



Warszawa, 10.12.2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

IV.511.437.2022.BB

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

sygn. akt SK 81/22

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

– zgłoszenie udziału w postępowaniu

W związku z doręczeniem w dniu 7 października 2022 r. zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej spółki E S.A., na podstawie art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t. jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2393) oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zmian.) zgłaszam udział Rzecznika w przedmiotowym postępowaniu i wnoszę o stwierdzenie, że:

art. 394² § 1¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t. jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1805 ze zmian.) 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 Rzeczypospolitej Polskiej.

III. Na wstępie należy rozważyć, czy z uwagi na treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2009 r., wydanego w sprawie sygn. SK 19/08, nie zachodzi przeszkoda w orzekaniu przez Trybunał o treści art. 394² § 1¹ kpc, z uwagi na powtórne orzekanie w tym samym przedmiocie, co powodowałoby konieczność umorzenia postępowania (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym; t. jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393). W powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 394¹ § 2 kodeksu postępowania cywilnego jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP. W stanie prawnym obowiązującym w czasie rozpoznania sprawy, będącej podstawą skargi konstytucyjnej w sprawie SK 19/08, to właśnie art. 394¹ § 2 kpc regulował – a jednocześnie limitował – możliwość zaskarżenia orzeczeń o charakterze incydentalnym, wydanych przez sąd drugiej instancji. Skarga konstytucyjna kwestionowała ów przepis w zakresie, w jakim uniemożliwiał zaskarżenie postanowienia o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych, wydanego po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji, przy czym w tym wypadku chodziło o postanowienie odmawiające zwolnienia od kosztów sądowych związanych ze skargą o wznowienie postępowania (ostatecznie Trybunał Konstytucyjny orzekł o pełnej treści art. 394¹ § 2 kpc).

Niemniej jednak właśnie w tym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny wskazał (w odniesieniu do możliwości orzekania o art. 394¹ § 2 kpc, którego treść była tożsama z nieobowiązującym, a badanym wcześniej przez Trybunał art. 393¹⁸ § 2 kpc), iż zasada *ne bis in idem* „nie stoi na przeszkodzie kontroli konstytucyjności przepisu, jeżeli inny przepis, o treści zbliżonej lub tożsamej z badanym przepisem, został uznany za zgodny z Konstytucją wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a następnie utracił moc obowiązującą. Nie podlega dyskusji, że w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania w związku z zasadą *ne bis in idem*”. Z kolei w wyroku z dnia 27 marca 2007 r., SK 3/05, Trybunał wskazał, 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. Niezależnie jednak od powyższego należy zauważyć, że chociaż wywodzona z uchylonego już art. 394¹ § 2 kpc norma, podobnie jak ta wynikająca z obowiązującego obecnie art. 394² § 1¹ kpc, uniemożliwiają zaskarżenie postanowienia o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych wydanego po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji – to trudno przyjąć w tym wypadku tożsamość

przedmiotu kontroli w sprawie sygn. SK 19/08 i w niniejszej skardze konstytucyjnej. Po pierwsze, pomimo szerokiego ujęcia przedmiotu zaskarżenia w sprawie sygn. SK 19/08, w kontekście dwuinstancyjności postępowania inaczej należy oceniać zwolnienie od kosztów apelacji, a inaczej – zwolnienie od kosztów nadzwyczajnego środka zaskarżenia, jakim jest skarga o wznowienie postępowania. Po drugie, zmienił się cały kontekst normatywny zaskarżania postanowień wydanych przez sąd drugiej instancji – obecnie wyłącznie ten sąd orzeka o formalnej dopuszczalności apelacji i związanych z nią kwestiach incydentalnych.

IV. Obecne brzmienie art. 394² § 1¹ kpc nadane zostało ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1469, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca). Ustawa ta w sposób istotny zmieniła dotychczasowy model postępowania zażaleniowego w kwestiach incydentalnych, wprowadzając jako zasadę stosowanie instytucji zażaleń poziomych, tj. kierowanych do innego składu tego samego sądu, zamiast zażaleń o charakterze dewolutywnym. Instytucja zażaleń poziomych, nazywanych również horyzontalnymi, obowiązywała w kodeksie postępowania cywilnego od wejścia ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 138, poz. 806), jednak nowelizacja z 2019 r. znacznie rozszerzyła ich zakres, wprowadzając je jako zasadę również w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji.

