tożsamy z regulacją obowiązującą przed wejściem w życie nowelizacji k.p.c. z 2019 r. (por. brzmienie art. 394 § 1 k.p.c. i art. 394¹ § 2 k.p.c. w stanie prawnym sprzed wejścia w życie powołanej nowelizacji; por. również uchylony art. 393¹⁸ k.p.c.). Ustawodawca uznał, że charakter rozstrzygnięć zawartych w tych postanowieniach nie wymaga, by kontroli ich prawidłowości (legalności i celowości) dokonywał Sąd Najwyższy. Wystarczy, gdy zażalenie zbada ten sam sąd, który wydał postanowienie, jednak w innym składzie (zob. M. Romańska [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym. Przepisy przejściowe. Komentarz do zmian. Tom I i II*, red. T. Zembrzuski, Warszawa 2020, Lex, Kom. do art. 394², nb 1).

W art. 394² § 1¹ k.p.c. nie zostało wymienione postanowienie oddalające zgłoszony w apelacji wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych (od opłaty od apelacji) rozpoznawany po raz pierwszy przez sąd odwoławczy. W aktualnym stanie prawnym nie można zatem złożyć zażalenia na to postanowienie.

5. Zagadnienie kosztów sądowych reguluje ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 181; dalej: u.k.s.c.). Zgodnie z przepisami tej ustawy, koszty sądowe obejmują opłaty i wydatki. Do uiszczenia kosztów sądowych zobowiązana jest strona, która wnosi do sądu pismo podlegające opłacie lub powodujące wydatki, chyba że ustawa stanowi inaczej. Powyższa ustawa przewiduje instytucję zwolnienia od kosztów sądowych. Zwolnienia od kosztów sądowych może domagać się osoba fizyczna, która złożyła oświadczenie, że nie jest w stanie ich ponieść bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny. Sąd może również przyznać zwolnienie od kosztów sądowych osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej niebędącej osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, jeżeli wykazała, że nie ma dostatecznych środków na ich uiszczenie. Sąd może zwolnić stronę od kosztów sądowych w całości, może również zwolnić stronę od kosztów sądowych w części, jeżeli strona jest w stanie ponieść tylko część tych kosztów.

Z uwagi na odpłatność postępowania sądowego, z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji wynika obowiązek ustanowienia regulacji, które zapewnią dostęp do sądu tym podmiotom, które nie są w stanie ponieść kosztów postępowania sądowego. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę na szczególne znaczenie instytucji zwolnienia od kosztów sądowych jako gwarancji dostępu do sądu (zob. wyroki TK z: 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 25/11; 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt P 19/16). Także w doktrynie zauważa się, że: „[z]wolnienie z kosztów gwarantuje uzyskanie ochrony sądowej podmiotom gorzej usytuowanym, dla których poniesienie kosztów w całości, a nawet w części, nie jest możliwe bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania” (H. Ciepła [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. K. Piasecki, Warszawa 2001, s. 515).

Co istotne, do kosztów procesu, o których mowa w art. 394² § 1¹ pkt 3 k.p.c., nie zaliczają się koszty sądowe należne od strony na rzecz Skarbu Państwa (M. Manowska [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Art. 1- 477(16)*, red. M. Manowska, Warszawa 2021, Lex, Kom. do art. 394², nb 8).

Wobec tego konieczne jest rozróżnienie postanowienia rozstrzygającego o kosztach postępowania i postanowienia dotyczącego zwolnienia od kosztów sądowych.

Warto jednak zaznaczyć, że koszty sądowe są jednym z elementów wchodzących w skład kosztów procesu (wynika to z art. 98 § 2 zdanie 1 k.p.c. oraz art. 98 § 3 k.p.c.), co jest widoczne w szczególności przy rozstrzygnięciu o kosztach w orzeczeniu kończącym sprawę (por. M. Machnij, *Kilka uwag o kosztach sądowych i kosztach procesu*, „Monitor Prawniczy” 2002, nr 17, Legalis). Innymi słowy, w skład kosztów procesu wchodzi: opłaty sądowe, zwrot wydatków związanych z postępowaniem, np. należności świadków i biegłych, wynagrodzenie i wydatki pełnomocnika procesowego, zwrot kosztów przejazdów strony oraz równowartość utraconego przez nią zarobku i innych wydatków na skutek osobistego stawiennictwa w sądzie. Oznacza to, że kosztami procesu, obok kosztów działania strony i działania pełnomocnika, są koszty sądowe, tj. opłaty i wydatki. W konsekwencji koszty sądowe są pojęciem zakresowo węższym od pojęcia kosztów procesu, stają się bowiem składnikiem kosztów procesu dopiero z chwilą ich poniesienia i podlegają rozliczeniu według takiej samej reguły, na którą wskazuje ostateczny wynik sprawy.

6. W ramach uwag wprowadzających należy również odnieść się do kwestionowanego art. 380 k.p.c. Natura prawna środka uregulowanego w tym przepisie jest złożona. Uznaje się w doktrynie, że powołany przepis reguluje instytucję będącą środkiem zaskarżenia, niemieszczącą się natomiast w kategorii środków odwoławczych, której celem jest poddanie kontroli postanowień, które – nie podlegając osobnemu zaskarżeniu – miały wpływ na treść wyroku (tak T. Wiśniewski [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. II, red. H. Dolecki, T. Wiśniewski, Warszawa 2010, s. 80).

II. Stan faktyczny poprzedzający wystąpienie ze skargą konstytucyjną

1. Wyrokiem z września 2020 r., sygn. akt. , Sąd Okręgowy we
W w sprawie o zapłatę z powództwa M B przeciwko K
C (strona skarżąca) uwzględnił powództwo, zasądając na rzecz powoda kwotę
 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie od dnia sierpnia 2015 r.
do dnia zapłaty. Od powyższego wyroku apelację wywiódł pozwany. Apelacja
zawierała wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych (opłaty sądowej od apelacji).

Postanowieniem z grudnia 2020 r., sygn. akt , Sąd Apelacyjny we W oddalił wniosek pozwanego o zwolnienie od kosztów sądowych w zakresie opłaty od apelacji. Następnie pozwany wniósł o sporządzenie uzasadnienia postanowienia Sądu Apelacyjnego we W z grudnia 2020 r. Postanowieniem z stycznia 2021 r. Sąd Apelacyjny we W odrzucił wniosek strony pozwanej jako niedopuszczalny, a w efekcie, postanowieniem z stycznia 2021 r. odrzucił apelację pozwanego jako nieopłaconą. Następnie pozwany wniósł zażalenie na postanowienie o odrzuceniu apelacji, zaskarżając je w całości. Zażalenie to zostało oddalone postanowieniem Sądu Apelacyjnego we W z kwietnia 2021 r., sygn. akt .

2. W tym stanie strona skarżąca wniósła skargę konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego, kwestionując brak możliwości zaskarżenia postanowienia oddalającego zgłoszony w apelacji wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych.

III. Zarzuty skarżącej i Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO)

1. Strona skarżąca kwestionuje wyłączenie zaskarżalności w drodze zażalenia postanowienia sądu drugiej instancji dotyczącego oddalenia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych zawartego w apelacji, w stanie prawnym po 7 listopada 2019 r. W ocenie strony skarżącej, doszło w tym zakresie do pominięcia prawodawczego. Jednocześnie, zdaniem strony skarżącej, odwołanie się przez artykuł 394² § 1 k.p.c. do artykułu 380 k.p.c. należy uznać za rozwiązanie: „chybione i oczywiście sprzeczne z art. 77 ust. 2 i 78 Konstytucji, gdyż wymusza faktyczne działanie strony w kierunku odrzucenia apelacji.”

Uzasadniając naruszenie zakazu zamykania drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji) i naruszenie prawa do zaskarżania orzeczeń wydanych przez sąd pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji) w związku z art. 2 i 31 ust. 3 Konstytucji (skarga konstytucyjna, s. 10 i n.), w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej powołano się na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z 7 stycznia 2021 r. (znak RPO IV.511.351.2020.K.P), akcentując, że: „skoro kwestia zwolnienia skarżącego od kosztów wchodziła w zakres desygnatu konstytucyjnej sprawy (orzeczenia materialnie pierwszego), to obowiązkiem ustawodawcy zwykłego było stworzenie możliwości złożenia zażalenia na odmowę i jednocześnie wypowiedzenie

się na ten temat w formie dedykowanemu ku temu środka zaskarżenia, np. w strukturze przepisów art. 394² § 1 oraz art. 394² § 1¹ punkty 1-7 k.p.c.”.

Odnosząc się wprost do zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji, strona skarżąca podała, że uchwała Sądu Najwyższego z 18 lutego 2021 r. w sprawie o sygn. akt III CZP 14/20 została podjęta na podstawie dwóch pytań Sądu Okręgowego w Rzeszowie („Czy wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych zawarty w apelacji podlega rozpoznaniu przez sąd I czy II instancji, a jeżeli przez sąd II instancji, czy na postanowienie to służy zażalenie i do którego sądu: do innego składu sądu II instancji czy sądu przełożonego nad sądem II instancji?”). Strona skarżąca podkreśliła, że Sąd Najwyższy odmówił udzielenia odpowiedzi na drugie pytanie o zaskarżalność postanowień w tych sprawach, a: „skoro organ wymiaru sprawiedliwości posiada (nieusunięte uchwałą ws. III CZP 14/20) wątpliwości co do zaskarżonych przepisów, to należy domniemywać, że przepisy te nie posiadają konstytucyjnej cechy jasności oraz precyzji i to tłumaczy podnoszony posiłkowo zarzut naruszenia zasad prawidłowej legislacji oraz naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nich prawa (art. 2 Konstytucji).”

Następnie powołano się na uchwałę Sądu Najwyższego z 1 lipca 2021 r., sygn. akt III CZP 36/20, podając, że Sąd Najwyższy: „bardzo krytycznie i w rzadko spotykanym tonie skrytykował środki legislacyjne użyte w noweli k.p.c.” (skarga konstytucyjna, s. 12).

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji, strona skarżąca zadała pytanie: „czy pozbawienie skarżącego prawa do zażalenia postanowienia o odmowie zwolnienia kosztów sądowych było rozwiązaniem przydatnym dla osiągnięcia celu deklarowanego ustawodawcy (przyśpieszenie postępowania utożsamione i związana z tym koncentracja czynności w sądzie drugiej instancji)? W ocenie skarżącego przyjęty (w istocie retrospektywnie, wskutek wykładni sądowej, a nie wyraźnej wypowiedzi ustawodawcy) model postanowienia niezaskarżalnego w toku postępowania wstępnego należy uznać za nieskuteczny lub nawet sprzeczny z celem ustawy” (skarga konstytucyjna, s. 12).