Ustawa nowelizująca z 2019 r. wprowadziła również istotne zmiany w modelu postępowania międzyinstancyjnego – czynności te co do zasady przeniesiono do sądu drugiej instancji. Ustawodawca uchylił art. 370 i zmienił art. 373 kpc nadając mu brzmienie, zgodnie z którym to sąd drugiej instancji odrzuca apelację spóźnioną, nieopłaconą lub z innych przyczyn niedopuszczalną, jak również apelację, której braków strona nie usunęła w wyznaczonym terminie (§ 1 art. 373). Rola sądu pierwszej instancji została zaś ograniczona, w myśl art. 371 kpc, do niezwłocznego przedstawienia akt sprawy sądowi drugiej instancji. Celem przekazania kontroli formalnej apelacji do sądu odwoławczego było przede wszystkim przyspieszenie postępowania przez koncentrację czynności w nim podejmowanych w sądzie drugiej instancji, a także zmiana obciążenia sądów pierwszej i drugiej instancji. Ponadto „prowadzenie postępowania międzyinstancyjnego, zwłaszcza kontroli apelacji, przez jeden sąd odwoławczy zamiast kilku czy kilkunastu sądów pierwszej instancji, winno także doprowadzić do ujednoczenia orzecznictwa i praktyki związanej z tą kontrolą” (druk sejmowy nr 3137/VIII).

Nowy model postępowania międzyinstancyjnego wpłynął także na sposób procedowania w przedmiocie wniosku o zwolnienie od kosztów apelacji: wprowadzie taki wniosek, zgodnie z art. 105 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z t. jedn.: 2020 r. poz. 755, ze zmian.; dalej: u.k.s.c.), należy złożyć w sądzie, w którym sprawa ma być wytoczona lub się toczy. Sądem właściwym w przypadku wnoszenia o zwolnienie od opłaty sądowej od apelacji jest zatem sąd pierwszej instancji. Sąd ten w stanie prawnym obowiązującym do dnia 6 listopada 2019 r. rozpoznawał przedmiotowy wniosek. W razie odmowy zwolnienia, przysługiwało zażalenie na to postanowienie do sądu drugiej instancji. Natomiast od dnia wejścia w życie ustawy nowelizacyjnej wniosek taki przekazywany jest do sądu drugiej instancji, właściwego do rozpoznania apelacji – początkowe wątpliwości w tym zakresie zostały wyjaśnione w uchwale Sadu Najwyższego z dnia 18 lutego 2021 r., sygn. III CZP 14/20, publ. LEX nr 3126223. Zgodnie z zaprezentowanym w uchwale stanowiskiem, wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych złożony z apelacją rozpoznaje sąd drugiej instancji. Sąd Najwyższy podkreślił, że na skutek nowelizacji czynności sprowadzające się do badania dopuszczalności apelacji zostały skoncentrowane w sądzie drugiej instancji, rola zaś sądu pierwszej instancji została ograniczona do zarejestrowania wpływu apelacji i czynności technicznej polegającej na przekazaniu akt sprawy sądowi drugiej instancji (por. też zmieniony art. 369 § 3 kpc). Kontrola realizowana przez sąd drugiej instancji obejmuje również kwestię uiszczenia opłaty od apelacji, co zakłada uprzednie rozpoznanie ewentualnego wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych.

W konsekwencji, wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych związanych z apelacją rozpatrywany jest wyłącznie w jednej instancji sądowej – od postanowienia oddalającego wniosek nie przysługuje ani zażalenie do sądu wyższej instancji, ani zażalenie do równoległego składu tego sądu, który rozpoznawał wniosek.

V. Gwarancję zaskarżalności orzeczeń zawiera art. 78 Konstytucji, natomiast do postępowania stricte sądowego odnosi się art. 176 ust. 1 Konstytucji: jak wyjaśniał relację pomiędzy tymi przepisami Trybunał Konstytucyjny, „o ile art. 78 gwarantuje generalne prawo do zaskarżania rozstrzygnięć wydawanych w pierwszej instancji we wszystkich postępowaniach prowadzonych przez organy władzy publicznej, o tyle art. 176 ust. 1 formułuje zasadę dwuinstancyjnego postępowania sądowego, obowiązującą w sprawach rozpoznawanych od początku do końca przez sądy” (wyrok TK z 12 września 2006 r., SK 21/05).

W pierwszych latach obowiązywania Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że konstytucyjna zasada dwuinstancyjności nie jest elementem gwarancji prawa do sądu – na co wskazuje umieszczenie art. 176 Konstytucji RP w rozdziale VIII, a nie II Konstytucji. Wzmacnia ona jednak to prawo, gwarantując proceduralną kontrolę postępowania sądowego (wyroki TK z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, z 10 lipca 2000 r., SK 12/99). Jednak już w wyroku z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko, że „art. 78 w związku z art. 176 Konstytucji ustanawia zasadę sprawiedliwości proceduralnej będącą odzwierciedleniem konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do sądu” (por. także wyrok z dnia 13 listopada 2018 r., sygn. SK 17/17). W istocie jest przecież tak, że za każdym razem, gdy sąd rozpoznaje sprawę w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, dwuinstancyjność postępowania jest obligatoryjna, i faktycznie wchodzi w zakres gwarancji proceduralnych zapewnianych stronom. O silnym związku art. 45 ust. 1 i art. 78 z art. 176 ust. 1 Konstytucji świadczy także okoliczność, że ten ostatni wzorzec jest dopuszczany („związkowo”) w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej, pomimo iż pozostaje poza rozdziałem II Konstytucji (Trybunał wprost odniósł się do tej kwestii w postanowieniu z dnia 18 kwietnia 2018 r., sygn. SK 15/16).

Należy zatem określić sytuacje, w których sąd rozpoznaje sprawę w rozumieniu art. 45 Konstytucji RP. Kluczowy w tym wypadku okazuje się podział na dwa różne obszary działalności sądów powszechnych, który wprowadza art. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych; t.jedn.: Dz.U. z 2020 r., poz. 2072 ze zmian., dalej: u.s.p.): otóż sądy sprawują wymiar sprawiedliwości (§2) oraz wykonują „inne zadania z zakresu ochrony prawnej” (§3). Oznacza to, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości jest elementem ochrony prawnej sensu largo, jednak istnieją także czynności podejmowane przez sądy, które służą ochronie prawnej, jednak nie stanowią wymiaru sprawiedliwości. „Chodzi tu zatem o zadania niestanowiące wymiaru sprawiedliwości, a należące z mocy ustaw do sądów powszechnych i tradycyjnie w Polsce przekazywane sądom. Są to przede wszystkim zadania z zakresu rejestrów sądowych, ksiąg wieczystych oraz postępowania egzekucyjnego i wykonawczego, które nie wymagają rozstrzygnięcia konfliktów co do prawa” (T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, w: J. Gudowski (red.), Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz, Warszawa 2009, teza 11 kom. do art. 1 u.s.p.).

Do istoty sprawowania wymiaru sprawiedliwości należy rozpoznawanie spraw: „przedmiotowy zakres wymiaru sprawiedliwości jest materialnie zdeterminowany przez art. 45 ust. 1 Konstytucji. Pojęcie ‘sprawy’ jest paralelne z pojęciem ‘sporu o

prawo', które stanowi jądro wymiaru sprawiedliwości" (wyrok TK z dnia 13 marca 2012 r., sygn. P 39/10). W konsekwencji, do decyzji zapadających w zakresie ochrony prawnej nie znajduje zastosowania art. 176 ust. 1 Konstytucji (wyrok TK z dnia 14 października 2010 r., sygn. K 17/07).

Należy jednak wskazać, że konieczność ustanowienia środków zaskarżenia w niektórych kwestiach wпадkowych, niemających charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji – w tym w kwestiach ochrony prawnej – może natomiast wynikać z ogólnego wymogu ukształtowania procedury sądowej, ponownie – zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 5 lipca 2005 r., sygn. SK 26/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 78; z 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05; z 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08 oraz z 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09).

VI. W swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zajmował się problematyką kosztów postępowania sądowego: wskazywał na akcesoryjność orzekania o kosztach w stosunku do głównego nurtu procesu, jego odrębny charakter; rozważał także, na ile te szczególne cechy orzeczenia o kosztach – wyróżniające je od innych rozstrzygnięć incydentalnych – włączają to orzeczenie w gwarancje wynikające z art. 78 oraz art. 176 § 1, a także art. 45 Konstytucji RP.

Szczególnie istotne znaczenie dla oceny charakteru prawnego rozstrzygnięcia o kosztach miał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2007 r., SK 3/05. W orzeczeniu tym Trybunał orzekł, iż przepis określający katalog zaskarżalnych postanowień sądu drugiej instancji (ówczesny art. 393^{18§} 2 kpc) – 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 RP. Trybunał posłużył się kategorią „orzeczenia materialnie pierwszego”; w zakresie orzekania o kosztach procesu za sąd pierwszej instancji należy uznać ten sąd, który orzekał o zwrocie kosztów w danym zakresie po raz pierwszy. Co także istotne, w wyroku tym Trybunał stwierdził, że literalne ujęcie dyspozycji art. 176 ust. 1 Konstytucji ma postać dyrektywy generalnej i dotyczy ogółu (całej klasy) postępowań sądowych, bez konstytucyjnego rozróżnienia, czy odnoszą się do rozstrzygnięcia o meritum sprawy sądowej, czy też dotyczą rozstrzygnięcia (orzekania) o kosztach postępowania. Poglądy te powtórzono w wyroku z dnia 9 lutego 2010 r., SK 10/09 – w tej sprawie ponownie orzekano o niemożności zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji (ujętej w innej jednostce redakcyjnej niż ta badana w sprawie SK 3/05) – Trybunał wskazał, że akcesoryjne orzeczenie zapadające w

sprawie kosztów postępowania, w zakresie, w którym jest pierwszym orzeczeniem w sprawie tychże kosztów, podlega kontroli instancyjnej jako orzeczenie sądowe objęte dyspozycją art. 176 ust. 1 Konstytucji, w myśl której postępowanie sądowe „jest co najmniej dwuinstancyjne”. Dodatkowo, Trybunał przywołał tutaj związkowo art. 45 ust. 1 oraz art. 32 Konstytucji – wskazując na naruszenie zasady równości oraz zakazu dyskryminacji w dostępie do sądu drugoinstancyjnego.