W zakresie zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji (skarga konstytucyjna, s. 13), wskazano, że strona skarżąca utożsamia prawo do sądu z: „prawem do określonej sytuacji prawnej (sprawiedliwego ukształtowania norm postępowania), której korelatem jest m.in. obowiązek ustawodawcy takiego ukształtowania procedury przed sądem odwoławczym, apelacyjnym, sądem drugiej

instancji, aby korzystanie z uprawnień przyznanych na mocy k.p.c. nie pociągało za sobą negatywnych następstw procesowych, których strona nie mogła, przy zachowaniu najdalej idącej staranności przewidzieć”.

Przechodząc do uzasadnienia zarzutu naruszenia art. 78 zdanie 1 i 2 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 2 Konstytucji przez art. 394² § 1 i art. 380 k.p.c. w interpretacji sądowej ukształtowanej po wejściu w życie nowelizacji k.p.c. (skarga konstytucyjna, s. 13 i n.) powołano się na uchwałę Sądu Najwyższego z 18 lutego 2021 r., sygn. akt III CZP 14/20 oraz zaznaczono, że: „możliwość zaskarżenia odmowy zwolnienia od kosztów w drodze zażalenia na odrzucenie apelacji toczy się poza postępowaniem wstępnym, odwoławczym, więc jest immanentnie związana z aprobatą strony apelującej dla upływu terminu na uzupełnienie braków fiskalnych i utratą konstytucyjnego prawa do rozpoznania sprawy głównej przed sądem drugiej instancji (art. 78 Konstytucji)”.

2. Swój udział w sprawie zgłosił również Rzecznik Praw Obywatelskich. Rzecznik Praw Obywatelskich, pismem z 21 lipca 2022 r., wniósł o stwierdzenie, że art. 394² § 1¹ k.p.c. w zakresie, w jakim uniemożliwia zaskarżenie postanowienia o odmowie zwolnienia od opłaty sądowej od apelacji wydanego przez sąd drugiej instancji, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 oraz w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając swoje stanowisko, Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał m.in., na potrzebę doprecyzowania przedmiotu zaskarżenia, uznając, iż zarzucane pominięcie legislacyjne jest usterką art. 394² § 1¹ k.p.c. Inaczej niż strona skarżąca, Rzecznik Praw Obywatelskich nie podał jako przedmiotu zaskarżenia art. 394² § 1 i art. 380 k.p.c. – rozumianych w ten sposób, że kontrola zasadności odmowy zwolnienia od kosztów sądowych od apelacji następuje wyłącznie w formie zażalenia do innego składu sądu drugiej instancji na postanowienie o odrzuceniu apelacji. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich okoliczność, że kontrola odmowy zwolnienia od kosztów przeprowadzana jest wyłącznie na podstawie art. 380 k.p.c. wynika z braku zażalenia (co jest usterką art. 394² § 1¹ k.p.c.), a nie z wadliwego ujęcia art. 380 czy art. 394² § 1 k.p.c. Niemniej jednak Rzecznik Praw Obywatelskich zgodził się ze stroną skarżącą, że art. 380 k.p.c. nie tworzy właściwej gwarancji zaskarżalności, a badanie prawidłowości orzeczeń w tym trybie nie może być traktowane jako ekwiwalent kontroli zażaleniowej. Jednocześnie Rzecznik Praw Obywatelskich, doprecyzowując wzorce

konstytucyjne wskazane przez stronę skarżącą, zarzucił kwestionowanej regulacji, że jest niezgodna z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 oraz w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Strona skarżąca wprawdzie nie wymieniła w *petitum* zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego wynikającej z art. 176 ust. 1 Konstytucji, niemniej jednak, zdaniem Rzecznika, zarzut ten można wyinterpretować z zarzutów skargi. Rzecznik Praw Obywatelskich uznał ponadto, że ograniczenie prawa do apelacji jest w istocie głównym problemem konstytucyjnym w rozpoznawanej sprawie, i właśnie ten problem determinuje wagę kwestii incydentalnej, jaką jest zwolnienie od kosztów sądowych na etapie apelacji. W ocenie Rzecznika, brak zażalenia w kwestii incydentalnej w istocie stanowi ograniczenie prawa do apelacji – ograniczenie to następuje na: „newralgicznym polu realizacji prawa do sądu”, i jest realnym obniżeniem standardu proceduralnego. Dodatkowo, nawet w sytuacji wykorzystania środka dostępnego na podstawie art. 380 k.p.c. oraz uzasadnienia stanowiska sądu co do odmowy zwolnienia od kosztów sądowych, prawo strony do kontroli apelacyjnej nie jest właściwie chronione.

IV. Analiza formalnoprawna

1. Skarga konstytucyjna stanowi nadzwyczajny środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Możliwość jej wniesienia obwarowano szeregiem wymogów wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z przepisów ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK). Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania powinien badać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. postanowienia TK z: 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15; 14 listopada 2017 r., sygn. akt SK 4/16; 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 7/19). Weryfikacja dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie kończy się bowiem w fazie jej wstępnego rozpoznania, lecz jest aktualna przez cały czas jej rozpatrywania (zob. postanowienie TK z 25 sierpnia 2020 r., sygn. akt SK 65/19 i przywołane tam orzecznictwo).

W konsekwencji, składu rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte w postanowieniu TK z 7 czerwca 2022 r., sygn. akt Ts 224/21, o nadaniu dalszego biegu skardze konstytucyjnej w analizowanej sprawie.

2. W pierwszej kolejności trzeba odnieść się do sposobu określenia przez skarżącego przedmiotu oraz wzorców kontroli. Kontrola konstytucyjności w trybie skargi konstytucyjnej ma charakter kontroli konkretnej, ściśle powiązanej ze stanem faktycznym sprawy, na kanwie której wniesiono skargę konstytucyjną. Skarga konstytucyjna jest zatem konkretnym i subsydiarnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego i nie ma charakteru skargi powszechnej (*actio popularis*). Podmiot skarżący nie może wobec tego zakwestionować konstytucyjności aktu normatywnego w oderwaniu od indywidualnej sprawy, w której na mocy konkretnego aktu stosowania prawa doszło do naruszenia jego wolności lub praw albo obowiązków określonych w Konstytucji. Do naruszenia praw lub wolności skarżącego może więc dojść jedynie w wyniku orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, czyli rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy skarżącego (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw* [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzeciński, Warszawa 2000, s. 71). W konsekwencji należy przyjąć, że o legitymacji skargowej skarżącego decyduje specyficzna korelacja aktów indywidualnego stosowania prawa i aktów normatywnych. Aby skarżący mógł skutecznie zakwestionować konstytucyjność ustawy lub innego aktu normatywnego, najpierw sąd lub organ administracji publicznej musi wydać ostateczne orzeczenie w jego indywidualnej sprawie i to z zastosowaniem kwestionowanej regulacji.

Oceniając w oparciu o powyższe kryteria zdolność skargową strony skarżącej, Sejm uznaje, że jest ona uprawniona do wystąpienia ze skargą konstytucyjną. Źródłem problemu konstytucyjnego zaistniałego na tle rozstrzygnięć wydanych w sprawie strony skarżącej jest treść art. 394² § 1¹ k.p.c., a konkretnie kwestia braku dopuszczalności złożenia zażalenia na rozstrzygnięcie dotyczące wniosku strony o zwolnienie od kosztów sądowych – opłaty od apelacji. W tym kontekście zaskarżenie „zakresowe”, przyjęte przez skarżącą w *petitum* (lit. a) pisma inicjującego postępowanie należy uznać za uprawnione.

Jednocześnie trzeba wskazać, że nie jest zasadne określenie przedmiotu zaskarżenia jako art. 394² § 1 i art. 380 k.p.c. rozumianych w ten sposób, że: „kontrola zasadności odmowy zwolnienia od kosztów sądowych od apelacji następuje wyłącznie w formie zażalenia do innego składu sądu drugiej instancji na postanowienie o odrzuceniu apelacji”. Brak zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji dotyczącego oddalenia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych zawartego w apelacji wynika z art. 394² § 1¹ k.p.c., a nie z art. 380 czy art. 394² § 1 k.p.c.

Co więcej, pomimo tego, że w uzasadnieniu postanowienia oddalającego zażalenie strony skarżącej odwołano się do art. 380 k.p.c., to jednak przepis ten nie stanowił podstawy rozstrzygnięcia. Podobnie art. 394² § 1 k.p.c., zgodnie z którym: „zażalenie do innego składu sądu drugiej instancji przysługuje na postanowienie tego sądu o odrzuceniu apelacji”, nie był podstawą rozstrzygnięcia w sprawie strony skarżącej.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy **umorzyć** postępowanie w zakresie, w jakim przedmiotem kontroli jest art. 380 i art. 394² § 1 k.p.c. (petitum, lit. b) na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

3. Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK, Trybunał Konstytucyjny umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne. Zbędność orzekania zachodzi między innymi wówczas, gdy kwestionowana norma lub normy były już w innej sprawie przedmiotem kontroli co do ich zgodności z Konstytucją. Jeśli w sprawie zachodzi tożsamość podmiotowa i przedmiotowa, ziszcza się ujemna przesłanka procesowa w postaci powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*) powodująca niedopuszczalność wydania orzeczenia. Jeśli zaś w sprawie zachodzi tylko tożsamość przedmiotowa, ziszcza się przesłanka *ne bis in idem*, prowadząca do uznania orzekania za zbędne.

Zasada *ne bis in idem* wyraża zbędność orzekania w sprawie, jeżeli występuje w niej identyczność zaskarżonych przepisów, wzorca konstytucyjnego oraz postawionych zarzutów, jak w innej sprawie, w której Trybunał Konstytucyjny już wcześniej orzekał (por. szerzej J. Królikowski, *Ujemna przesłanka zbędności orzekania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Studia Prawnicze” 2008, nr 4, s. 59 i n.). W takim wypadku Trybunał Konstytucyjny dokonuje oceny sprawy w kategoriach pragmatycznych, gdyż ocenia celowość prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta (zob. postanowienie TK z 10 lipca 2007 r., sygn. akt P 40/06 i powołane tam wcześniejsze orzecznictwo). Zasada ta, z jednej strony, stabilizuje sytuację powstałą w wyniku ostatecznego orzeczenia jako formalnie prawomocnego (zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne), a z drugiej strony nie zamyka drogi do dalszego procedowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, pod warunkiem wskazania innych, niż dotychczas badane, wzorców kontroli. Powyższe odnosi się zarówno do tych wyroków, w których Trybunał Konstytucyjny orzekł

o niekonstytucyjności przepisów (wyroki afirmatywne), jak i do przypadków rozstrzygnięcia o ich zgodności z Konstytucją, a zatem w sytuacji, gdy wciąż pozostają częścią systemu prawa.

Jednocześnie w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym niewystąpienie kwalifikowanej przesłanki *res iudicata* (tożsamość podmiotowa, przedmiotowa i wzorców kontroli) nie wyłącza możliwości wystąpienia przesłanki *ne bis in idem* (tożsamość przedmiotowa i wzorców kontroli).