W kolejnym orzeczeniu Trybunał stwierdził wprost, że „orzekanie o kosztach procesu w postępowaniu karnym – jakkolwiek wypadkowe w stosunku do głównego postępowania karnego – jest odrębną sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, do której mają zastosowanie gwarancje wynikające m.in. z art. 78 Konstytucji. Sąd rozstrzyga w tym orzeczeniu o ekonomicznym ciężarze procesu, zobowiązując określone podmioty do jego poniesienia. Orzeczenie to, jako dotyczące praw podmiotów występujących w procesie karnym i realizujących w tym procesie swoje interesy majątkowe, wydane po raz pierwszy na tle głównej sprawy karnej, powinno być – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – traktowane jako orzeczenie wydane w pierwszej instancji w rozumieniu art. 78 Konstytucji, bez względu na to, jaki status ma wydający je sąd w perspektywie sprawy głównej. W konsekwencji orzeczenie takie, co do zasady, ma być zaskarżalne” (wyrok TK z 24 lutego 2015 r., sygn. K 34/12).

Nieco odmienne stanowisko Trybunał Konstytucyjny zajął w wyroku z dnia 13 października 2015 r., SK 63/12, w którym badano konstytucyjność art. 394¹ § 3 kpc w zakresie, w jakim przepis ten nie przewidywał możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania wydanego po raz pierwszy przez Sąd Najwyższy (w sprawie o wznowienie postępowania). Trybunał w tym przypadku nie uwzględnił zarzutów skargi, choć w uzasadnieniu przychylił się do stanowiska, zgodnie z którym „rozstrzygnięcie o kosztach procesu wydane przez Sąd Najwyższy po raz pierwszy pozostaje sprawą samoistną, która powinna być rozpatrywana w oderwaniu od podstawowej względem niej sprawy głównej”, a ponadto uznał, że ponieważ Sąd Najwyższy o kosztach wypowiada się po raz pierwszy, „rozstrzygnięcie (...) [to] w przedmiocie kosztów procesu powinno być prima facie traktowane jako objęte, wynikającą z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, gwarancją możliwości jego zaskarżenia”. O nieuwzględnieniu skargi w sprawie o sygn. SK 63/12 zdecydowała jednak szczególna pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego, a także okoliczność, że kwestionowane orzeczenie o kosztach zapadło w wyniku rozpatrzenia nadzwyczajnego środka zaskarżenia.

Natomiast z całą stanowczością Trybunał prezentuje stanowisko, że „sprawą” w rozumieniu art. 45 Konstytucji jest rozstrzygnięcie o wynagrodzeniu pełnomocnika za świadczoną w ramach procesu pomoc prawną: w jej ramach pełnomocnik dochodzi ochrony swoich praw majątkowych, gwarantowanych przez art. 64 Konstytucji RP. Zatem powinien on korzystać z gwarancji przewidzianych dla rozpoznania sprawy: w wyroku z dnia 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, Trybunał Konstytucyjny ocenił zagadnienie braku 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. W uzasadnieniu tego orzeczenia stwierdzono, że „kwestia zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej przysługującego pełnomocnikowi z urzędu jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji i powinna zostać rozpoznana w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym. Art. 394¹ § 1 pkt 2 kpc nie stwarzał możliwości zaskarżenia tego postanowienia do sądu drugiej instancji, znaczyło to również naruszenie istoty prawa do sądu realizowanego w postępowaniu sądowym, dlatego należało uznać, że art. 394¹ § 1 pkt 2 kpc 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” Stanowisko to Trybunał podtrzymał w odniesieniu do kosztów nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu, polegającej na sporządzeniu opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej – w wyroku z dnia 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13, Trybunał uznał, że wyłączenie możliwości zaskarżenia takiego rozstrzygnięcia jest niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP. Analogiczne stanowisko Trybunał zajął w sprawie sygn. SK 33/12, rozstrzygniętej wyrokiem z dnia 26 listopada 2013 r., odnoszącej się do braku możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu w postępowaniu karnym, zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy (niezgodność z art. 78 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Natomiast diametralnie odmienne stanowisko Trybunał Konstytucyjny zaprezentował w powołanym wyżej wielokrotnie wyroku z dnia 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08; w sprawie tej Trybunał rozstrzygał, czy niemożność zaskarżenia postanowienia odmawiającego zwolnienia od kosztów sądowych – o którym sąd drugoinstancyjny orzekał po raz pierwszy – narusza art. 45 ust. 1 i art. 78 w zw. z art.

176 ust. 1 Konstytucji. Trybunał uznał, iż brak środka zaskarżenia od orzeczenia oddalającego wnioski o zwolnienie od kosztów sądowych (w tym wypadku – od kosztów związanych ze skargą o wznowienie) nie narusza powołanych przepisów Konstytucji. Stanowisko swoje Trybunał oparł na założeniu, że – odmiennie niż w przypadku orzeczenia o kosztach procesu, a także o wynagrodzeniu należnym pełnomocnikowi – w przypadku rozstrzygnięcia o zwolnieniu od kosztów sąd nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości, czyli nie rozpoznaje „sprawy” w rozumieniu art. 45 Konstytucji RP. Rozstrzygając o prawie pomocy (na które składa się możliwość zwolnienia od kosztów i korzystania z pomocy pełnomocnika z urzędu) sąd działa jako organ ochrony prawnej, a nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości. Rozstrzygnięcie w tym zakresie nie jest objęte gwarancjami analogicznymi do tych, jakie obowiązują w przypadku rozpoznania sprawy.

Trybunał zaznaczył także, że Konstytucja ustanawia jedynie minimalne gwarancje praw człowieka i obywatela; Parlament korzystając z przysługującej mu swobody regulacyjnej powinien dążyć do zapewnienia optymalnego zakresu tych praw. „Ustawodawca powinien w związku z tym rozważyć, czy względem konieczności zapewnienia możliwie najszerszego dostępu do sądu nie przemawia za wprowadzeniem rozwiązań umożliwiających sądową kontrolę rozstrzygnięć w przedmiocie zwolnienia od kosztów wydawanych przez sąd drugiej instancji”.

VII. Odnosząc powyższe uwagi Trybunału do zaskarżonego art. 394² § 1¹ kpc: w istocie, należy zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym w sprawie sygn. SK 19/08, że rozstrzygnięcie o zwolnieniu od kosztów sądowych, podobnie jak przyznanie stronie pełnomocnika z urzędu, nie mieszczą się – jako samoistne rozstrzygnięcia – w pojęciu „sprawy” w rozumieniu art. 45 Konstytucji RP. Rozstrzygnięcie o przyznaniu prawa pomocy jest „klasycznym” rozstrzygnięciem z zakresu ochrony prawnej, o czym świadczy chociażby powierzenie rozstrzygnięcia w tym zakresie referendarzom sądowym (art. 118 u.k.s.c.).

Jednak nie ulega wątpliwości, że „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji jest ten spór prawny, w ramach którego wniesiono apelację. Tymczasem zarzucane art. 394² § 1¹ kpc pominięcie ustawodawcze może stanowić realną barierę w dostępie strony do postępowania apelacyjnego. Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzega naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji), prawa do zaskarżania orzeczeń (art. 78 Konstytucji RP) i sprawiedliwości proceduralnej (której źródłowym wzorcem jest art. 45 Konstytucji) w tym aspekcie, w

jakim pozbawienie strony zażalenia na rozstrzygnięcie incydentalne ogranicza w nieuprawniony sposób jej prawo do zaskarżenia orzeczenia co do istoty sprawy.

Jak wskazał Trybunał w powołanym wyroku w sprawie SK 19/08, „prawo dostępu do sądu drugiej instancji oznacza efektywne prawo do uruchomienia postępowania przed sądem drugiej instancji. Ustawodawca ma nie tylko obowiązek stworzyć odpowiedni środek zaskarżenia, ale również uregulować go w taki sposób, aby zainteresowany mógł rzeczywiście uruchomić kontrolę instancyjną. Prawo strony do rozpatrzenia sprawy przez sąd drugiej instancji może być naruszone zarówno bezpośrednio przez wyłączenie możliwości wniesienia apelacji, jak i pośrednio przez ustanowienie takich formalnych warunków wniesienia apelacji, które czynność tę czyniłyby nadmiernie utrudnioną. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego utrudnienie jest nadmierne, jeżeli spełnienie wymogów formalnych jest bardzo trudne dla strony, a potrzeba ustanowienia tych wymogów nie jest uzasadniona ważnym interesem strony przeciwnej (...). Prawo do uruchomienia postępowania przed sądem drugiej instancji wyklucza także ustanawianie nadmiernych finansowych ograniczeń wnoszenia środków zaskarżenia i możliwość dyskrecjonalnego odrzucania tych środków przez sąd, które je rozpoznaje.”

Z kolei w wyroku z 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, Trybunał podkreślił, „iż ustawodawca ma pewien zakres swobody regulacyjnej przy normowaniu postępowania przed sądem drugiej instancji, jednakże w sytuacjach objętych zakresem gwarancji określonych w art. 176 ust. 1 Konstytucji ustawa nie może całkowicie zamykać dostępu do sądu drugiej instancji ani też ustanawiać nieuzasadnionych ograniczeń, które nie odpowiadałyby wymogom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dotyczy to w szczególności kosztów postępowania w drugiej instancji oraz sposobu uregulowania instytucji zwolnienia od tych kosztów”.

W tym samym orzeczeniu Trybunał podkreślił, że kwestia odpłatności postępowania jest często właśnie tym, co decyduje o możliwości dochodzenia swoich praw przed sądem. Zbyt wysokie koszty postępowania sądowego stanowią istotne ograniczenie dostępu do sądu i mogą uniemożliwiać jednostce dochodzenie praw na drodze sądowej. W wyroku z dnia 16 czerwca 2008 r. (P 37/07), Trybunał wskazał wprost, że „zwolnienie od kosztów sądowych i związana z nim możliwość ustanowienia fachowego pełnomocnika z urzędu są niewrażliwymi polami realizacji prawa do sądu”. Niezbędne jest zatem stworzenie odpowiednich gwarancji, aby ta incydentalna kwestia z zakresu ochrony prawnej była wszechstronnie rozpatrzona przy zachowaniu możliwie szerokich gwarancji proceduralnych – inaczej niż w

przypadku normy rozpatrywanej w sprawie sygn. SK 19/08, od istnienia zażalenia w sprawie zwolnienia od kosztów zależy gwarantowany Konstytucją dostęp do apelacji, a nie środka kontroli nadzwyczajnej, którego nie obejmuje regulacja z art. 176 ust. 1 oraz 78 Konstytucji.