Odnosząc te uwagi do rozpoznawanej sprawy trzeba dostrzec, że co prawda art. 394² § 1¹ k.p.c. w obowiązującym brzmieniu nie podlegał kontroli Trybunału Konstytucyjnego, ale Trybunał Konstytucyjny poddawał już ocenie zagadnienia sporne pojawiające się na tle tej regulacji, tj.:

- w wyroku z 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 3/05, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 393¹⁸ § 2 k.p.c., w brzmieniu obowiązującym do czasu jego uchylecia przez art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98), w zakresie, w jakim uniemożliwia zaskarżenie postanowienia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji;
- w wyroku z 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 394¹ § 2 k.p.c., w zakresie, w jakim uniemożliwia zaskarżenie postanowienia o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych wydanego po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji, jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji;
- w wyroku z 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 394¹ § 2 k.p.c. (w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98), w zakresie, w jakim nie przewiduje zażalenia do Sądu Najwyższego na postanowienie sądu drugiej instancji o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania w sprawach, w których nie przysługuje skarga kasacyjna, jest zgodny z art. 45 ust. 1 i z art. 77 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji;

- w wyroku z 9 lutego 2010 r., sygn. akt SK 10/09, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 394¹ § 2 k.p.c., w zakresie, w jakim – w brzmieniu obowiązującym do dnia 21 maja 2009 r. – nie dawał podstaw do zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 oraz w związku z art. 32 Konstytucji;
- w wyroku z 2 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 38/09, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 394¹ § 2 k.p.c., w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji oddalającego wniosek o wyłączenie sędziego złożony w postępowaniu przed sądem drugiej instancji, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji (por. też postanowienie TK z 29 stycznia 2013 r., sygn. akt SK 36/12);
- w wyroku z 30 października 2012 r., sygn. akt SK 20/11, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 394¹ § 1 pkt 2 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym do 2 maja 2012 r., w zakresie, w jakim nie przewidywał zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji oddalające wniosek pełnomocnika ustanowionego z urzędu o przyznanie od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej w postępowaniu przed sądem drugiej instancji jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 32 oraz art. 78 Konstytucji;
- w wyroku z 22 października 2013 r., sygn. akt SK 14/13, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 394² § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim nie dopuszcza zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji w sprawie przyznania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu, polegającej na sporządzeniu opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

4. Analiza powołanych w pkt IV.3. wyroków nie daje podstaw do sformułowania wniosku o konieczności umorzenia postępowania ze względu na zbędność wydania wyroku, z uwagi na fakt rozstrzygnięcia danego problemu konstytucyjnego przez Trybunał Konstytucyjny. W ocenie Sejmu, z zestawienia *petitum* oraz uzasadnienia wniesionej skargi konstytucyjnej z sentencją wyroku TK z 31 marca 2009 r., sygn. akt

SK 19/08, pomimo istnienia pewnego podobieństwa, nie wynika tożsamość przedmiotowa obu spraw w znaczeniu przytoczonym powyżej.

W wyroku z 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08, Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się o zgodności art. 394¹ § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 i art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Obecnie przepis ten został ujęty w innej jednostce redakcyjnej kodeksu postępowania cywilnego (art. 394² § 1¹ k.p.c.), a wzorce kontroli, które strona skarżąca wskazała w skardze konstytucyjnej, różnią się od wskazanych w sprawie o sygn. akt SK 19/08. W sprawie o sygn. akt SK 19/08 były to art. 45 ust. 1 i art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Natomiast w analizowanej sprawie są to dodatkowo art. 77 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

Jednocześnie z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że to, iż określone przepisy stanowiły już przedmiot kontroli z konkretnymi wzorcami, nie oznacza automatycznie wyłączenia dopuszczalności kontroli zgodności tych samych przepisów z tymi samymi wzorcami, w szczególności, jeżeli inicjator kontroli przedstawia nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie wyroku. W rozpoznawanej sprawie, w skardze konstytucyjnej powołano się przede wszystkim na argument nowelizacji k.p.c. z 2019 r. Nowelizacja k.p.c. z 2019 r. mogła zatem wpłynąć na istotę sprawy (co wymaga weryfikacji, por. pkt VI.1. projektu stanowiska).

Należy jeszcze zauważyć, że o ile w sprawie zakończonej wyrokiem z 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08, Trybunał Konstytucyjny odnosił się do stanu faktycznego, w którym odrzucono skargę o wznowienie postępowania (środek nadzwyczajny), to w stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy odrzucono apelację (zwyczajny środek odwoławczy) – co również może wskazywać na wystąpienie odmienności i także wymaga analizy.

5. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego: „[...] skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać «sposób» tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli [...]. Tym samym nie wystarczy, że skarżący

wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej” (zob. postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09; 14 stycznia 2009 r., sygn. akt Ts 21/07; 15 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 10/09). Strona skarżąca powinna zatem, czego w rozpoznawanej sprawie zabrakło, sprecyzować swoją krytykę (ujemną ocenę, zastrzeżenia) – zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 113-114. Krytyka ta powinna zaś bazować na konkretnych, merytorycznych i przekonujących argumentach, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej między normami prawnymi – tymi, wynikającymi z zaskarżonych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego oraz konstytucyjnymi, statuującymi określone prawo lub wolność przysługującą skarżącemu (zob. postanowienie TK z 24 lipca 2002 r., sygn. akt SK 44/01). Innymi słowy, przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie (zob. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10).

Konfrontacja trybunalskich wymagań co do uzasadnienia zarzutów skargi konstytucyjnej z przedstawionym wyżej stanowiskiem strony skarżącej, mającym przemawiać na rzecz niezgodności kwestionowanych regulacji z art. 77 ust. 2 Konstytucji prowadzi do wniosku, że wymagania formalne z art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK, jakimi są: wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób zostały naruszone oraz prawidłowe uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie – nie zostały spełnione. Sformułowany w skardze konstytucyjnej zarzut naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji jest ogólnikowy. Argumentacja strony skarżącej nie odnosi się wprost do art. 77 ust. 2 Konstytucji. W istocie strona skarżąca wskazała jedynie, że: „sygnalizuje się pewne wątpliwości, co do ewentualnego krzyżowania się zakresów art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji RP. Kompromisowe ujęcie tego zagadnienia sugeruje, że zamknięcie drogi sądowej w znaczeniu użytym w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP nastąpiłoby wtedy, gdy przepis ustawy wprost wyłączałby możliwość skierowania sprawy na tę drogę sądową” (skarga konstytucyjna, s. 10). Dalej nie wyjaśniła jednak, w jaki sposób ustawa zamknęła drogę dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Strona skarżąca nie odnosi się do zasady zakazu zamykania drogi sądowej i nie precyzuje, jak została ona naruszona. Brak argumentacji skarżącej w tym zakresie nie pozwala na stwierdzenie, że skarga konstytucyjna spełnia wymóg określony w art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK. Nadto trzeba pamiętać, że polski system kontroli konstytucyjności prawa opiera się na domniemaniu konstytucyjności badanych aktów normatywnych, dlatego też ten, kto kwestionuje konstytucyjność aktu normatywnego powinien przedstawić przekonujące argumenty i dowody przemawiające za stwierdzeniem niezgodności kwestionowanych regulacji z aktami normatywnymi zajmującymi wyższe miejsce w hierarchii źródeł prawa. W rozpoznawanej sprawie takich argumentów i dowodów strona skarżąca nie przedstawiła.

Analogiczne uwagi należy uczynić w zakresie przedstawionego przez stronę skarżącą uzasadnienia zarzutu naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji. Strona skarżąca nie przeprowadziła wymaganego „testu proporcjonalności”, wskazała wyłącznie, na czym polega „polskie ujęcie proporcjonalności ograniczeń”. Uzasadniając zarzut, strona skarżąca ograniczyła się do zadania pytania: „czy pozbawienie skarżącego prawa do zażalenia postanowienia o odmowie zwolnienia kosztów sądowych było rozwiązaniem przydatnym dla osiągnięcia celu deklarowanego ustawodawcy (przyśpieszenie postępowania utożsamione i związana z tym koncentracja czynności w sądzie drugiej instancji)?” i udzielenia odpowiedzi:, że: „przyjęty (w istocie retrospektywnie, skutek wykładni sądowej, a nie wyraźnej wypowiedzi ustawodawcy) model postanowienia niezaskarżalnego w toku postępowania wstępnego należy uznać za nieskuteczny.” W ocenie Sejmu, taka „argumentacja” nie spełnia wymogu określonego w art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK.

Również zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji nie został uargumentowany adekwatnie do wymogów art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK. Uzasadniając zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji strona skarżąca podała, że została: „wciągnięta w swoistą «pułapkę», zaś działając w zaufaniu do treści norm wyinterpretowanych z k.p.c. zgodnie z paradygmatem sądowego stosowania ustawy w zgodzie z Konstytucją RP (przy braku jakichkolwiek wytycznych ustawodawcy bądź stanowiska Sądu Najwyższego, tudzież ustabilizowanej praktyki sądowej), ubiegała się bezskutecznie o kontrolę instancyjną postanowienia kosztowego, tracąc możliwość uruchomienia skutecznego postępowania odwoławczego”. Ponadto zaznaczyła, że: „skoro organ wymiaru sprawiedliwości posiada (nieusunięte uchwałą ws. III CZP 14/20) wątpliwości co do zaskarżonych przepisów, to należy domniemywać, że przepisy te nie posiadają