Podsumowując: 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.

VIII. Należy także rozważyć, czy wystarczająca dla zapewnienia dwuinstancyjności postępowania w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych jest regulacja art. 380 kpc, zgodnie z którą sąd drugiej instancji, na wniosek strony, rozpoznaje również (w ramach rozpoznania apelacji) te postanowienia sądu pierwszej instancji, które nie podlegały zaskarżeniu w drodze zażalenia, a miały wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Przepis ten, stosowany również w postępowaniu zażaleniowym (art. 397 § 3 kpc), umożliwia kwestionowanie postanowienia o odmowie zwolnienia od kosztów w ramach zażalenia na postanowienie o odrzuceniu nieopłaconej apelacji. Złożony wniosek rozpoznaje sąd drugiej instancji w ramach rozpoznania zażalenia poziomego. Jednak instytucja ta jest jedynie namiastką właściwego postępowania odwoławczego, w szczególności w zakresie gwarancji zapewnianych stronom.

Po pierwsze, zażalenie od postanowienia odrzucającego apelację podlega opłacie – wprowadzie co do zasady jest to jedna piąta opłaty należnej od apelacji (art. 18 ust. 2 oraz art. 19 ust. 3 pkt 2 u.k.s.c.), jednak w przypadku znacznej wartości przedmiotu zaskarżenia – chociażby takiej jak w niniejszej sprawie – nie można wykluczyć, że wysokość opłaty będzie barierą dla wniesienia zażalenia. Szansa, że strona będzie zwolniona od tej opłaty, jeśli sąd nie zwolnił jej wcześniej od wyższej opłaty związanej z apelacją, jest nikła. W konsekwencji, strona wnosząca o zwolnienie od kosztów może kwestionować (w trybie art. 380 kpc) postanowienie odmowne tylko wtedy, jeśli uiści opłatę – co stoi w sprzeczności z zasadą nieodpłatności postępowania dotyczącego prawa pomocy (art. 95 ust. 2 u.k.s.c.).

Po drugie, rozpoznanie przez sąd na podstawie art. 380 kpc tych postanowień, które nie podlegają zaskarżeniu w drodze zażalenia, a miały wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, wymaga zgłoszenia wniosku przez stronę skarżącą. Wniosek taki powinien przy tym zawierać uzasadnienie wskazujące zarówno na wady niezaskarżalnego postanowienia, jak i jego wpływ na rozstrzygnięcie sprawy (zob. postanowienia Sądu

Najwyższego z 22.11.2007 r., II PZ 59/07, OSNP 2009/3–4, poz. 47; z 15.12.2016 r., II CZ 125/16, LEX nr 2188790). Już sama ta okoliczność stanowi trudność dla strony działającej bez profesjonalnego pełnomocnika, która nie jest pouczana o treści art. 380 kpc np. przy doręczeniu niezaskarżalnego postanowienia.

Po trzecie, na stronę nakładany jest obowiązek polemiki z rozstrzygnięciem sądu, którego motywy nie są znane – w świetle art. 357 kpc sąd nie uzasadnia postanowień, które nie podlegają zaskarżeniu, trudno taki obowiązek wywieść z art. 380 kpc. Tymczasem znajomość motywów rozstrzygnięcia jest warunkiem zazwyczaj niezbędnym warunkiem sformułowania zarzutów odwoławczych – poza innymi funkcjami uzasadnienia orzeczenia, wskazanymi wyczerpująco w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05. Wprawdzie w postanowieniu z dnia 10 maja 2018 r., sygn. I PZ 4/18, publ. OSNP 2019/2/17, przedstawiono następujący pogląd: „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”. Analogiczną wskazówkę – w odniesieniu do postanowienia odmawiającego zwolnienia od kosztów apelacji – zawarł Sąd Najwyższy w uzasadnieniu powołanej wyżej uchwały z dnia 18 lutego 2021 r., sygn. III CZP 14/20: „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”. Jednak okoliczność wskazana przez Sąd Najwyższy, że wiele sądów stosuje praktykę uzasadniania niezaskarżalnych postanowień z uwagi na ewentualną kontrolę w trybie art. 380 kpc – nie ma w żadnym stopniu charakteru gwarancyjnego, gdyż pozostaje wyłącznie praktyką części sądów, bez wyraźnego umocowania ustawowego.

Faktem jest jednak, że w sprawie będącej podstawą niniejszej skargi konstytucyjnej Skarżąca była reprezentowana przez fachowego pełnomocnika (co ułatwiało jej skorzystanie z regulacji art. 380 kpc), Sąd Apelacyjny w R w

uzasadnieniu postanowienia z dnia października 2020 r. (sygn.) o odrzuceniu nieopłaconej apelacji uzasadnił również, dlaczego uznał za niezasadny wniosek Skarżącej o zwolnienie od opłaty od apelacji. Z dokumentacji przekazanej Rzecznikowi (obejmującej nie środki zaskarżenia, ale wyłącznie odpisy orzeczeń z uzasadnieniami – za wyjątkiem uzasadnienia postanowienia Sądu Apelacyjnego w R z dnia grudnia 2020 r. – nie jest jasne, czy strona wniosła o jego uzasadnienie zgodnie z art. 397 § 2 kpc) nie wynika, by pełnomocnik Skarżącej skorzystał z regulacji przewidzianej przez art. 380 kpc. Jednak nawet w sytuacji wykorzystania środka dostępnego na podstawie art. 380 kpc oraz uzasadnienia stanowiska sądu co do odmowy zwolnienia od kosztów sądowych, prawo strony do kontroli apelacyjnej nie jest właściwie chronione. Jeśli sąd rozpoznający zażalenie uzna odmowę zwolnienia od kosztów za zasadną, to w konsekwencji oddala zażalenie na postanowienie o odrzuceniu apelacji. Skoro odmowa zwolnienia od kosztów była słuszna, a apelacja nie została opłacona, to podlega odrzuceniu. Strona nie ma możliwości uzupełnienia braków fiskalnych apelacji na podstawie art. 112 ust. 2 u.k.s.c., który stanowi, iż jeżeli wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych zgłoszony przed upływem terminu do opłacenia pisma został prawomocnie oddalony, przewodniczący wzywa stronę do opłacenia złożonego pisma, na podstawie art. 130 kpc (z modyfikacją przewidzianą przez art. 112 ust. 3 u.k.s.c. w odniesieniu do strony reprezentowanej przez fachowego pełnomocnika).

Widoczne jest zatem, jak wąskie są gwarancje, zapewniane przez art. 380 kpc, w porównaniu do tych istniejących w postępowaniu zażaleniowym. Oddalenie zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji (w zakresie zwolnienia od kosztów) ma te konsekwencje, że dla strony otwiera się ponownie termin do uiszczenia opłaty sądowej. Natomiast rozpoznanie postanowienia w trybie art. 380 kpc – i uznanie, że zarzuty strony do tego postanowienia nie są słuszne – stawia stronę przed faktem dokonanym: nie może ona opłacić apelacji, gdyż ten środek zaskarżenia właśnie został prawomocnie odrzucony. W ten sposób nastąpiło ograniczenie prawa do zaskarżenia orzeczenia.

Podsumowując: z uwagi na to, że owa namiastka środka odwoławczego, jakim jest instytucja przewidziana przez art. 380 kpc, nie stwarza wystarczających gwarancji proceduralnych, nie może być traktowana jako realizacja prawa do zaskarżenia orzeczenia, gwarantowana przez art. 78 oraz 176 ust. 1 w zw. z art. 45 Konstytucji RP.

IX. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w niniejszej sprawie mamy do czynienia – podobnie jak w sprawie sygn. SK 20/11 w odniesieniu do zażalenia w przedmiocie zasądzenia kosztów – z pominięciem ustawodawczym, które polega na zbyt wąskim określeniu zakresu zastosowania normy prawnej. Z pominięciem ustawodawczym mamy do czynienia wtedy, gdy ustawodawca co prawda unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie; pominął pewien element regulacji, który powinien być „integralną, funkcjonalną częścią jakiejś normy” (wyroki z 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03, z 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09). Trybunał może wówczas ocenić zgodność ustawy z Konstytucją również pod kątem braku unormowań, gdy luki te budzą wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją (wyrok z 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13). Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować. Pominięcia prawodawcze są związane na ogół z brakiem zapewnienia właściwej realizacji konkretnych praw lub wolności przysługujących podmiotom danej kategorii. Niekiedy dotyczą także braków pewnych elementów w ramach określonego rodzaju procedur, które powodują pozbawienie możliwości realizacji praw określonej kategorii podmiotów (zob. postanowienia TK z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, z 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09).

Na nieracjonalny i zbyt wąski zakres normowania art. 394² § 1¹ kpc wskazuje okoliczność, że przepis ten przewiduje możliwość wniesienia zażalenia od rozstrzygnięcia dotyczącego kwestii prawa pomocy, której tłem również jest brak możliwości pokrycia wydatków związanych z procesem sądowym. Na niekonsekwencję ustawodawcy w tym zakresie zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w powołanej wyżej uchwale sygn. III CZP 14/20: „Można rozważyć, czy umożliwienie zaskarżenia zażaleniem postanowienia sądu drugiej instancji o odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego (art. 394² § 1¹ pkt 1 kpc) 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 sformułowanym przez Sąd Okręgowy 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 luka uzasadniająca rozszerzenie kręgu postanowień zaskarżalnych zażaleniem w drodze

analogii legis". Innymi słowy: zróżnicowanie możliwości zaskarżenia dwóch instytucji z zakresu ochrony prawnej (zwolnienia od kosztów i ustanowienia pełnomocnika z urzędu) jest niekonsekwencją, jednak nie stanowi to podstawy do wykładni rozszerzającej katalog zaskarżalnych postanowień.

Wada zaskarżonej regulacji została również dostrzeżona w pracach Rzecznika Praw Obywatelskich: w wystąpieniu skierowanym do Ministra Sprawiedliwości w dniu 7 stycznia 2021 r. (nr IV.511.351.2020.KP) Rzecznik Praw Obywatelskich sygnalizował potrzebę zmian legislacyjnych, zmierzających m.in. do zaskarżalności postanowienia o odmowie zwolnienia od kosztów apelacji. Obecnie w Sejmie procedowany jest rządowy projekt zmiany kodeksu postępowania cywilnego (druk nr 2650/IX), który wychodzi naprzeciw postulatowi Rzecznika: w projektowanym art. 394² § 1¹ pkt 1 kpc przewidziano zażalenie na odmowę zwolnienia od kosztów sądowych lub cofnięcie takiego zwolnienia (art. 1 pkt 48 projektowanej ustawy). W uzasadnieniu projektu wskazano, iż celem projektowanych zmian jest wyeliminowanie luki prawnej: „Zaznaczyć należy, że ustawodawca, zmieniając art. 117 § 6 kpc i powierzając rozpoznanie wniosku o ustanowienie adwokata (radcy prawnego) z urzędu w postępowaniu apelacyjnym sądowi drugiej instancji, jednocześnie zagwarantował możliwość poddania rozstrzygnięcia o odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego lub ich odwołania kontroli w trybie zażalenia poziomego. Brak takiej gwarancji w odniesieniu do rozstrzygnięcia o odmowie zwolnienia od opłaty sądowej od apelacji nie znajduje racjonalnych podstaw i wydaje się być pominięciem ustawodawczym (...) 'Przeniesienie' weryfikacji formalnej i fiskalnej apelacji do sądów drugiej instancji, zdaniem projektodawcy, rodzi konieczność umożliwienia stronie zaskarżenia tego rodzaju rozstrzygnięć wydanych przez sąd drugiej instancji (...) Nie wydaje się również zasadne, aby kontrola w przedmiocie odmowy zwolnienia od opłaty od apelacji była możliwa jedynie na wniosek mający podstawę w art. 380 kpc, a co za tym idzie, dopiero przy okazji rozpoznawania zażalenia (skargi) na odrzucenie apelacji z przyczyny jej nieopłacenia.". Opinia o tym, że obecny kształt art. 394² § 1¹ kpc ma charakter pominięcia ustawodawczego, a instytucja kontroli z art. 380 kpc ma charakter niewystarczający, jest zatem powszechna.

Kolejną niekonsekwencją ustawodawcy jest także to, że zaskarżony przepis stoi w sprzeczności z deklarowanym w projekcie kierunkiem zmian. W ustawie nowelizacyjnej z 4 lipca 2019 r. ustawodawca dążył do rozszerzenia możliwości zwolnienia od kosztów sądowych: w art. 112 u.k.s.c. przewidziano nową przesłankę takiego zwolnienia – jest to ewentualny przyszły uszczerbek dla utrzymania koniecznego siebie i rodziny. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu nowelizacji, „w

toku konsultacji społecznych wskazano, że obecne wymagania do zwolnienia od kosztów sądowych są zbyt ostre: bada się tylko, czy w danej, istniejącej w określonym momencie sytuacji uiszczenie kosztu doprowadzi do uszczerbku utrzymania, nie bierze się natomiast pod uwagę dalszych konsekwencji tego wydatku dla materialnego bytu strony: że może zostać pozbawiona możliwości wywiązania się z kolejnych zobowiązań itd. Przy dzisiejszym poziomie zamożności polskiego społeczeństwa takie szersze spojrzenie na sytuację materialną strony wydaje się uzasadnione ze względów społecznych; spora część polskich gospodarstw domowych nie dysponuje zabezpieczeniem w postaci oszczędności. Wobec tego należy poszerzyć podstawy zwolnienia od kosztów sądowych o sytuację, w której istnieje groźba narażenia zwalnianego na uszczerbek koniecznego utrzymania (...)” (druk sejmowy nr 3137/VIII).

Jednak tą samą ustawą nowelizacyjną ustawodawca pozbawił strony możliwości kwestionowania odmowy zwolnienia od kosztów, jeśli rozstrzyga o tym sąd drugiej instancji. Wszystkie te okoliczności wskazują zatem na to, że ustawodawca – dla zachowania spójności regulacji oraz zapewnienia stronom realizacji prawa do sądu – powinien był wprowadzić zaskarżalność postanowienia sądu drugiej instancji oddalającego wniosek o zwolnienie od opłaty od apelacji.

Z powyższych względów wnoszę o stwierdzenie, że art. 394² § 1¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego - 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 Rzeczypospolitej Polskiej.

Załączniki: 6 odpisów pisma procesowego