konstytucyjnej cechy jasności oraz precyzji i to tłumaczy podnoszony przez stronę skarżącą posiłkowo zarzut naruszenia zasad prawidłowej legislacji oraz naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i tworzonych przezeń prawa (art. 2 Konstytucji RP)”. Zdaniem Sejmu, taka argumentacja nie uzasadnia przyjęcia art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli. Po pierwsze, sama strona skarżąca zaznaczyła, że wskazuje ten przepis posiłkowo, a po drugie prawo do sądu jest niejako „zakotwiczone” w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. W wyroku TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97, stwierdzono, że w razie zakwestionowania zgodności aktu normatywnego ze standardami demokratycznego państwa prawnego, skonkretyzowanymi i rozwiniętymi w odrębnych postanowieniach ustawy zasadniczej, podstawę kontroli konstytucyjności powinny stanowić przede wszystkim szczegółowe przepisy konstytucyjne. W takich sytuacjach nie ma natomiast potrzeby powoływania – jako podstawy kontroli – zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Zasada ta pełni wówczas przede wszystkim funkcję wskazówki dla interpretacji wymienionych, szczegółowych przepisów ustawy zasadniczej. Uwagi te odnoszą się w szczególności do spraw, w których przedstawiony został zarzut naruszenia prawa do sądu. Prawo to jest jednym z elementów składających się na pojęcie demokratycznego państwa prawnego. Ponadto sam fakt, że Sąd Najwyższy odmówił podjęcia uchwały nie oznacza, że, jak uważa strona skarżąca, „należy domniemywać” niezgodność regulacji z art. 2 Konstytucji. Wręcz przeciwnie, polski system kontroli konstytucyjności prawa opiera się na domniemaniu konstytucyjności badanych aktów normatywnych. Co więcej, strona skarżąca nie uwzględniła przyczyn odmowy podjęcia uchwały, a zatem braku związku między rozstrzygnięciem zagadnienia prawnego a wynikiem postępowania wszczętego środkiem odwoławczym. Strona skarżąca wskazała również na uchwałę Sądu Najwyższego z 1 lipca 2021 r., sygn. akt III CZP 36/20, podając, że: „leksyka powołanej uchwały jednoznacznie wskazuje, że Sąd Najwyższy odmawia znowelizowanym (w domyśle kwestionowanym przez stronę skarżącą) przepisom jasności i komunikatywności.” Trzeba jednak zauważyć, że istota tej uchwały dotyczy składu rozpoznającego zażalenie, a nie problematyki, o której mowa w skardze konstytucyjnej. Nie ma racji strona skarżąca, twierdząc, że sąd miał wątpliwości w zakresie stosowania kwestionowanych przepisów. Nie przekonuje argument, że: „skarżący i jego pełnomocnik nie mogli przewidzieć modelu postępowania sądu”. Brak zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych (opłaty od apelacji) wynika wprost

z przepisów, nie jest zatem konieczne odwoływanie się do jakikolwiek „dostępnych źródeł wykładni operatywnej” (skarga konstytucyjna, s. 8). Co więcej, Trybunał Konstytucyjny nie kontroluje wykładni przepisów, ale normy z nich wynikające.

W konsekwencji, w odniesieniu do badania zgodności kwestionowanej regulacji z art. 77 ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji, postępowanie powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. W rozpoznawanej sprawie strona skarżąca nie powołała jako wzorca kontroli art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Ugruntowana w orzecznictwie trybunalskim zasada *falsa demonstratio non nocet* nakazuje odczytać zakres zaskarżenia zgodnie z intencjami podmiotu uruchamiającego postępowanie przed sądem konstytucyjnym (zob. postanowienia TK z: 26 lutego 2014 r., sygn. akt K 52/12 i 7 marca 2017 r., sygn. akt K 40/13). Zastosowanie zasady *falsa demonstratio non nocet* pozwala: „na ingerencję w *petitum* wniosku (rekonstrukcję wzorców i przedmiotu kontroli) tylko wówczas, gdy nie zostały w nim wiernie oddane zarzuty skutecznie sformułowane (a więc i udowodnione) w uzasadnieniu wniosku (decydujące znaczenie ma bowiem istota sprawy, a nie sposób jej oznaczenia)”. W dotychczasowej praktyce orzeczniczej Trybunał Konstytucyjny nie wykluczał w konsekwencji i takich sytuacji, gdy: „[d]ookreślenie treści przywoływanego wzorca kontroli na podstawie zasady *falsa demonstratio non nocet* może prowadzić Trybunał Konstytucyjny do doprecyzowania w sentencji orzeczenia, że kontrola przedstawionych w piśmie procesowym zarzutów nastąpiła w danej sprawie w zderzeniu z wzorcem kontroli, który nie został wysłowiony w *petitum* pisma. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie powtarzał, że na treść pisma procesowego składa się cała treść – nie tylko jego komparycja, ale i uzasadnienie. W *petitum* następuje tylko usystematyzowanie wątpliwości i wskazanie kluczowych wzorców kontroli (...). Na 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. akt SK 12/12 wraz z przywołanym tam orzecznictwem). Innymi słowy, Trybunał Konstytucyjny dopuszcza taką

możliwość, że – stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet* podczas rekonstrukcji wzorca kontroli – uwzględnią w sentencji wyroku przepisy konstytucyjne formalnie niepowołane w skardze konstytucyjnej (zob. też np. wyroki TK z: 22 marca 2017 r., sygn. akt SK 13/14; 23 maja 2018 r., sygn. akt SK 15/15).

W ocenie Sejmu, wprawdzie z *petitum* skargi nie wynika, że wzorcem kontroli ma być art. 176 Konstytucji, to jednak w treści uzasadniania strona skarżąca pośrednio powołuje się na ten przepis.

Dodatkowo na przepis ten powołał się też Rzecznik Praw Obywatelskich. Biorąc zatem pod uwagę zasadę *falsa demonstratio non nocet* i przyjmując, podobnie jak RPO, że zarzut naruszenia art. 176 ust. 1 Konstytucji można wyinterpretować z zarzutów skargi, należy uznać, że również ta regulacja powinna być wzorcem kontroli w sprawie – jest to jednak wzorzec związkowy, a nie autonomiczny.

W ocenie Sejmu, wprowadzona przez RPO zmiana mieści się w granicach uprawnienia tego organu do doprecyzowania wzorca kontroli. W orzecznictwie wskazuje się, że doprecyzowanie przez RPO wzorców kontroli powołanych w skardze konstytucyjnej, do której się przyłącza jest dopuszczalne. Pismo, mocą którego RPO przyłączył się do wniesionej skargi konstytucyjnej, nie może jednak prowadzić do rozszerzenia granic zaskarżenia w sprawie. W postępowaniu przed TK toczącym się w przedmiocie konstytucyjności przepisów zaskarżonych skargą konstytucyjną, zgodnie z art. 42 pkt 10 u.o.t.p.TK, RPO jest bowiem uczestnikiem postępowania, takim samym jak pozostałe podmioty wymienione w tym przepisie, wyposażonym w analogiczny do tych podmiotów zakres uprawnień (por. wyroki TK z: 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 68/06; 26 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 20/07).

W badanej sprawie RPO pominął wskazany przez stronę skarżącą jako podstawę kontroli art. 77 ust. 2, art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji, uzupełniając jednocześnie wzorce kontroli wskazane w sprawie o art. 176 ust. 1 Konstytucji, co należy zaaprobować.

7. Uwzględniając przeprowadzoną w punktach poprzedzających kontrolę dopuszczalności wniesionej skargi należy stwierdzić, że przedmiot kontroli w postępowaniu stanowi zgodność art. 394² § 1¹ k.p.c. z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

V. Wzorce kontroli

1. Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Konstytucyjne prawo do sądu stanowiło przedmiot pogłębionej analizy w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Koncentrowała się ona przede wszystkim na materialnej stronie zagadnienia, związanej z koniecznością zagwarantowania przez ustawodawcę drogi sądowej w poszczególnych kategoriach spraw. W tym zakresie analiza normatywnej treści art. 45 ust. 1 Konstytucji prowadzona była w ścisłym powiązaniu z art. 77 ust. 2 Konstytucji, zakazującym ustawodawcy zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, w najbardziej syntetycznym ujęciu na prawo do sądu składają się: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd (zob. wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98). Nadto w wyroku z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06, Trybunał Konstytucyjny rozwinął i uzupełnił dotychczasową linię orzecniczą, podkreślając, że konstytucyjne prawo do sądu obejmuje czwarty, bardzo ważny element, a mianowicie prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających spory prawne.

Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał wielokrotnie, że konstytucyjne prawo do sądu ma dwa aspekty: 1) pozytywny, zawierający dyrektywy zobowiązujące ustawodawcę do należytego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w wymiarze instytucjonalnym i proceduralnym oraz zobowiązujące do zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania; 2) negatywny, wyrażający się w zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji). Jak wskazał sąd konstytucyjny: „Konstytucja nie wyklucza [...] ustanawiania w ustawie pewnych ograniczeń prawa do sądu, jeżeli nie prowadzą do zamknięcia sądowej drogi dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw i mieszczą się w ramach określonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji,

wyznaczając granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych” (zob. wyrok TK z 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05).

Podstawowym i koniecznym warunkiem realizacji prawa wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji jest zapewnienie dostępu do sądu, rozumianego jako możliwość uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej.

Dla wyznaczenia zakresu prawa do sądu w przedłożonej do rozpatrzenia skardze konstytucyjnej istotne znaczenie ma pojęcie „sprawy”, której rozpoznania przez sąd może żądać uprawniony podmiot. W wyroku z 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06, Trybunał Konstytucyjny uznał, że konstytucyjna treść normatywna pojęcia prawnego „rozpatrzenie sprawy”, zamieszczonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, obejmuje rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach podmiotu, na podstawie norm prawnych „wynikających” z obowiązujących przepisów prawnych. Istotą „rozpatrzenia sprawy” jest prawna kwalifikacja konkretnego stanu faktycznego, zawarta w wydanej normie konkretnej i indywidualnej, skierowanej do określonego podmiotu, z której to normy wynikają określone skutki prawne, tzn. konkretne uprawnienia lub obowiązki. Z treści art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika też, że „rozpatrzenia sprawy” w sposób sprawiedliwy i jawny oraz bez nieuzasadnionej zwłoki dokonuje niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Przyjęcie takich założeń prowadzi do wniosku, że „sprawa” w ujęciu art. 45 ust. 1 Konstytucji to określone zadanie sądu polegające na prawnej kwalifikacji konkretnego stanu faktycznego, służące rozstrzygnięciu o prawach lub obowiązkach określonego podmiotu (adresata).

Naturalnie jednym z zasadniczych elementów wpływających na dostęp do sądu są koszty sądowe (zob. przykładowo wyroki TK z: 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01; 2 lipca 2003 r., sygn. akt K 25/01; 30 marca 2004 r., sygn. akt SK 14/03; 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04).

Problematyka kosztów sądowych w aspekcie prawa do sądu była wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że koszty sądowe są tradycyjnie uznanym instrumentem polityki państwa służącym regulowaniu relacji stron stosunków procesowych oraz stymulowaniu decyzji jednostek co do sposobu prowadzenia swych interesów i doboru środków ich ochrony. Koszty postępowania służą osiągnięciu należytej sprawności organizacyjnej i orzeczniczej sądów oraz wyodrębnieniu roszczeń szykanujących i oczywiście niezasadnych spośród roszczeń uzasadnionych, służących ochronie praw i wolności jednostki. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny

zwrócił uwagę, że koszty spełniają liczne funkcje: społeczne, fiskalne, a także służebne wobec wymiaru sprawiedliwości. Funkcja społeczna oznacza wpływ, jaki wywierają na życie społeczne w sensie pozytywnym, np. ograniczenie pieniactwa, szykanowania przeciwnika, minimalizacja zachęt do ochrony fikcyjnych interesów i chęci niesłusznego wzbogacenia się kosztem przeciwnika, jak i negatywnym, np. utrudnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zaburzenia funkcjonowania zasady faktycznej równości uczestników postępowania. Funkcje fiskalne polegają na uzyskaniu częściowego przynajmniej zwrotu kosztów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, przy czym w wypadkach skrajnych realizacja tej funkcji może przerodzić się w nadmierny fiskalizm, stanowiący zagrożenie prawa do sądu. Funkcje służebne wobec wymiaru sprawiedliwości przejawiają się przede wszystkim wpływem kosztów na zachowania stron w trakcie procesu. Stanowisko to zostało potwierdzone w szeregu późniejszych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. wyrok TK z 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05).

2. Zgodnie z art. 78 Konstytucji każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.

W przepisie tym wyrażono samoistne prawo podmiotowe strony każdego postępowania (nie tylko sądowego) do uruchomienia procedury weryfikującej prawidłowość rozstrzygnięć wydawanych przez organ działający w pierwszej instancji. Owo prawo podmiotowe wpływa także na ukształtowanie prawa przedmiotowego, bowiem determinuje sposób uformowania procedur sądowych i administracyjnych, a tym samym oddziałuje na organizację sądownictwa i władz administracyjnych (zob. wyrok TK z 18 października 2004 r., sygn. akt P 8/04).

W świetle art. 78 zdanie 2 Konstytucji nie ulega wątpliwości, że prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji nie ma charakteru absolutnego. Możliwe jest zatem ustanawianie w tym zakresie wyjątków, przy czym musi to następować w drodze ustawy i w zgodzie z innymi wymogami wynikającymi z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. np. wyroki TK z: 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01; 18 kwietnia 2005 r., sygn. akt SK 6/05). Mimo że ustawa zasadnicza nie precyzuje charakteru wyjątków (w tym ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego) od zasady zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydawanych w pierwszej instancji, to w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że: „Nie oznacza to jednak, iż ustawodawca

ma pełną, niczym nieskrępowaną swobodę w ustalaniu katalogu takich wyjątków. W pierwszym rzędzie należy liczyć się z tym, iż nie mogą one prowadzić do naruszenia innych norm konstytucyjnych. Ponadto, nie mogą powodować przekreślenia samej zasady ogólnej, która na gruncie zwykłego ustawodawstwa stałaby się *de facto* wyjątkiem od wprowadzanej w różnych regulacjach procesowych reguły postępowania jednoinstancyjnego. Należy zatem uznać, że odstępstwo od reguły wyznaczonej treścią normatywną art. 78 Konstytucji w każdym razie powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiałyby pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego” (zob. wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01).

Wzorzec wynikający z art. 78 Konstytucji dotyczy zarówno orzeczeń organów sądowych, jak i decyzji oraz orzeczeń organów pozasądowych. Jest to norma o odmiennym zakresie i treści niż prawo do sądu wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz ustrojowa zasada dwuinstancyjnego postępowania sądowego wyrażona 176 ust. 1 Konstytucji. Prawo do weryfikacji orzeczenia lub decyzji pierwszej instancji wynikające z art. 78 Konstytucji może być zrealizowane zarówno w procedurze sądowej jak i pozasądowej. Wynika to z charakteru art. 78 Konstytucji, który nie jest kolejnym przepisem ustanawiającym prawo do sądu, ale gwarancją sprawiedliwości proceduralnej w każdym z postępowań (A. Zieliński, *Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 11, s. 8). Pojęcie „zaskarżenia” nie zostało zdefiniowane w przywołanym przepisie Konstytucji. Wynika stąd potrzeba jego szerokiego rozumienia, a tym samym objęcia jego zakresem różnych, specyficznych dla danej procedury, środków prawnych, których cechą wspólną jest umożliwienie stronie weryfikacji podjętego w pierwszej instancji orzeczenia bądź decyzji. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że: „chodzi tu o środki prawne, uruchamiające tzw. kontrolę instancyjną (tok instancji), a więc zwyczajne środki prawne (środki odwoławcze) o charakterze w zasadzie dewolutywnym. Przepis ten, literalnie rzecz ujmując, nie odnosi się do nadzwyczajnych środków prawnych, choć obejmuje naturalnie także postępowania, toczące się w wyniku złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności czy wznowienie postępowania” (zob. wyrok TK z 15 maja 2000 r., sygn. akt SK 29/99; zob. także wyrok TK z 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09). Konstytucyjny standard w tym zakresie wyczerpuje się w możliwości poddania weryfikacji jedynie niekontrolowanego uprzednio rozstrzygnięcia w ramach rozpoczętej już sprawy.

3. Jak wynika z art. 176 ust. 1 Konstytucji, postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne.

Pomimo ścisłego powiązania zakresów art. 176 ust. 1 Konstytucji z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji, można wskazać kilka zasadniczych odrębności treści i ujęcia wspomnianych przepisów. Treścią art. 176 ust. 1 Konstytucji jest zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego. Oznacza ona możliwość przeprowadzenia na żądanie strony postępowania w tej samej sprawie przed drugą instancją, czyli organem rozpatrującym środki zaskarżenia umożliwiające merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu odwoławczym (zob. wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01). Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, art. 176 ust. 1 Konstytucji ma dwojaki charakter. „Z jednej strony jest przepisem ustrojowym, gdyż określa sposób zorganizowania procedur sądowych, a w konsekwencji sposób zorganizowania systemu sądów. Z drugiej strony, art. 176 ust. 1 Konstytucji jest przepisem gwarancyjnym, bo – dopełniając postanowienia art. 78 – konkretyzuje treść prawa jednostki do dwuinstancyjnego postępowania sądowego [...]. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego zakłada w szczególności: a) dostęp do sądu drugiej instancji, a tym samym przyznanie stronom właściwych środków zaskarżenia, które uruchamiają rzeczywistą kontrolę rozstrzygnięć wydanych przez sąd pierwszej instancji; b) powierzenie rozpoznania sprawy w drugiej instancji – co do zasady – sądowi wyższego stopnia; c) odpowiednie ukształtowanie procedury przed sądem drugiej instancji, tak aby sąd mógł wszechstronnie zbadać rozpoznawaną sprawę i wydać rozstrzygnięcie merytoryczne” (zob. wyrok TK z 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09). Należy przy tym podkreślić, że zakres przedmiotowy art. 176 ust. 1 Konstytucji dotyczy tylko postępowania sądowego i tylko spraw w rozumieniu art. 45 Konstytucji. Zatem wyrażający zasadę dwuinstancyjności postępowania art. 176 ust. 1 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem kontroli wyłącznie w przypadkach postępowań o charakterze sądowym, tj. rozpatrywanych od początku do końca przez sąd (zob. wyroki TK z: 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00; 12 maja 2003 r., sygn. akt SK 38/02). Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego jest minimalnym standardem gwarantowanym przez art. 176 ust. 1 Konstytucji, od którego nie dopuszcza się wyjątków, ma zatem charakter absolutny. Zasada dwuinstancyjności nie wymaga jednak, aby w każdej kwestii incydentalnej,

wpadkowej, niemającej charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, przysługiwał środek zaskarżenia. Zasada ta bowiem dotyczy postępowania sądowego jako całości, a nie poszczególnych rozstrzygnięć, niemających charakteru sprawy w konstytucyjnym znaczeniu. Konieczność ustanowienia takich środków w niektórych kwestiach wpadkowych, niemających charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, może natomiast wynikać z ogólnego wymogu ukształtowania procedury sądowej zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej (por. wyroki TK z: 5 lipca 2005 r., sygn. akt SK 26/04; 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 3/05; 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08 oraz 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09).

Innymi słowy, systematyka Konstytucji oraz brzmienie art. 176 ust. 1 Konstytucji wskazują, że powołany przepis odnosi się do pojęcia „postępowania sądowego” jako całości, czyli złożonego procesu prawnie istotnych czynności sądów, których zadaniem jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (zob. wyrok TK z 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09). W związku z tym wynikająca z art. 176 ust. 1 Konstytucji gwarancja dwuinstancyjności postępowania sądowego odnosi się do sytuacji, w której sąd sprawuje wymiar sprawiedliwości, czyli rozstrzyga o konstytucyjnych prawach i wolnościach jednostki, i nie działa tylko jako organ ochrony prawnej, a zatem nie kontroluje jedynie aktów władzy publicznej w celu ochrony jednostki przed arbitralnością działania władzy (por. postanowienie TK z 9 stycznia 2006 r., sygn. akt Ts 207/05 oraz wyroki TK z: 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09; 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 34/12). „Umieszczenie art. 176 ust. 1 w rozdziale VIII Konstytucji «Sądy i Trybunały» nakazuje przyjąć, że użyte w nim pojęcie «postępowanie sądowe» trzeba łączyć z kompetencją zastrzeżoną przez Konstytucję na rzecz sądów, czyli ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Polega ono na stosowaniu prawa w sprawach indywidualnych, na merytorycznym rozstrzygnięciu konfliktów indywidualnych. W tym sensie «postępowanie sądowe» z art. 176 ust. 1 Konstytucji oznacza postępowanie, w którym dochodzi do wydania merytorycznego orzeczenia co do istoty sprawy” (zob. wyrok TK z 13 lipca 2009 r., sygn. akt SK 46/08).

Generalnie więc naruszenia zasady dwuinstancyjności należy upatrywać w tych procedurach, które nie dają możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszej instancji podjętego „w sprawie”.

Skoro w art. 78 Konstytucji mowa jest wyłącznie o prawie strony do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, natomiast z art. 176 Konstytucji wynika, iż

ustrój sądów i procedura muszą zapewniać rozpoznawanie wszystkich spraw w postępowaniu dwuinstancyjnym, przyjąć trzeba, że w świetle art. 176 Konstytucji dopuszczalne jest wyłączenie zaskarżalności niektórych orzeczeń wпадkowych wydawanych w toku postępowania (R. Hauser, *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego* [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 141 i n.). Ustanowiona w art. 176 Konstytucji zasada dwuinstancyjności odnosi się do całego postępowania, a nie do indywidualnego orzeczenia wydanego w postępowaniu. Zaskarżalność dotyczy zatem orzeczeń wydanych w sprawie rozpoznawanej w postępowaniu cywilnym, tj. orzeczeń w zakresie przedmiotu postępowania, dla którego zostało ono wszczęte. Chodzi tu o orzeczenia merytoryczne, a także orzeczenia o charakterze formalnym, o ile kończą one postępowanie w sprawie (tak F. Zedler, *Zagadnienie instancyjności postępowania cywilnego* [w:] *Prace z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, Warszawa 2000, s. 383 i n.).

VI. Analiza zgodności

1. Przed przystąpieniem do analizy zgodności należy wskazać, że trudno zgodzić się ze stroną skarżącą, iż w następstwie nowelizacji k.p.c. z 2019 r. doszło do tego rodzaju istotnej zmiany w zakresie postępowania odwoławczego, która skutkowałaby niekonstytucyjnością skarżonej w sprawie regulacji. Trafnie wskazuje strona skarżąca, że w poprzednim stanie prawnym czynności związane z oceną dopuszczalności zaskarżenia apelacją orzeczenia co do istoty sprawy (a zatem m.in. zweryfikowanie, czy apelacja została opłacona, względnie rozpoznanie wniosku o zwolnienie od opłaty) wykonywane były zarówno przez sąd pierwszej instancji (sąd *a quo*), jak i sąd drugiej instancji (sąd *a quem*) oraz przewodniczących w tych sądach, a obecnie dokonuje ich wyłącznie sąd drugiej instancji. Kwestia ta ma jednak drugorzędne znaczenie i nie może przesądzać o niekonstytucyjności przepisu poddanego kontroli biorąc pod uwagę, że zarówno w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, jak i obecnie, postanowienia oddalające zgłoszony w apelacji wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych rozpoznawane po raz pierwszy przez sąd odwoławczy są niezaskarżalne. Zmiana w zakresie modelu tzw. postępowania międzyinstancyjnego sprawiła wyłącznie, że obecnie kontroli nie dokonuje sąd pierwszej instancji, ale jedynie sąd drugiej instancji.

Do powyższego zagadnienia odniósł się Sąd Najwyższy w uchwale z 18 lutego 2021 r., sygn. akt III CZP 14/20, który wyjaśnił, że sąd właściwy do zgłoszenia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych określa art. 105 ust. 1 u.k.s.c., zgodnie z którym wniosek ten należy złożyć na piśmie lub ustnie do protokołu w sądzie, w którym sprawa ma być wytoczona lub już się toczy. Przed wejściem w życie nowelizacji k.p.c. z 2019 r., w sytuacji, w której żądanie zwolnienia od kosztów sądowych było składane wraz z apelacją, przepis ten był powszechnie rozumiany w ten sposób, że właściwym do złożenia i rozpoznania wniosku był sąd pierwszej instancji (zob. postanowienie SN z 19 sierpnia 2009 r., sygn. akt III CZ 30/09). Taki sposób interpretacji miał uzasadnienie w funkcjach powierzonych sądowi pierwszej instancji, jako sądowi *a quo*, w zakresie wstępnej kontroli dopuszczalności apelacji (art. 370 k.p.c. – obecnie uchylony). Kontrola ta dotyczyła m.in. prawidłowego opłacenia apelacji, co warunkowało podjęcie przez sąd dalszych czynności, w tym doręczenie apelacji przeciwnikowi procesowemu i przekazanie jej sądowi *ad quem* (art. 371 k.p.c. w dawnym brzmieniu). W razie oddalenia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych i nieopłacenia apelacji podlegała ona odrzuceniu przez sąd pierwszej instancji (art. 370 k.p.c. – obecnie uchylony). Nie oznaczało to jednak, że kontroli tej nie mógł dokonywać sąd drugiej instancji.

W nowelizacji k.p.c. z 2019 r. odstąpiono od dotychczasowego modelu podwójnej kontroli dopuszczalności apelacji w sądzie *a quo* i sądzie *ad quem*. Zestawienie zmian polegających na uchyleniu art. 370 k.p.c. i nadaniu nowego brzmienia art. 371 oraz art. 373 k.p.c. prowadzi do wniosku, że czynności sprowadzające się do badania dopuszczalności apelacji zostały skoncentrowane w sądzie drugiej instancji, a rola sądu pierwszej instancji została ograniczona do zarejestrowania wpływu apelacji i czynności technicznej polegającej na przekazaniu akt sprawy sądowi drugiej instancji. Kontrola realizowana przez sąd drugiej instancji obejmuje również kwestię uiszczenia opłaty od apelacji, co zakłada uprzednie rozpoznanie ewentualnego wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych.

Wbrew stanowisku strony skarżącej, ta zmiana nie wpływa jednak na uprawnienia stron postępowania. W stanie prawnym poprzedzającym wejście w życie nowelizacji k.p.c. z 2019 r. postanowienie sądu drugiej instancji o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych również było niezaskarżalne (zob. art. 394¹ i art. 394² k.p.c. w dawnym brzmieniu *a contrario*). Nie wykluczało to jednak (i obecnie nie wyklucza) poddania tego postanowienia kontroli na podstawie art. 380 k.p.c., jeżeli odmowa

zwolnienia od kosztów sądowych zamykała (zamyka) drogę do wniesienia środka zaskarżenia. Nadto rozpoznając zażalenie na postanowienie sądu drugiej instancji odrzucające skargę kasacyjną ze względu na jej nieopłacenie, Sąd Najwyższy władny był badać, na podstawie powołanego przepisu, zasadność ewentualnej odmowy zwolnienia od kosztów sądowych (por. np. postanowienia SN z: 15 czerwca 2011 r., sygn. akt V CZ 25/11; 17 września 2020 r., sygn. akt I CZ 7/20).

Po wejściu w życie nowelizacji k.p.c. z 2019 r. stan ten nie uległ zmianie, przepisy w dalszym ciągu nie dopuszczają możliwości odrębnego zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych (art. 394¹ i art. 394² § 1 i § 1¹ k.p.c.). Postanowienie takie nadal może być jednak poddane kontroli na podstawie art. 380 k.p.c., przy czym w obecnym stanie prawnym weryfikacja ta jest możliwa także na etapie składania apelacji, jeżeli odmowa zwolnienia od kosztów sądowych zamyka drogę do jej skutecznego wniesienia. Apelujący może kwestionować odmowę zwolnienia od kosztów sądowych uniemożliwiającą skuteczne złożenie apelacji, wnosząc zażalenie na postanowienie o odrzuceniu apelacji (art. 394² § 1 k.p.c.), co zresztą strona skarżąca przyznaje. Zażalenie to *de lege lata* podlega rozpoznaniu przez inny skład sądu drugiej instancji i nie jest ograniczone do spraw kasacyjnych (por. art. 394¹ § 2 k.p.c. w dawnym brzmieniu). Rozpoznając je, sąd drugiej instancji stosuje również art. 380 k.p.c. (por. art. 394² § 2 w związku z art. 397 § 3 k.p.c.). Finalnie zatem, z inicjatywy strony skarżącej, może dojść do weryfikacji zasadności odmowy zwolnienia od kosztów sądowych przez właściwy do rozpoznania apelacji sąd *ad quem*. Dodać trzeba, że efektywność tej weryfikacji zakłada ujawnienie motywów odmowy zwolnienia od kosztów sądowych w postanowieniu odrzucającym apelację z racji jej nieopłacenia (zob. postanowienie SN z 10 maja 2018 r., sygn. akt I PZ 4/18). Jeżeli zażalenie na postanowienie o odrzuceniu środka zaskarżenia zarzuca wyłącznie nieprawidłowość niezaskarżalnego postanowienia o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych, zażalenie takie należy traktować w kontekście opłat sądowych na równi z zażaleniem, którego przedmiotem jest odmowa zwolnienia od kosztów sądowych (art. 95 ust. 2 pkt 1 u.k.s.c.), z tym skutkiem, że od zażalenia tego nie pobiera się opłaty sądowej (zob. postanowienie SN z 7 września 2020 r., sygn. akt I CZ 7/20 i powołane tam dalsze orzecznictwo). Biorąc powyższe pod uwagę, również stanowisko sprowadzające się do powołania na brak możliwości skorzystania przez stronę z ustawowego zwolnienia od opłaty od zażalenia w trybie art. 95 ust. 2 pkt 1 u.k.s.c.

– jest wadliwe. Nie można się zgodzić, by zażalenie na postanowienie sądu, którego przedmiotem jest odmowa zwolnienia od kosztów sądowych, podlegało opłacie.

Warto jednocześnie przytoczyć fragment uzasadnienia do postanowienia SN z 10 maja 2018 r., sygn. akt I PZ 4/18, w którym wskazano: „Sąd Najwyższy ma świadomość, że oddalenie przez sąd drugiej instancji wniosku strony o zwolnienie od kosztów sądowych nie jest orzeczeniem zaskarżalnym zażaleniem do Sądu Najwyższego. Skoro jednak może podlegać kontroli w razie wniesienia zażalenia na postanowienie o odrzuceniu skargi kasacyjnej z powodu nieuiszczenia przez stronę skarżącą opłaty od skargi (w związku z odmową przyznania jej zwolnienia od kosztów sądowych), to powinno być uzasadnione, chociaż nie jest zaskarżalne. Wiele sądów drugiej instancji uzasadnia swoje postanowienia oddalające wniosek strony o zwolnienie od kosztów sądowych właśnie z tej przyczyny – z powodu podlegania takiego orzeczenia kontroli w ramach postępowania zażaleniowego.” W istocie zatem również praktyka sądowa umożliwia stronie zapoznanie się z motywami rozstrzygnięcia. W kontekście powyższego wskazuje się, że strona nie może podjąć skutecznej polemiki z ustaleniami sądu, ponieważ nie zna jego motywów. Warto więc zaznaczyć, że w stanie prawnym przed nowelizacją k.p.c. 2019 r. istniała możliwość zaskarżenia wyroku apelacją bez poznania motywów (bez złożenia wniosku o uzasadnienie wyroku) i nie świadczyło to o braku skuteczności polemiki.

Trafnie wskazuje Sąd Najwyższy w uchwale z 18 lutego 2021 r., sygn. akt III CZP 14/20, że można rozważać, czy umożliwienie zaskarżenia zażaleniem postanowienia sądu drugiej instancji o odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego (art. 394² § 1¹ pkt 1 k.p.c.) w zestawieniu z niedopuszczalnością zażalenia na postanowienie tego sądu o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych jest rozwiązaniem spójnym, mając na względzie wspólną genezę, zbliżone cele i wzajemne powiązania między tymi instytucjami. Wątpliwość co do celowości określonego rozwiązania legislacyjnego w powiązaniu z przypuszczeniem, że mogło dojść do przeoczenia przez ustawodawcę pewnej kategorii postanowień, które powinny być zaskarżalne zażaleniem, nie stanowi jednak dostatecznego podłoża do przyjęcia, że zachodzi przeoczenie uzasadniające rozszerzenie kręgu postanowień zaskarżalnych zażaleniem w drodze *analogii legis*. Odmienne stanowisko wymagałoby bliższego rozważenia wtedy, gdyby niedopuszczalność zażalenia implikowała wykluczenie sądowej kontroli odmowy zwolnienia od kosztów sądowych ze skutkiem w postaci zamknięcia skarżącemu drogi do wniesienia apelacji (art. 77

ust. 2 Konstytucji). Taka sytuacja nie ma jednak miejsca, zważywszy, że sądową kontrolę zasadności odmowy zwolnienia od kosztów sądowych na etapie wniesienia apelacji umożliwia art. 380 w związku z art. 394² § 1, art. 394² § 2 i art. 397 § 3 k.p.c. Oznacza to zatem, że zarzut braku możliwości skontrolowania rozstrzygnięcia sądu odwoławczego w przedmiocie wniosku o zwolnienie od opłaty od apelacji, jest bezpodstawny.

2. Przechodząc do oceny merytorycznej w kontekście powołanych przez stronę skarżącą wzorców kontroli, Sejm wyraża stanowisko, że kwestionowany w skardze przepis pozostaje zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji, jak również z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Przede wszystkim wskazać należy, że Konstytucja nie gwarantuje prawa do bezpłatnego postępowania sądowego, a zwolnienie od kosztów sądowych nie stanowi odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, objętej gwarancjami wyrażonymi w art. 45, art. 78 i art. 176 tego aktu. Postanowienie sądu wskazane przez stronę skarżącą w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej nie rozstrzyga bezpośrednio o dopuszczalności drogi sądowej, dotyczy jedynie kwestii zwolnienia od kosztów sądowych, tj. kwestii wpadkowej.

Postanowienie w zakresie zwolnienia od kosztów nie tylko nie stanowi odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, ale nie jest nawet elementem rozstrzygnięcia kończącego sprawę. Orzekając o zwolnieniu od kosztów, sąd nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach materialnoprawnych danej osoby. Rozstrzygnięcie to ma charakter „służebny” wobec postępowania merytorycznego i ma na celu umożliwienie jego prowadzenia a – w rezultacie – uzyskanie rozstrzygnięcia sprawy głównej. Z tego względu orzekanie o zwolnieniu od kosztów postępowania nie jest samo w sobie sprawą, do której stosuje się gwarancje z art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 Konstytucji, ale jest jedynie jedną z czynności podejmowanych w ramach rozpoznawania takiej sprawy.

Pogląd, zgodnie z którym orzekanie o kosztach nie stanowi odrębnej sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, a tym samym nie jest objęte gwarancjami wynikającymi z tego przepisu (oraz art. 78 i art. 176 Konstytucji), znajduje jednoznaczne oparcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Stanowisko w tym względzie Trybunał Konstytucyjny wyraził w szczególności w wyroku z 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08, którego tezy można ująć następująco. Po pierwsze, zasada dwuinstancyjności nie wymaga, aby w każdej kwestii wpadkowej, niemającej

charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, przysługiwał środek zaskarżenia. Po drugie, konstytucyjny nakaz zapewnienia efektywnego prawa do zaskarżania orzeczeń sądowych nie oznacza, że orzeczenia sądu drugiej instancji, w których odrzuca się środek zaskarżenia z przyczyn formalnych lub też które prowadzą *de facto* do zamknięcia drogi merytorycznego rozpoznania środka zaskarżenia, muszą podlegać dalszej kontroli instancyjnej. Po trzecie, wymóg uiszczania opłat na rzecz sądów cywilnych, w związku z roszczeniami lub środkami odwoławczymi wnoszonymi w celu ich ustalenia, nie może być uważany za ograniczenie prawa dostępu do sądu. Po czwarte, zwolnienie od kosztów sądowych nie jest wymierzaniem sprawiedliwości w dosłownym znaczeniu, lecz raczej czynnością z dziedziny administrowania środkami budżetowymi (zwłaszcza, że wnioski o zwolnienie od kosztów mogą rozpoznawać także referendarze sądowi). Oznacza to, że w zakresie prawa pomocy, rozstrzygając o zwolnieniu z kosztów, sąd działa jako organ ochrony prawnej, a nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości. Rozstrzygnięcie dotyczące zwolnienia od kosztów sądowych nie jest zatem objęte gwarancjami analogicznymi do tych, jakie obowiązują w przypadku rozpoznania sprawy. Z powyższym zgodził się również Rzecznik Praw Obywatelskich (stanowisko RPO, s. 12). Rzecznik argumentuje przy tym, że „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji jest ten spór prawny, w ramach którego wniesiono apelację. W ocenie Rzecznika, miałyby to przemawiać za tym, że art. 394² § 1¹ k.p.c. w zakresie pominięcia ustawodawczego może stanowić realną barierę w dostępie strony do postępowania. Argument ten należy jednak uznać za nieprzekonujący wobec tego, że prowadzi do nieuprawnionego rozszerzenia zakresu pojęcia „sprawy”. Bezspornie orzekanie o kosztach jest czynnością incydentalną wobec rozstrzygnięcia o istocie sprawy (zob. wyrok TK z 13 czerwca 2006 r., sygn. akt SK 54/04, zob. też P. Feliga [w:] *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, red. P. Feliga, Warszawa 2022, Lex, Kom. do art. 118 u.k.s.c., nb 4). Po piąte, rozstrzygnięcie o kosztach procesu oraz w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych mają odmienny charakter. O ile bowiem rozstrzygnięcie o kosztach procesu dotyczy konstytucyjnych praw materialnych podmiotów prywatnych, dotycząc bezpośrednio podstawowych interesów majątkowych stron, to orzeczenie w zakresie zwolnienia od kosztów procesu nie dotyczy bezpośrednio praw materialnych, rzutuje jedynie na możliwość korzystania z jednej z konstytucyjnych gwarancji tych praw, a mianowicie prawa do sądu.

Brak podobieństwa pomiędzy postanowieniem rozstrzygającym o kosztach postępowania a postanowieniem w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych przesądził o odmienności rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt SK 19/08 i w sprawie o sygn. akt SK 3/05. W pierwszej ze spraw Trybunał Konstytucyjny odniósł się do postanowienia dotyczącego zwolnienia od kosztów sądowych i orzekł o zgodności kontrolowanej normy z wzorcami konstytucyjnymi, a w drugiej odniósł się do postanowienia rozstrzygającego o kosztach postępowania i wskazał na niekonstytucyjność regulacji. Argumentacja przedstawiona przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt SK 19/08 pozostaje więc w pełni aktualna na tle rozpoznawanej sprawy, w tym po uwzględnieniu zmian dokonanych nowelizacją k.p.c. z 2019 r.

Należy jeszcze zauważyć, że o ile w sprawie zakończonej wyrokiem z 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08, Trybunał Konstytucyjny odnosił się do stanu faktycznego, w którym odrzucono skargę o wznowienie postępowania (środek nadzwyczajny), a w stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy odrzucono apelację, to jednak różnica ta finalnie nie ma istotnego znaczenia z perspektywy problemu konstytucyjnego, ponieważ w obu przypadkach rozpatrywane przez Trybunał Konstytucyjny zagadnienia nie dotyczą kwestii odrzucenia środka zaskarżenia, ale rozstrzygnięcia o kosztach sądowych.

Jednocześnie warto również zwrócić uwagę na uchwałę Sądu Najwyższego z 7 października 2021 r., sygn. akt III CZP 53/20, z której wynika, że art. 78 Konstytucji, ustanawiający prawo do zaskarżenia orzeczeń, odnosi się do orzeczeń sądu pierwszej instancji, a uprawnienia do zaskarżenia orzeczenia sądu drugiej instancji nie można wyprowadzić również z deklaracji dwuinstancyjnego modelu postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji).

W konsekwencji należy stwierdzić, że wobec istnienia wystarczających gwarancji procesowych kwestionowany w postępowaniu art. 394² § 1¹ k.p.c., w zakresie, w jakim nie przewiduje zaskarżenia postanowienia sądu odwoławczego o odmowie zwolnienia od opłaty od apelacji, nie narusza prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3. Jako wzorce kontroli przyjęto również art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Także w przypadku tych wzorców zarzuty nie zasługują na uwzględnienie.

Przechodząc do kwestii zgodności art. 394² § 1¹ k.p.c. z art. 78 Konstytucji, konieczne staje się w pierwszej kolejności rozstrzygnięcie, czy postanowienie w sprawie zwolnienia od kosztów sądowych stanowi orzeczenie pierwszoinstancyjne w rozumieniu powołanego przepisu ustawy zasadniczej. Artykuł 78 zdanie pierwsze Konstytucji nakazuje bowiem ustawodawcy *expressis verbis* zagwarantowanie zaskarżalności (co do zasady w formie środka dewolutywnego) jedynie orzeczeń „wydanych w pierwszej instancji”. Postanowienie objęte zakresem skargi konstytucyjnej należy do tzw. postanowień wpaddingowych (akcesoryjnych) wobec orzeczenia wydawanego w sprawie „głównej”. Dopuszczalność oceny tego typu rozstrzygnięć przez pryzmat art. 78 Konstytucji (ujmowanego samodzielnie lub w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji) w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wywoływała istotne kontrowersje.

Z jednej strony, wskazywano, że ocena „instancyjności” orzeczeń wpaddingowych powinna następować niezależnie od oceny „instancyjności” orzeczeń w sprawie głównej, a decydujące znaczenie o ich kwalifikacji powinny mieć kryteria merytoryczne. Wobec tego za orzeczenie pierwszoinstancyjne w rozumieniu art. 78 Konstytucji uznawano każde orzeczenie, wydawane przez sąd (nawet sąd drugiej instancji) po raz pierwszy. Taka koncepcja została przyjęta przez Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z 9 lutego 2010 r., sygn. akt SK 10/09 i w wyroku z 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 3/05 – pogląd Trybunału Konstytucyjnego spotkał się jednak z krytyką w literaturze. Trybunałowi Konstytucyjnemu zarzucono nie tylko sprzeczność z dotychczasową linią orzeczniczą, ale także to, że nie podaje żadnej argumentacji dla poparcia tezy, że sąd orzekający po raz pierwszy o kosztach postępowania w postępowaniu apelacyjnym działa jako sąd pierwszej instancji (por. A. Jakubecki, *Kilka uwag o instancyjności postępowania cywilnego na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego. Materiały Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego*, red. T. Ereciński, K. Weitz, Warszawa 2009, Lex).

Z drugiej jednak strony podkreślano, że „instancyjność” jest kategorią ustrojową (dotyczy usytuowania danego typu sądów w strukturze sądownictwa i ich zadań względem sądów innego typu). Wobec tego „sądem pierwszej instancji jest ten, przed którym rozpoczyna się główne postępowanie sądowe, w wyniku którego organ ten ma wydać rozstrzygnięcie dotyczące sporu istniejącego między stronami” (zob. wyrok TK z 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09). W rezultacie przyjmowano, że art. 78

i art. 176 ust. 1 Konstytucji nie są adekwatnymi wzorcami kontroli przepisów dotyczących postanowień wpadkowych, ponieważ kategoria „instancyjności” (do której odwołuje się także art. 78 Konstytucji) ma zastosowanie wyłącznie do orzeczeń w sprawach „głównych”. Takie założenie Trybunał Konstytucyjny przyjął m.in. w wyroku z 30 października 2013 r., sygn. akt SK 20/11 oraz wyroku z 2 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 38/09. Również w wyroku TK z 15 listopada 2016 r., sygn. akt SK 46/15, wskazano, że art. 176 ust. 1 Konstytucji nie statuuje praw lub wolności człowieka i obywatela i nie może stanowić samoistnego wzorca kontroli w trybie skargi konstytucyjnej (zob. postanowienia TK z: 7 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 87/09; 1 lipca 2010 r., sygn. akt Ts 6/10; 16 listopada 2011 r., sygn. akt Ts 124/11, por. również argumentację Sejmu w sprawie o sygn. akt SK 2/09 oraz sygn. akt SK 38/09).

W rozpoznawanej sprawie Sejm przychyliła się do stanowiska drugiego, uznając, że problemu zaskarżalności postanowień sądu odwoławczego nie należy sytuować w płaszczyźnie prawa do zaskarżania orzeczeń pierwszoinstancyjnych (art. 78 Konstytucji), powiązanego z gwarancją dwuinstancyjnego postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji), ale raczej analizować z punktu widzenia zasady sprawiedliwości proceduralnej, a więc jednego z aspektów prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wielokrotnie zdarza się, że sąd drugiej instancji rozstrzyga o jakiejś kwestii po raz pierwszy, niemniej nie ma to wpływu na jego usytuowanie w całym postępowaniu.

Przedstawiona argumentacja przemawia za koniecznością uznania, że kwestionowany przepis nie narusza ani zasady zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji), ani też zasady dwuinstancyjności postępowania (art. 176 ust. 1 Konstytucji). W tym stanie, uwzględniając argumentację przedstawioną w pkt VI. 2-3 stanowiska Sejm wnosi o uznanie, że art. 394² § 1¹ k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje zaskarżenia postanowienia sądu odwoławczego o odmowie zwolnienia od opłaty od apelacji **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 Konstytucji i z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

4. Dodatkowym argumentem przemawiającym za twierdzeniem, że obowiązująca regulacja kodeksu postępowania cywilnego nie narusza norm konstytucyjnych wskazanych jako wzorce kontroli jest okoliczność, iż zwolnienie od obowiązku ponoszenia opłat sądowych jest wyjątkiem, a nie regułą (zob. postanowienie SN z 13 lutego 2015 r., sygn. akt II CZ 96/14). Trzeba się zgodzić, że

intencją ustawodawcy (w ramach nowelizacji) było rozszerzenie możliwości uzyskania zwolnienia, niemniej jednak udzielenie tego zwolnienia nadal jest i powinno być wyjątkiem. Charakter prawny instytucji zwolnienia od kosztów sądowych jest ujmowany w orzecznictwie jednolicie. Przyjmuje się, że instytucja zwolnienia od kosztów sądowych jest wyjątkiem od zasady odpłatności postępowania sądowego i stanowi pomoc państwa tylko dla osób najuboższych (zob. postanowienie SN z 10 stycznia 2014 r., sygn. akt I Cz 103/13), dlatego całkowite zwolnienie od ponoszenia kosztów sądowych może nastąpić w sytuacjach wyjątkowych i to tylko wówczas, jeżeli koszty sądowe ograniczają stronie prawo do sądu (zob. postanowienia SA: w Poznaniu z 16 listopada 2012 r., sygn. akt III APz 20/12; w Warszawie z 25 czerwca 2014 r., sygn. akt VI ACz 911/14). Wychodzi się z założenia, że koszty sądowe są jednym z rodzajów świadczenia publicznoprawnego, do którego poniesienia zobowiązany jest, co do zasady, każdy, kto domaga się udzielenia ochrony sądowej (zob. postanowienie SA w Warszawie z 10 lipca 2014 r., sygn. akt VI ACz 1584/14).

Jednocześnie istnieje też konieczność zachowania wyjątkowego charakteru przypadków zaskarżalności postanowień sądu drugiej instancji, za którą przemawiają względy systemowe i celowościowe, wynikające z pozycji procesowej sądu drugiej instancji i dążenia do sprawności postępowania.

Ponadto, warto zauważyć, że wprawdzie ocena stanu majątkowego strony nie może być podważona zażaleniem, jednak jest już uwzględniana przy ewentualnym zwrocie kosztów procesu, w tym kosztów poniesionych opłat na podstawie art. 98 k.p.c.

5. Konkludując, należy wskazać, że za konstytucyjnością skarżonej regulacji przemawiają następujące argumenty:

Po pierwsze, apelujący może kwestionować odmowę zwolnienia od kosztów sądowych uniemożliwiającą skuteczne złożenie apelacji wnosząc zażalenie na postanowienie o odrzuceniu apelacji (art. 394² § 1 k.p.c.). Rozpoznając je, sąd drugiej instancji stosuje art. 380 k.p.c. (por. art. 394² § 2 w związku z art. 397 § 3 k.p.c.). Finalnie zatem, z inicjatywy skarżącego, może dojść do weryfikacji zasadności odmowy zwolnienia od kosztów sądowych przez właściwy do rozpoznania apelacji sąd *ad quem*. Dodać trzeba, że efektywność tej weryfikacji zakłada ujawnienie motywów

odmowy zwolnienia od kosztów sądowych w postanowieniu odrzucającym apelację z racji jej nieopłacenia.

Po drugie, nawet jeśli przyjąć, że wyżej określone rozwiązanie umożliwiające kontrolę rozstrzygnięcia sądu jest niedoskonałe, to orzekanie o kosztach nie stanowi odrębnej sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, a tym samym nie jest objęte gwarancjami wynikającymi z tego przepisu.

Po trzecie, to, że rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę jest konstytucyjne wynika dodatkowo z wyroku TK z 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08, którego tezy można ująć następująco:

- zasada dwuinstancyjności nie wymaga, aby w każdej kwestii wпадkowej, niemającej charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, przysługiwał środek zaskarżenia;

- konstytucyjny nakaz zapewnienia efektywnego prawa do zaskarżania orzeczeń sądowych nie oznacza, że orzeczenia sądu drugiej instancji, w których odrzuca się środek zaskarżenia z przyczyn formalnych lub też które prowadzą *de facto* do zamknięcia drogi merytorycznego rozpoznania środka zaskarżenia, muszą podlegać dalszej kontroli instancyjnej;

- wymóg uiszczania opłat na rzecz sądów cywilnych, w związku z roszczeniami lub środkami odwoławczymi wnoszonymi w celu ich ustalenia, nie może być uważany za ograniczenie prawa dostępu do sądu;

- zwolnienie od kosztów sądowych nie jest wymierzaniem sprawiedliwości w dosłownym znaczeniu, lecz raczej czynnością z dziedziny administrowania środkami budżetowymi;

- rozstrzygnięcie o kosztach procesu oraz w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych mają odmienny charakter. O ile bowiem rozstrzygnięcie o kosztach procesu dotyczy konstytucyjnych praw materialnych podmiotów prywatnych, dotycząc bezpośrednio podstawowych interesów majątkowych stron, to orzeczenie w zakresie zwolnienia od kosztów procesu nie dotyczy bezpośrednio praw materialnych, rzutuje jedynie na możliwość korzystania z jednej z konstytucyjnych gwarancji tych praw, a mianowicie prawa do sądu.

Po czwarte, w następstwie nowelizacji k.p.c. z 2019 r. nie doszło do tego rodzaju istotnej zmiany w zakresie postępowania odwoławczego, która skutkowałaby niekonstytucyjnością skarżonej w sprawie regulacji.

Po piąte, zwolnienie od obowiązku ponoszenia opłat sądowych jest wyjątkiem, a nie regułą.

Po szóste, o ile ocena stanu majątkowego strony nie może być podważona zażaleniem, to jest już uwzględniana przy ewentualnym zwrocie kosztów procesu, w tym kosztów poniesionych opłat na podstawie art. 98 k.p.c.

VII. Dodatkowe uwagi

Na marginesie, niezależnie od przekonania o zgodności art. 394² § 1¹ k.p.c. z powołanymi w skardze konstytucyjnej wzorcami, warto odnotować, że w ramach prac legislacyjnych Rady Ministrów zainicjowane zostały prace nad nowelizacją Kodeksu postępowania cywilnego (zob. projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12350804/katalog/12812747#12812747>, numer z wykazu: UD156). Proponowane zmiany dotyczą m.in. poruszanej w skardze kwestii zaskarżalności postanowienia oddalającego zgłoszony w apelacji wniosek o zwolnienie od opłaty od apelacji.

Jak wynika z uzasadnienia projektu: „projektowana zmiana w art. 394² § 1 i § 1¹ k.p.c. przewiduje poszerzenie katalogu postanowień sądu drugiej instancji, na które przysługuje zażalenie do innego składu tego sądu, o postanowienia o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania i postanowienia o umorzeniu postępowania wywołanego wniesieniem apelacji, postanowienia w przedmiocie odmowy zwolnienia od kosztów sądowych [podkreślenie własne] lub cofnięcie takiego zwolnienia (pkt 1) oraz w przedmiocie wynagrodzenia biegłego (pkt 4¹). Celem projektowanych zmian jest wyeliminowanie luki prawnej, która istnieje w zakresie niemożności zaskarżenia powyższych rozstrzygnięć sądu drugiej instancji.”

Ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw uchwalono na posiedzeniu nr 73 dnia 9 marca 2023 r. (<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2650>). Ustawa wejdzie w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Odnosząc się do wskazanej w uzasadnieniu projektu „luki prawnej” jako okoliczności przemawiającej za koniecznością rozszerzenia katalogu postanowień sądu, od których przysługuje zażalenie, Sejm ponownie podkreśla, że aktualnie obowiązujący w tym zakresie stan prawny jest zgodny z Konstytucją. Kwestionowana

w postępowaniu regulacja spełnia standard konstytucyjny w ten sposób, że umożliwia kontrolę wydanego rozstrzygnięcia dotyczącego odmowy zwolnienia od kosztów. Nie występuje – w omawianym zakresie – pominięcie prawodawcze, co ewentualnie mogłoby prowadzić do uznania niezgodności z Konstytucją poddanego ocenie przepisu. Z kolei „luka prawna”, o której mowa jest w uzasadnieniu projektu, może być hipotetycznie utożsamiana co najwyżej z zaniechaniem prawodawczym (zob. O. Kazalska, *Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2019, s. 320), które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Jego wystąpienie nie implikuje jednak stanu niekonstytucyjności.

Jednocześnie należy podkreślić, że prawodawca jest uprawniony do rozszerzenia katalogu rozstrzygnięć sądowych podlegających zaskarżeniu ponad konieczny standard konstytucyjny, a więc przyznania środka odwoławczego wobec tych postanowień, co do których – z punktu widzenia Konstytucji – nie musi przysługiwać środek zaskarżenia. Zmiana k.p.c. wpisuje się w to rozwiązanie, stąd jej zainicjowanie nie może być traktowane jako argument na rzecz niekonstytucyjności aktualnie obowiązujących rozwiązań.

Mając na względzie argumentację podniesioną powyżej, Sejm wnosi jak *w petitum*.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek