

**RAFAL JOSSE' KANCELARIA RADCY PRAWNEGO**

43-100 Tychy ul. Baziowa 24

email: [rafal.josse@kancelaria-prawna.tychy.pl](mailto:rafal.josse@kancelaria-prawna.tychy.pl)

ING BŚ 24 1050 1399 1000 0092 0537 0365

NIP 6461097182

tel. 501 496 198

---

Tychy dnia 2018.11.02.

Trybunał Konstytucyjny  
Rzeczypospolitej Polskiej  
ul. Jana Christiana Szucha 12a  
00-918 Warszawa

Skarżący:  
M J  
PESEL  
zam.

Sygn. Akt

## **Skarga konstytucyjna**

W imieniu skarżącego, jako pełnomocnik z urzędu, wnoszę :

1)

uznanie Art. 123 § 2 KPC oraz Art. 398.23 § 2 zdanie drugie Ustawy Kodeks Postępowania Cywilne za niezgodny

- z Art. 10 ust. 2 Konstytucji
- z Art. 10 ust. 2 Konstytucji w związku z Art. 45 ust. 1 Konstytucji
- z Art. 45 ust. 1 Konstytucji
- z Art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z Art. 2 Konstytucji
- z Art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z Art. 10 ust. 2 Konstytucji

2)

uznanie Art. 258 § 1 Ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi za niezgodny z

- z Art. 10 ust. 2 Konstytucji
- z Art. 10 ust. 2 Konstytucji w związku z Art. 45 ust. 1 Konstytucji
- z Art. 45 ust. 1 Konstytucji
- z Art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z Art. 2 Konstytucji
- z Art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z Art. 10 ust. 2 Konstytucji

3)

uznanie Art. 175 § 1 Ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi za niezgodny z

- z Art. 45 ust. 1 Konstytucji
- z Art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z Art. 176 ust. 1 Konstytucji
- z Art. 176 ust. 1 Konstytucji w związku z Art. 2 Konstytucji

- z Art. 176 ust. 1 Konstytucji w związku z Art. 45 ust. 1 Konstytucji
- z Art. 32 ust. 2 Konstytucji w związku z Art. 45 ust. 1 Konstytucji
- z Art. 31 ust. 3 zdanie ostatnie Konstytucji

4)

uznanie Art. 3 § 2 pkt 3 Ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi za niezgodny

- z Art. 45 ust. 1 Konstytucji
- z Art. 77 ust. 2 Konstytucji

oraz o zasądzenie na rzecz skarżących kosztów postępowania z uwzględnieniem kosztów zastępstwa prawnego oraz kosztów wstawiennictwa na rozprawie wg. klucza      km x 2 x 0,8358zł/km co stanowi      zł za każdą rozprawę.

## Uzasadnienie

Skarżący z zawiadomienia o zajęciu rachunku bankowego dowiedział się o naliczeniu opłaty dodatkowej za niespłacone parkowanie pojazdu w strefie płatnego parkowania w K      Jak ustalił skarżący rzekome parkowanie podlegające opłacie miało być stwierdzone przez inkasenta spółki z o.o. której władze miasta K      zleciły kontrole opłat. Kontrolerzy wynagradzani są premią od ilości stwierdzonych „naruszeń”. Skarżący zaprzecz iż by istotnie parkował w miejscu i czasie skutkującym powstanie obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej.

Przepisy prawa nie przewidują również w jakiegokolwiek formie możliwości odwołania się od stwierdzenia przez inkasenta obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej.

Postanowieniem z dnia      marca 2017 r. SKO w K      utrzymało w mocy postanowienie Prezydenta m. K      o uznaniu za nieuzasadnione zarzutów skarżącego do doręzonego mu tytułu wykonawczego.

W tej sytuacji skarżący wniósł w dniu      kwietnia 2017 r. skargę do WSA w K      wskazując, że nie miała miejsce sytuacja w której z mocy ustawy zobowiązany byłby do uiszczenia opłaty za parkowanie. Pojazd nie został zaparkowany w miejscu oznaczonym jako miejsce postojowe w strefie płatnego parkowania a samo zatrzymanie i postój pojazdu wynikły z okoliczności wskazanych w ustawie jako zwalniających skarżącego od obowiązku uiszczenia ewentualnej opłaty.

Co istotne, skarżący na żadnym z etapów wcześniejszego postępowania nie miał możliwości wniesienia środka zaskarżenia do sądu, albowiem nie przewidują tego przepisy prawa. Nie można wnieść środka procesowego od stwierdzenia przez inkasenta obowiązku uiszczenia opłaty. Nie można także wnieść takiego środka procesowego do sądu na etapie wezwania do uiszczenia opłaty ani w żadnym innym momencie postępowania. Nowelizacja ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi skutkująca zmianą Art. 3 § 2 pkt 3 ustawy zamknęła ostatnią z możliwości rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny jaką była możliwość złożenia skargi na decyzję w przedmiocie zarzutów zobowiązanego do tytułu wykonawczego. W ten sposób w przypadku opłat dodatkowych za brak opłaty za parkowanie pojazdu w strefie płatnego parkowania ustawodawca zamknął całkowicie możliwość skorzystania w jakiegokolwiek formie z drogi sądowej.

Pismem z      maja 2017 r. organ wniósł o odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej. Skarżący pismem z dnia      lipca 2017 r. wskazał na okoliczność zamknięcia drogi sądowej i jej niedopuszczalność na żadnym z etapów postępowania

Postanowieniem z dnia czerwca 2017 r. wydanym pod Sygn. Akt - WSA w G odrzucił skargę skarżącego wskazując na jej niedopuszczalność. Celem złożenia środka odwoławczego skarżący wniósł o ustanowienie pełnomocnika z urzędu wskazując, że wartość przedmiotu sporu wynosi zł, a koszt rynkowy sporządzenia środka odwoławczego do NSA wynosi ponad zł i jak argumentował skarżący pozostaje poza jego możliwościami finansowymi.

W dniu września 2017 referendarz WSA oddalił wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu. Skargę na postanowienie referendarza z dnia października 2017 r. oddalił w dniu WSA w K

Na postanowienie to skarżący złożył zażalenie argumentując, że rozpoznanie środka odwoławczego przez ten sam Sad, który orzekał w sprawie jako I instancja jest naruszeniem zasady Art. 176 ust. 1 Konstytucji a orzekanie urzędnika sądowego na prawach sądu I instancji jest naruszeniem Art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz Art. 10 ust.2 Konstytucji. Postanowieniem z dnia stycznia 2018 r. WSA w K odrzucił zażalenie skarżącego

Skarżący pozbawiony prawa do pełnomocnika z urzędu w dniu grudnia 2017 r. wniósł samodzielnie środek odwoławczy od postanowienia z dnia czerwca 2017 r. o odrzuceniu skargi na postanowienie SKO.

W dniu maca2018 r. WSA w K odrzucił skargę kasacyjną złożoną samodzielnie przez skarżącego. Zażalenie na to postanowienie z dnia marca2018 r. zostało odrzucone Postanowieniem z dnia maja 2018 r. i doręczone zostało skarżącemu listem poleconym nr w dniu 12 czerwca 2018 r. co potwierdza trackingu pocztowy :

#### **Dane przesyłki:**

Numer przesyłki

Data nadania: 2018-06-05

Rodzaj przesyłki: List polecony ekonomiczny

Kraj nadania: Polska

Urząd nadania: FUP K

Usługi komplementarne/dodatkowe: Potwierdzenie odbioru  
Potwierdzenie odbioru

Masa: 0.35 kg

#### **Status przesyłki:**

Nazwa zdarzenia	Data i czas	Jednostka pocztowa
Nadanie przesyłki	2018-06-05 12:48	FUP K
Przygotowanie przesyłki do doręczenia	2018-06-11 06:41	UP T
Przekazanie przesyłki do doręczenia	2018-06-11 10:34	UP T
Awizo – przesyłka skierowana do placówki awizacyjnej	2018-06-11 14:18	FUP T
Przesyłka gotowa do odbioru w placówce	2018-06-11 15:13	FUP T
Odebranie przesyłki w placówce	2018-06-12 10:17	FUP T

W dniu czerwca 2018 r. skarżący w Sadzie Rejonowym w T złożył wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu celem złożenia skargi konstytucyjnej na przepis wprowadzające przymus advokacji z postępowaniu przed Sadem II instancji w sądach administracyjnych.

Pismem z dnia lipca 2018 r. Referendarz Sądu Rejonowego w T wezwał skarżącego do wskazania konkretnych przepisów praw jakie mają być przedmiotem skargi konstytucyjnej. W odpowiedzi na wezwanie pismem z dnia lipca 2018 r. skarżący wskazał, że jako osoba nie będąca

profesjonalistą w zakresie prawa nie jest w stanie wskazać tych przepisów i właśnie w tym celu (ich wskazania w skardze) wniósł o ustanowienie pełnomocnika z urzędu.

Lakonicznie uzasadnionym postanowieniem z dnia lipca 2018 r. Referendarz Sądu Rejonowego w T pod Sygn. Akt oddalił wniosek skarżącego o ustanowienie pełnomocnika z urzędu.

Postanowieniem z dnia września 2018 r. Sąd Rejonowy w T pod Sygn. Akt utrzymał w mocy orzeczenie referendarza działając jako Sad II instancji.

W świetle niniejszej skargi konstytucyjnej na szczególną uwagę zasługują dwa motywy jakimi kierował się Sąd Rejonowy utrzymując w mocy orzeczenie referendarza sądowego a to :

1.

2.

Przedmiotowe postanowienie z dnia września 2018 r. zostało po sprostowaniu doręczona skarżącemu w dniu 27 września 2018 r. listem poleconym nr

Oznacza to iż zgodnie z Art.77 ust. 2 Ustawy o postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym termin do wniesienia skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie rozpoczął biegł w dniu 27 września 2018 r. Ostatnie rozstrzygnięcie wydane w sprawie skarżącego doręczono stronie wg. trackingu pocztowego odpowiednio :

#### **Dane przesyłki:**

Numer przesyłki

Data nadania: 2018-09-24

Rodzaj przesyłki: List polecony priorytetowy

Kraj nadania: Polska

Kraj przeznaczenia: Polska

Urząd nadania: UP T

Gabaryt: A

Usługi komplementarne/dodatkowe: EPOR - Elektroniczne potwierdzenie odbioru - rozszerzone  
Potwierdzenie odbioru

Masa: 0.02 kg

#### **Status przesyłki:**

Nazwa zdarzenia	Data i czas	Jednostka pocztowa
Nadanie przesyłki	2018-09-24 16:59	UP T
Przygotowanie przesyłki do doręczenia	2018-09-27 08:56	UP L
Przekazanie przesyłki do doręczenia	2018-09-27 09:03	UP L
Doręczenie przesyłki	2018-09-27 09:21	UP L

Jednocześnie z powyższym postępowaniem skarżący wniósł zarzuty do tytułu wykonawczego doręzonego mu oddzielnie, już po zajęciu rachunku bankowego.

Postanowieniem nr z dnia czerwca 2017 r. wydane przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w K uznano za nieuzasadnione zarzuty skarżącego do doręzonego mu tytułu wykonawczego ( w zakresie opłaty dodatkowej zł za brak opłaty za parkowanie w strefie płatnego parkowania )

Skargę na Postanowienie wniósł skarżący do WSA w G zarzucając decyzji wadliwe

ustalenie stanu faktycznego oraz toczenie egzekucji bez spełnienia przesłanek formalnych. W uzasadnieniu skargi wskazano :

*Choć Art. 13 ust 1 pkt 1 Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. wynika obowiązek uiszczenia opłaty za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania, skarżący podnosi, że przedmiotowe „wezwanie” stanowiące podstawę egzekucji w sposób oczywisty narusza przepisy ustawy i jest sprzeczne z prawem.*

*Po pierwsze wskazać należy, że wbrew twierdzeniom organu , obowiązek podatkowy w zakresie opłaty za parkowanie nie powstaje automatycznie w przypadku każdego postoju pojazdu w strefie płatnego parkowania.*

*Aby obowiązek parkowania powstał muszą być jednocześnie spełnione warunki wskazane w ustawie a to ;*

*- postój musi nastąpić w miejscu oznaczonym jako miejsce postojowe w strefie płatnego parkowania  
- postój nie może wynikać „ z warunków” lub z „przepisów ruchu drogowego”*

*(...)*

*Ponadto aby możliwe było pobranie opłaty za parkowanie – koniecznym jest aby pojazd zatrzymał się na wyznaczonym i prawidłowo oznakowanym miejscu do parkowania w strefie płatnego parkowania. Opłata za parkowanie w strefie, może być pobrana jedynie wtedy, kiedy miejsce parkingowe w strefie płatnego parkowania jest prawidłowo oznaczone – zarówno znakami pionowymi, jak i poziomymi. Utarta praktyka Zarządców Dróg polega jednak na pobieraniu opłat niezależnie od tego faktu. Obowiązek pobierania opłaty jedynie w wyznaczonych miejscach wynika z art. 13b ust.1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych : Opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w **wyznaczonym miejscu**, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo”.*

*Zagadnienie jak jednak musi być oznakowane wyznaczone miejsce w strefie płatnego parkowania precyzuje rozporządzenie Ministra infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych, oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach. Wraz z nowelizacją rozporządzenia, które weszło w życie w 14 lutego 2014 roku, jasno sprecyzowano warunki jakie musi spełniać prawidłowo oznaczone miejsce parkingowe w strefie płatnego parkowania: **Znak D-44** umieszcza się na wszystkich ulicach doprowadzających ruch do obszaru, na którym została ustalona strefa płatnego parkowania. **W strefie oznakowanej znakiem D-44** miejsca dla postoju pojazdu samochodowego wyznacza się **znakami pionowymi** określonymi w pkt 5.2.18 oraz **znakami poziomymi** określonymi w załączniku nr 2 do rozporządzenia w: **pkt 5.2.4, pkt 5.2.5, pkt 5.2.6 i pkt 5.2.9.2.**” Oznacza to, że miejsce parkingowe w strefie płatnego parkowania, musi być oznakowane, zarówno znakami poziomymi, jak i pionowymi. W innym wypadku, opłata parkingowa jest pobierana bezprawnie.*

*Otóż nie ulega wątpliwości iż miejsce w którym strona zaparkowała pojazd nie było oznaczone znakami poziomymi, a jedynie znajdowało się w strefie płatnego parkowania. Taki stan faktyczny oznacza iż faktycznie nie doszło do spełnienia warunków łącznych powodujących powstanie obowiązku uiszczenia opłaty.*

Wyrokiem z dnia lutego 2017 r. WSA w G pod Sygn. Akt oddalił skargę.

Wnioskiem z dnia kwietnia 2018 r. skarżący wniósł o ustanowienie pełnomocnika z urzędu celem wniesienia środka zaskarżenia do Sadu II instancji. Jak wskazano we wniosku sprawa dotyczy opłaty w wysokości zł, natomiast ustanowienie pełnomocnika z wyboru po stawkach rynkowych wymaga wydatkowania minimum kwoty ponad 10 -krotnie większej podczas gdy z powodów formalnych można oczekiwać jedynie zwrotu około 200 zł z poniesionych kosztów.

Postanowieniem z dnia czerwca 2018 r. referendarz WSA w G odmówił przyznania skarżącemu prawa do pełnomocnika z urzędu, a orzeczenie to utrzymał w mocy WSA w G w dniu lipca 2018 r.

W dniu sierpnia 2018 r. skarżący w trybie Art. 176 ust. 1 Konstytucji wniósł skargę kasacyjną sporządzoną samodzielnie wskazując w niej, w ocenie obecnego pełnomocnika poprawnie, na podstawy kasacyjne oraz prawidłowo wywodząc skargę.

Postanowieniem z dnia września 2018 r. WSA w G odrzucił skargę skarżącego na co skarżący wniósł zażalenie z dnia września 2018 r.

W dniu października 2018 r. WSA w G pod Sygn. Akt odrzucił zażalenie skarżącego wskazując na obowiązek przymusu adwokackiego. Przedmiotowe postanowienie doręczono skarżącemu w dniu 23 października 2018 r. listem poleconym nr

Ostatnie rozstrzygnięcie wydane w sprawie skarżącego doręczono stronie wg. trackingu pocztowego odpowiednio :

#### Dane przesyłki:

Numer przesyłki	
Data nadania:	2018-10-05
Rodzaj przesyłki:	List polecony ekonomiczny
Kraj nadania:	Polska
Kraj przeznaczenia:	Polska
Urząd nadania:	PP Z
Gabaryt:	A
Usługi komplementarne/dodatkowe:	Potwierdzenie odbioru
Masa:	0.35 kg

#### Status przesyłki:

Nazwa zdarzenia	Data i czas	Jednostka pocztowa
Nadanie przesyłki	2018-10-05 15:00	PP Z
Przygotowanie przesyłki do doręczenia	2018-10-09 08:58	UP L
Przekazanie przesyłki do doręczenia	2018-10-09 09:25	UP L
Awizo – przesyłka skierowana do placówki awizacyjnej	2018-10-09 11:07	UP L
Przesyłka gotowa do odbioru w placówce	2018-10-09 16:40	UP L
Ponowne awizo	2018-10-17 08:13	UP L
Odebranie przesyłki w placówce	2018-10-23 13:27	UP L
Doręczenie ZPO	2018-10-25 15:16	UP G

Oznacza to iż zgodnie z Art.77 ust. 2 Ustawy o postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym termin do wniesienia skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie rozpoczął biegł w dniu 23 października 2018 r.

Zważyć należy co następuje :

O ile nie budzi wątpliwości kwestia dokonywania procesowych **czynności technicznych** przez referendarzy, która była już przedmiotem oceny przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie pod Sygn. Akt P 38/08, to dokonywanie czynności z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości budzi istotne wątpliwości natury konstytucyjnej **o ile połączone jest w orzekaniem o prawach lub wolnościach konstytucyjnych.**

W utrwalonej doktrynie wskazuje się iż „*Sąd należy rozumieć jako zespół osób sądzących zgodnie z prawem.*” - B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wyd. 2,

Warszawa 2012 , Legalis.). Jeśli więc w toku postępowania referendarz zebrał materiał dowodowy w sprawie, ocenił go i wydał rozstrzygnięcie w przedmiocie prawa i wolności strony ( prawa do pełnomocnika celem dokonania czynności procesowej ) lub orzekł o zasadności środka zaskarżenia (skargi konstytucyjnej ) to zgodnie z poglądami doktryny Referendarz w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy **wydał orzeczenie, albowiem orzekł o prawach strony**. W konsekwencji uznać należy iż referendarz sprawował wymiar sprawiedliwości

Jak określił to sam Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu Postanowienia z dnia 6 października 1998 r. w sprawie Sygn. Akt Ts 56 / 98 ( OTK 1998 nr 5 poz 84 ) *o naruszeniu praw lub wolności konstytucyjnych danego podmiotu można mówić wówczas , gdy organ (...) poprzez wydanie konkretnego orzeczenia w sposób nieusprawiedliwiony wkroczył w sferę przysługujących temu podmiotowi praw lub wolności osobistych albo prawom tym lub wolnościom odmówił ochrony lub też ich urzeczywistnienia.*

W tym miejscu przywołać należy rozważania Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu Wyroku z dnia 24 października 2007 r. w sprawie pod Sygn. Akt SK 7/06 w którym Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie rozpoznał skargi konstytucyjne dotyczące usytuowania urzędu asesora w polskim wymiarze sprawiedliwości. W przedmiotowym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 135 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu tego wyroku zawarto szereg rozważań idealnie oddających kwestię orzekania obecnie przez referendarzy o prawach i wolnościach chronionych konstytucyjnie. Dla lepszego unaocznienia podnoszonych zarzutów w cytowanym niżej uzasadnieniu wyroku skarżący zmienił zwrot „ asesor” na ‘referendarz’ co jest celowym zabiegiem skierowanym na właściwe odczytanie podnoszonych zarzutów.

W wyroku z dnia 24 października 2017 r. , którego uzasadnienie odczytać należy przez pryzmat zarzutów co do Referendarzy Sądowych, wskazał Trybunał :

*Nie podlega natomiast dyskusji, że to właśnie art. (...) włączający (...) powierzanie **Referendarzom** pełnienia czynności sędziowskich, stanowi jeden z elementów podstawy prawnej (rozumianej szeroko, nie tylko jako prawna podstawa *expressis verbis* powołana w sentencji wyroku) wydawania orzeczeń sądowych przez asesorów.*

*(...) Weryfikacji jednak wymaga to, czy wskazany przepis ma sam w sobie moc sprawczą przesądzenia o tym, że **Referendarze** rzeczywiście cieszą się niezawisłością.*

*W związku z tym należy zwrócić uwagę, że w myśl art. (...) sąd odwoławczy rozpoznaje sprawę w granicach środka odwoławczego, a w zakresie szerszym o tyle tylko, o ile ustawa to przewiduje. Sąd okręgowy rozpoznający zażalenie na postanowienie (...) nie rozpoznaje sprawy od nowa, natomiast bada zgodność z prawem postanowienia sądu rejonowego, czyniąc to w granicach podniesionych zarzutów. Jeżeli zarzuty te nie są zasadne, sąd nie wydaje nowego postanowienia, ale utrzymuje w mocy postanowienie zaskarżone. Właściwe organy wykonują wówczas postanowienie sądu utrzymane w mocy. Postanowienie sądu okręgowego nie kształtuje zatem samodzielnie sytuacji prawnej (...), ale pozostaje w nierozdzielalnym w związku z utrzymanym w mocy postanowieniem sądu rejonowego. Na ostateczne rozstrzygnięcie składa się zatem nie tylko postanowienie sądu utrzymujące w mocy postanowienie sądu niższego szczebla, ale również utrzymywane w mocy postanowienie sądu rejonowego. Mając to na uwadze, nie można twierdzić, że przepisy stosowane wyłącznie w postępowaniu przed sądem rejonowym nie stanowią podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego. Przyjęcie odmiennego poglądu prowadziłoby do sytuacji, w której przepisy stosowane wyłącznie w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji nie mogłyby nigdy stanowić przedmiotu skargi konstytucyjnej. Oznaczałoby to niezasadne przedmiotowe ograniczenie art. 79 Konstytucji.*

*(...) Istotą orzeczenia ostatecznego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji jest więc jego związek z danym prawem lub wolnością konstytucyjnie chronionymi, nie zaś związek z toczącym się innym postępowaniem, nawet gdyby postępowanie to z punktu widzenia organu je prowadzącego*

miało charakter główny i zasadniczy, zaś postępowanie, w wyniku którego wydano orzeczenie dotyczące praw i wolności skarżącego, należało uznawać za jedynie poboczne, dodatkowe czy służebne wobec postępowania głównego” (OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 85, s. 851). Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie podziela poglądy wyrażone w cytowanym wyroku.

(...) Zdarza się także, że organ orzekający wykorzystuje jakąś normę, konstruując treść rozstrzygnięcia (co wynika z uzasadnienia orzeczenia i rekonstrukcji rozumowania organu orzekającego), ale wyraźnie w sentencji jej nie powołał. I w takim wypadku orzecznictwo TK (por. m.in. wyrok z 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211, s. 1031-1034, s. 829; wyrok z 17 września 2002 r., sygn. SK 35/01, OTK ZU nr 5/2002, poz. 60; wyrok z 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 43/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 58, s. 753; postanowienie z 14 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 124, s. 1455; wyrok z 7 marca 2006 r., sygn. SK 11/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 27, s. 272; wyrok z 24 kwietnia 2007, sygn. SK 49/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39, s. 408) przyjmuje, że istnieje wymagany przez art. 79 Konstytucji związek między orzeczeniem i przedmiotem kontroli konstytucyjności, jakkolwiek nie jest on wprost ujawniony w treści sentencji indywidualnego rozstrzygnięcia.

Kolejna grupa wypadków charakteryzuje się luźniejszym związkiem między zaskarżoną normą i ostatecznym rozstrzygnięciem. Jeden wariant takiej sytuacji można obserwować wówczas, gdy norma, której dotyczy zarzut niekonstytucyjności, była „użyta” przez organ orzekający w ramach konkretnego postępowania, jako decydująca o rozstrzygnięciu kwestii ubocznej w postępowaniu (np. kwestii policji sądowej, por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 marca 2004 r., sygn. akt SK 53/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 16), lub wypadkowej, nieujawnionej *expressis verbis* w samym tekście ostatecznego orzeczenia (por. wyrok z 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 20/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 133, s. 1520; wyrok z 24 lipca 2006 r., sygn. SK 58/03, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 85, s. 851-852). W takich wypadkach związek wymagany przez art. 79 Konstytucji jest znacznie mniej intensywny niż w poprzednich dwóch opisanych sytuacjach, jakkolwiek niepodobna negować jego istnienia. Orzecznictwo TK dostarcza zróżnicowanych przykładów traktowania tego rodzaju sytuacji, które dla niniejszej sprawy nie mają jednak znaczenia.

Na tle rozpatrywanej sprawy mamy bowiem do czynienia z jeszcze inną sytuacją, jeżeli chodzi o relację między przedmiotem kontroli konstytucyjności i ostatecznym orzeczeniem, uznawanym za przesłankę skargi konstytucyjnej. Niekonstytucyjność przepisów (...) dotyka bowiem ustroju władzy sądowniczej, nie zaś przepisów materialnoprawnych czy procesowych, tworzących *sensu stricto* podstawę orzeczenia w konkretnej sprawie. Tu związek zachodzący między kontrolowanymi przez Trybunał Konstytucyjny przepisami (normami) a ostatecznym orzeczeniem należy opisać poprzez odwołanie się do konstrukcji związku *sine qua non*. Jak już bowiem wyżej wskazano (pkt 1.1.) podstawowe przepisy ustrojowe (do których należą kontrolowane normy) także tworzą normatywną podstawę rozstrzygnięcia. Dotyczy to przepisów przesądzających o substracie personalnym (z kogo się składa sąd) i o wyposażeniu takich osób w odpowiednie kompetencje, w ramach których wydane zostaje ostateczne rozstrzygnięcie.

W wypadku przepisów ustrojowych związek między nimi i rozstrzygnięciem jest pozbawiony takiej bezpośredniości powiązania z podstawą konkretnego rozstrzygnięcia, jak w pierwszej i drugiej z opisywanych wyżej sytuacji (podstawa powołana w sentencji; podstawa wykorzystana do konstrukcji rozstrzygnięcia), a nawet bezpośredniości powiązania z wykorzystaniem normy w konkretnym postępowaniu, jak w trzeciej sytuacji. Niepodobna jednak zaprzeczyć, że przepisy ustrojowe stanowią tu normatywną podstawę (legitymizację) działania organu wydającego ostateczne rozstrzygnięcie. Jednakże po pierwsze jest to związek znacznie luźniejszy niż w pozostałych sytuacjach, a po drugie charakteryzujący się niekoniecznością wystąpienia wadliwości samego rozstrzygnięcia czy postępowania. O ile bowiem w opisanych dwóch sytuacjach w postępowaniu, którego efektem jest wydanie ostatecznego rozstrzygnięcia, dochodzi do zastosowania przepisu niekonstytucyjnego (materialnego albo formalnego), o tyle w wypadku niekonstytucyjności przepisu ustrojowego samo indywidualne postępowanie w sprawie i treść orzeczenia – mogą nie wykazywać usterek. Należy podkreślić, że jakkolwiek skarga konstytucyjna skierowana tylko przeciw przepisom



ustrojowym nie wykazuje (i tak jest też w konkretnym wypadku) niekonstytucyjności normatywnej podstawy orzekania *in concreto*, to konstytucyjność przepisów ustrojowych, tak jak na tle rozważanego wypadku, determinująca kwestię tego, **kto może orzeczniczo działać jako sędzia**, wedle Trybunału Konstytucyjnego może być przedmiotem kontroli w ramach postępowania inicjowanego skargą konstytucyjną. Przesłanka objęcia badanego przepisu pojęciem „podstawy orzekania”, tak jak o tym mówi art. 79 Konstytucji, zostaje tu bowiem spełniona.

(...) Zasadniczy zarzut przedstawiony przez skarżących dotyczy naruszenia prawa do sądu zagwarantowanego w art. 45 Konstytucji. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego prawo do sądu obejmuje w szczególności: 1) prawo do uruchomienia postępowania sądowego, 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności oraz 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia. Zakres przedmiotowy stosowania gwarancji zawartych w analizowanym przepisie konstytucyjnym wyznacza pojęcie sprawy. Ustalając znaczenie tego pojęcia Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę na treść art. 175 Konstytucji, który wyraża zasadę monopolu sądów w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W świetle dotychczasowego orzecznictwa pojęcie sprawy pozostaje w ścisłym związku z pojęciem wymiaru sprawiedliwości (...) **Ogólnie rzecz ujmując, pojęcie sprawy oznacza wszelkie sytuacje, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu w relacji z innymi równorzędnymi podmiotami lub w relacji z władzą publiczną, a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku** (zob. wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, s. 555). ( ... )

Rozważając zakres stosowania art. 45 Konstytucji, należy wziąć pod uwagę całokształt przepisów konstytucyjnych określających kompetencje sądów. W myśl art. 175 Konstytucji, podstawowym zadaniem sądów jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Należy jednocześnie zwrócić tutaj uwagę, że rozmaite przepisy konstytucyjne (m.in. art. 42 ust. 1 i 2, art. 46, art. 48 ust. 2, art. 55 ust. 3, art. 58 ust. 2 i 3, art. 62 ust. 2, art. 101 ust. 1, art. 125 ust. 4, art. 129 ust. 1, art. 165 ust. 2, art. 166 ust. 3 Konstytucji) kształtują określone kompetencje szczegółowe sądów. Niektóre z tych przepisów dotyczą kompetencji w zakresie pojęcia wymiaru sprawiedliwości, nakazując rozpoznawanie określonych spraw przez sądy. Pozostałe z tych przepisów dotyczą kompetencji, których przedmiot nie polega na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Sądy mają ponadto inne kompetencje, nieokreślone w Konstytucji. Akt ten nie wyklucza bowiem powierzania sądom w drodze ustawy kompetencji nienależących do zakresu pojęcia wymiaru sprawiedliwości i które nie polegają na rozpatrywaniu spraw w rozumieniu art. 45 Konstytucji. W rezultacie sądy mają trojaki rodzaj kompetencji: 1) kompetencje z zakresu wymiaru sprawiedliwości (rozpoznawanie spraw, o których mowa w art. 45 Konstytucji), 2) inne kompetencje powierzone przez Konstytucję, 3) kompetencje pozakonstytucyjne, powierzone przez ustawę (m.in. prowadzenie ksiąg wieczystych czy rejestrów lub ewidencji określonych podmiotów).

Należy podkreślić, że prawodawca konstytucyjny powierza określone sprawy sądom, biorąc pod uwagę to, że organy muszą spełniać wymogi dotyczące ustroju i stosowanej przez nie procedury, określone w innych przepisach konstytucyjnych. Z tego względu nie podlega dyskusji, że **gwarancje konstytucyjne przewidziane w art. 45 obejmują wszelkie kompetencje zastrzeżone dla sądów w Konstytucji**, a nie mają zastosowania do pozakonstytucyjnych kompetencji sądów. W tym wypadku stosuje się ogólne gwarancje sprawiedliwości proceduralnej, stanowiące jeden z istotnych elementów zasady państwa prawnego.

Rozwijając i uzupełniając dotychczasową linię orzeczniczą, Trybunał Konstytucyjny pragnie stwierdzić, że **konstytucyjne prawo do sądu obejmuje czwarty, bardzo ważny element, a mianowicie prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy**.

Z zastrzeżeniem szczególnych przepisów konstytucyjnych, powierzających rozpoznawanie określonych spraw trybunałom, **wszelkie sprawy w rozumieniu art. 45 Konstytucji powinny być rozpatrywane przez sądy wymienione w Konstytucji**, a jednocześnie sądy te muszą spełniać wymogi:

1) właściwości, 2) niezależności, 3) bezstronności i 4) niezawisłości.

Należy zauważyć, iż art. 45 ust. 1 Konstytucji odnosi niezależność i niezawisłość do sądu. Inne przepisy Konstytucji odnoszą cechę niezależności do sądów, a cechę niezawisłości – do sędziów. Niezależność, niezawisłość i bezstronność sądu i sędziego pozostają jednak w ścisłym związku. Trybunał Konstytucyjny, wyjaśniając znaczenie pojęcia niezależnego sądu, przypominał, że „niezależność sądów zakłada przede wszystkim oddzielenie organizacyjne i funkcjonalne sądownictwa od organów innych władz, tak aby zapewnić sądom pełną samodzielność w zakresie rozpoznawania spraw i orzekania”. Z kolei niezawisłość polega na tym, że „sędzia działa wyłącznie w oparciu o prawo, zgodnie ze swoim sumieniem i wewnętrznym przekonaniem” (wyroki: z 14 kwietnia 1999 r., sygn. K. 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41, s. 255 i z 27 stycznia 1999 r., sygn. K. 1/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 3, s. 40); „(...) niezawisłość obejmuje szereg elementów: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych, 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych, 5) wewnętrzna niezależność sędziego. (...) Szczególnie drastyczną postacią sprzeniewierzenia się obowiązkowi łączącym się z zasadą niezawisłości jest naruszenie obowiązku zachowania przez sędziego bezstronności, co m.in. może polegać na dostosowywaniu treści wydawanych orzeczeń do sugestii czy poleceń przekazywanych sędziemu z zewnątrz, już to do antycypowania tych sugestii z myślą o wy wpływających z tego korzyściach. Prowadzi to do pojawienia się zjawiska «sędziego dyspozycyjnego», a to wyklucza możliwość wymierzania sprawiedliwości” (wyrok z 24 czerwca 1998 r., sygn. K. 3/98, OTK ZU nr 4/1998, s. 334). Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał również znaczenie bezstronności sędziowskiej. „Bezstronność sędziego jest niezbywalną cechą władzy sądowniczej, a zarazem przymiotem, wraz z utratą którego sędzia traci kwalifikacje do spełniania swoich funkcji. Polega ona przede wszystkim na tym, iż sędzia kieruje się obiektywizmem, nie stwarzając korzystniejszej sytuacji dla żadnej ze stron czy uczestników postępowania, zarówno w trakcie toczącej się przed sądem sprawy, jak i orzekania. Traktuje on zatem uczestników postępowania równorzędnie” (wyrok z 27 stycznia 1999 r., sygn. K. 1/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 3, s. 39).

Art. 45 ust. 1 Konstytucji musi być interpretowany w kontekście regulacji zawartej w rozdziale VIII Konstytucji. Wykładnia systemowa Konstytucji nakazuje przyjąć, iż założone przez ustrojodawcę w art. 45 ust. 1 Konstytucji cechy sądu i postępowania przed sądem winny być interpretowane przez pryzmat odpowiednich uregulowań zawartych w art. 173 i nast. Konstytucji. Jeżeli zatem art. 45 ust. 1 Konstytucji wymaga sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, to pojęcia określające wymagane cechy należy rozumieć tak, jak to wynika z przepisów rozdziału VIII Konstytucji. Art. 45 ust. 1 Konstytucji mówiąc o niezawisłym sędziu, ściśle nawiązuje do takiej niezawisłości, o jakiej mowa w art. 178 i następnym Konstytucji. **Niezawisły sąd tworzą osoby, którym prawo nadaje cechę niezawisłości, i to nie tylko werbalnie deklarując istnienie tej cechy, lecz kształtując tak system uwarunkowań działania sędziów, aby tę niezawisłość realnie, efektywnie zagwarantować.** W pełni zachowuje aktualność sformułowana już kilkadziesiąt lat temu wypowiedź prof. Stanisława Wróblewskiego: „Niezawisłość orzekania przy osobistej zawisłości orzekającego nie da się, praktycznie rzecz biorąc, pomyśleć” (S. Wróblewski, Sądownictwo, [w:] Nasza Konstytucja, Kraków 1924, s. 84). **Nie może być niezawisłego sądu składającego się z osób, które nie są niezawisłe.** Dlatego ogromną wagę należy przywiązywać do tych elementów normatywnego ukształtowania reżimu prawnego arbitrów (sędziów), które wprowadzając w ustawodawstwie zwykłym nakazy, zakazy czy zezwolenia kształtują pozycję sędziego – wobec organów czy władz pozasądowych. Wprowadzenie tego rodzaju zależności (np. wykonywanie przez sędziego funkcji urzędniczych w pewnych zakresach) jest nie do pogodzenia z konstytucyjnymi standardami wynikającymi z art. 178-181, a normy ustawodawstwa zwykłego wprowadzające tego rodzaju uzależnienia – musiałyby być zdyskwalifikowane jako niekonstytucyjne.

(...) Należy tu ponadto podkreślić, że – jeśli chodzi o status sędziów i wymaganie niezawisłości – Konstytucja jednolicie traktuje wszystkich sędziów i wszystkie sądy. **Konstytucja nie daje żadnych podstaw do stwierdzenia, że z uwagi na to, iż określone sądy rozpatrują sprawy o „mniejszym znaczeniu” niż sądy wyższego szczebla, można obniżyć w nich standardy wskazane w art. 45 ust. 1**

**Konstytucji.** Standardy te obejmują w równym stopniu sądy wszystkich szczebli i wszystkich instancji. Po pierwsze, konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego oznacza, iż sąd każdej (a nie tylko – ostatniej) instancji winien spełniać warunki niezależności, bezstronności i niezawisłości. Po drugie, pamiętać należy, że sądowe procedury odwoławcze nie są oparte na systemie apelacyjnym, który polega na ponownym rozpatrzeniu sprawy w całości przez sąd drugiej instancji. Ograniczenia wynikają chociażby ze związania sądu drugiej instancji granicami środka odwoławczego. **Dlatego stwierdzenie, iż sąd pierwszej instancji nie spełniał warunku niezawisłości, oznacza naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji, także wówczas gdy w danej sprawie orzekał spełniający ten warunek sąd drugiej instancji.**

Dodatkowo należy tu nawiązać do poglądu wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 9 listopada 1993 r., sygn. K. 11/93 (OTK w 1993 r., cz. II, s. 350 i nast.), a więc jeszcze pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych. W orzeczeniu tym Trybunał podkreślił, iż „sędzia pełni specyficzną funkcję społeczną jako arbiter w konfliktach społecznych. Funkcji tej nie można utożsamić wyłącznie z prawidłowością i faktyczną bezstronnością orzecznictwa. Pełnienie roli arbitra wymaga kredytu zaufania publicznego. Sędzia pozbawiony tego zaufania nie może w sposób prawidłowy rozstrzygać konfliktów i służyć zachowaniu spokoju publicznego. Orzeczenia takiego sędziego, nawet pomimo ich obiektywnej prawidłowości, nie będą akceptowane przez strony konfliktu czy opinię publiczną”. Stanowisko takie należy podtrzymać pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., ponieważ wyraźnie wynika z niej intencja umocnienia, a nie osłabienia, pozycji władzy sądowniczej oraz niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów.

Konstytucja wymienia wyraźnie dwie kategorie osób, które wchodzi w skład sądów. Są to sędziowie oraz obywatele biorący udział w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości na zasadach określonych w ustawie. Z punktu widzenia rozpoznawanej sprawy główne znaczenie ma kwestia, czy niezawisły sąd przy wykonywaniu kompetencji w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości lub innych kompetencji zastrzeżonych przez Konstytucję dla sądu, musi się składać wyłącznie z sędziów i obywateli biorących udział w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, czy też w skład sądu mogą wchodzić również inne osoby, które nie są sędziami ani obywatelami biorącymi udział w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

Rozstrzygając te kwestię, należy z jednej strony zwrócić uwagę na językowy związek pojęcia „sądu” i pojęcia „sędziego”. Czysto „słownikowo” rzecz ujmując, sąd to „zespół osób sądzących, sędziowie”. Systematyka Konstytucji wskazuje wyraźnie, że ustrojodawca posługuje się oboma wymienionymi pojęciami, przy czym uregulował najpierw zasady ustroju i właściwość sądów, a następnie ich skład, na końcu zaś status konkretnych instytucji władzy sądowniczej. Regulacja ta tworzy pewną całość, a więc można przyjąć, że ustrojodawca ogólnie, ale wyczerpująco, uregulował problem dopuszczalnego składu osobowego organów określanych przez siebie jako sądy. Podkreślić tu należy, iż ustrojodawca, przyjmując zasadę udziału obywateli w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, odesłał w tym zakresie (i tylko w tym zakresie) do ustawy zwykłej (art. 182 Konstytucji). Za przyjęciem takiej interpretacji przemawiają dyrektywy wykładni celowościowej. Otóż regulacja statusu sędziego ma na celu zapewnienie realizacji założeń wskazanych w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Gdyby władzę sądową można było powierzać swobodnie innym osobom, tj. niesędziom oraz „obywatelom” w trybie art. 182 Konstytucji, to regulacje art. 45 ust. 1 Konstytucji, w tym zasada niezawisłości, utraciłyby istotną część swojego znaczenia. **Oznaczałyby, iż prawo do rozpatrzenia sprawy przez sąd może być realizowane przez działalność organów, w których konstytucyjny standard niezawisłości jest postawiony „na niższym poziomie” niż to wynika z rozumienia niezawisłości sędziowskiej w świetle rozdziału VIII Konstytucji.**

Z drugiej strony należy zauważyć, iż Konstytucja nie zawiera wprost przepisu, który powierzałby sprawowanie wymiaru sprawiedliwości wyłącznie sędziom lub stwierdzał *expressis verbis*, że sądy są obsadzone wyłącznie przez sędziów w konstytucyjnym rozumieniu tego słowa. Można bronić poglądu, że prawodawca konstytucyjny, podkreślając w art. 45 ust. 1 niezależność i niezawisłość sądu, wskazał właśnie na częściowo inne aspekty tego zagadnienia niż wynikające z przepisów rozdziału VIII. Gdyby bowiem założyć, iż art. 45 ust. 1 „powtarza” tylko w tej części to, co już zostało wyrażone w innych przepisach Konstytucji, to byłby to zbędny element tego przepisu.

Wykładnia celowościowa nakazuje przyjąć, że w art. 45 ust. 1 Konstytucji chodzi o stworzenie pewnych gwarancji istotnych z punktu widzenia człowieka i obywatela oraz innych podmiotów stosunków prawnych, które mogą korzystać z konstytucyjnych wolności i praw. Przepisy rozdziału VIII Konstytucji traktują natomiast status sędziego z punktu widzenia zasad organizacji władz państwowych, tj. w pierwszej kolejności zasady podziału władzy. Oznaczałoby to, iż pojęcie sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji nie jest w pełni tożsame z pojęciem sądu przy dosłownym zastosowaniu przepisów rozdziału VIII Konstytucji. Nie oznacza to oczywiście niezależności tych pojęć. Twierdzić wreszcie można, że Konstytucja z założenia nie reguluje całościowo problematyki funkcjonowania władzy sądowniczej. Ustawodawca w myśl art. 176 Konstytucji ma obowiązek określić ustrój sądów, oczywiście nie naruszając norm Konstytucji, ale może tę regulację uzupełnić albo dokonać jej konkretyzacji. **Nie wolno mu więc zmienić konstytucyjnych założeń dotyczących nieusuwalności sędziów oraz naruszyć zasady niezawisłości sądów i niezależności sędziów.** Powierzenie wykonywania władzy sądowniej osobom o statusie zbliżonym do sędziów, z zapewnieniem im formalnie cechy niezawisłości w orzekaniu, nie stanowi wprost naruszenia konstytucyjnego statusu sędziego ani zasady niezawisłości w jej materialnym rozumieniu.

(...) Podsumowując tę część rozważań, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż z **Konstytucji wynika zasada, że wymiar sprawiedliwości jest sprawowany przez sędziów.** Niezawisty i niezależny sąd to z założenia sąd składający się z sędziów. **Jako wprost przewidziany wyjątek wskazany jest jedynie udział obywateli na zasadach określonych w ustawie.** Konstytucja nie wyklucza całkowicie wprowadzania dalszych wyjątków od wymienionej zasady, polegających na powierzeniu sprawowania wymiaru sprawiedliwości osobom, których status prawny nawiązuje tylko do konstytucyjnej pozycji sędziego. Odstępstwa takie są jednak dopuszczalne, jeżeli zostaną spełnione łącznie dwa warunki. Po pierwsze, **wyjątki muszą być uzasadnione konstytucyjnie legitymowanym celem i mieścić się w granicach realizacji tego celu.** Instytucja powierzenia pełnienia czynności sędziowskich osobom niebędącym sędziami służyć powinna przede wszystkim lepszej realizacji podmiotowego prawa określonego w art. 45 Konstytucji. Po drugie, muszą być spełnione wszystkie istotne „materialnie” warunki, od których uzależniona jest bezstronność, niezawisłość i niezależność sądu. Inaczej mówiąc, **niezależnie od nazwy stanowiska służbowego status osoby, której powierzono pełnienie czynności sędziowskich, musi odpowiadać wzorowi niezawisłości, wynikającemu z konstytucyjnych przepisów dotyczących statusu sędziego.**

Oceniając zasadność przedstawionych zarzutów, należy rozważyć zwięźle status **Referendarzy**. (...) W myśl art. 2 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych, zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości wykonują sędziowie. Z kolei zadania z zakresu ochrony prawnej w sądach wykonują także referendarze sądowi (art. 2 § 2). **Referendarze** wykonują czynności z zakresu ochrony prawnej w sądach rejonowych, w szczególności jeśli chodzi o prowadzenie ksiąg wieczystych oraz rejestrów sądowych.(...)

(...) Powierzenie pełnienia funkcji sędziowskich jest aktem o ograniczonej czasowo mocy obowiązywania. Ustawa nie precyzuje tego okresu, stanowi jedynie, że nie może być dłuższy niż cztery lata. Jednocześnie na zasadzie wyjątku przewiduje możliwość przedłużenia tego okresu (...) Przedłużenie nie jest aktem obligatoryjnym, ale podobnie jak samo powierzenie, fakultatywnym.

(...) **Ustawodawca nie gwarantuje asesorum sądowym nieusuwalności Referendarzom**.. Minister Sprawiedliwości może zwolnić **Referendarza**.

Instytucja **Referendarza** sądowego nie ma związku z zasadą dopuszczenia obywateli do udziału w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. **Referendarz** sądowy nie jest przedstawicielem społeczeństwa, ale jest – tak jak sędzia – elementem czynnika „etatowego” („zawodowego”) i **pełni swą funkcję w ramach stosunku pracy, a nie powinności obywatelskiej**, za którą nie przysługuje wynagrodzenie w ścisłym tego słowa znaczeniu. Wynika to z warunku kwalifikacji fachowych oraz zatrudnienia na podstawie mianowania. Oczywiście jest także, że asesor sądowy ( tu referendarz ), nawet taki, co do którego zastosowano art. 135 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych, nie może być w żadnym razie uważany za sędziego. **Jest on w takiej sytuacji osobą, której tylko czasowo powierzono pełnienie funkcji sędziowskich.**

**Referendarz sądowy** jest – w świetle prawa pracy – pracownikiem określonego sądu, którego stosunek pracy nawiązuje się w drodze jednostronnego aktu prawnego, tj. mianowania. W świetle ustawy nie jest to formalnie (...) stanowisko urzędnicze.

(...) Najważniejszym wymagającym rozstrzygnięcia problemem jest konstytucyjność dopuszczalności powierzenia (...) pełnienia czynności sędziowskich w sądzie rejonowym (...) osobie, która nie ma statusu sędziego odpowiedniego sądu. Poszukując odpowiedzi na to pytanie, należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy instytucja asesora służy realizacji konstytucyjnie legitymowanych celów.

Analiza ustawowej konstrukcji i ratio legis instytucji **Referendarza** sądowego prowadzi do wniosku, że ustawodawca bardzo szeroko ujął w art. 135 § 1 prawa o ustroju sądów powszechnych kwestię upoważnienia. Samo dążenie do sprawdzenia praktycznych umiejętności (...) i bezpośredniego zapoznania go z techniką pracy sędziego **nie oznacza takiego celu**, (...), **upoważniałby do tak generalnego odejścia od zasady sędziowskiego rozstrzygania spraw sądowych**. Nie ma w przepisach prawa o ustroju sądów powszechnych gwarancji wykorzystywania tej możliwości tylko w nadzwyczajnych sytuacjach w konstytucyjnie legitymowanym celu, **służącym w istocie do lepszej realizacji prawa dostępu do sądu**.

Należy podkreślić, że w przepisach ustawy nie ma zastrzeżeń ilościowych, które ograniczałyby liczebność lub ułamkowy udział asesorów w określonym sądzie, **co prowadzić może wręcz do sytuacji, gdy większość osób orzekających w danym wydziale lub sądzie to Referendarze**. Potwierdziły to dane przedstawione w czasie rozprawy przez przedstawiciela Prokuratora Generalnego. W szczególności o tym, iż przepis ten daje bardzo szerokie możliwości udzielania upoważnień do sprawowania władzy sędziowskiej, świadczy brak jakiegokolwiek nawiązania do procedur, w których ustawodawca świadomie upraszcza postępowanie, lub do ustawowego pojmowania tzw. spraw mniejszej wagi.

Aspekt edukacyjny (...) nie stanowi w niniejszej sprawie konstytucyjnie legitymowanego celu (...)

Dla oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów zasadnicze znaczenie ma odpowiedź na pytanie, czy rozstrzygnięcie sprawy przez osobę, (... która) została upoważniona do pełnienia czynności sędziowskich w trybie i na warunkach wynikających z (... ustawy), oznacza, że rozstrzygnięcie sprawy dokonane zostało przez organ, który nie był niezawisłym i niezależnym sądem. Patrząc z tego punktu widzenia na instytucję **Referendarza** sądowego należy stwierdzić, iż analiza wymaga przede wszystkim problem niezależności **Referendarza** od instytucji pozasądowej, jaką jest Minister Sprawiedliwości, oraz samodzielności asesora (...). **Istotne są również problemy jego wewnętrznej niezawisłości oraz niezależności od czynników politycznych (partii politycznych)**.

Zgodnie z treścią ustawy, **Referendarza** jest w zakresie orzekania niezawisły i podlega jedynie Konstytucji oraz ustawom (...). Jednak jak wynika z przedstawionego wyżej stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, **regulacja taka sama w sobie jest tylko deklaracją, niezapewniającą niezawisłości realnej i efektywnej, czego wymaga Konstytucja, o ile nie towarzyszą jej konkretne gwarancje**, a więc szczególne rozwiązania prawne odnoszące się do praktycznego zapewnienia przestrzegania poszczególnych elementów pojęcia niezawisłości. Gwarancje te w ogólnym zarysie określone zostały w przepisach Konstytucji, ale część z nich wymaga konkretyzacji ustawowej.

Problem niezależności od Ministra Sprawiedliwości widzieć należy przez pryzmat powoływania, powierzania pełnienia funkcji sędziowskich oraz odwoływania **Referendarza**. Jeśli chodzi o powoływanie, a w szczególności powierzanie pełnienia czynności sędziowskich, to ustawa nie precyzuje dokładnie ram czasowych, w jakich to powołanie ma się realizować. Patrząc z funkcjonalnego punktu widzenia, niezawisłość nie musi oznaczać dożywotniego powołania albo powołania do czasu osiągnięcia wieku emerytalnego, ale musi oznaczać pewien stopień stabilizacji i w zatrudnieniu, i w wykonywaniu funkcji sędziowskich. Należy tu wskazać, iż orzecznictwo strasburskie akcentuje właśnie to, że jeżeli sędziowie lub osoby sprawujące władzę sędziowską nie są powoływani dożywotnio, to powoływani mogą być na określony czas, i że muszą korzystać z pewnej stabilności i nie być uzależnieni od żadnej władzy (wyrok ETPC (pełny skład) z 23 października 1985

r. w sprawie *Bentham przeciwko Holandii*, sygn. 8848/80). Można tu wskazać, iż próbując bliżej określić pewien minimalny okres, które dawałby poczucie stabilizacji zawodowej Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał 3 lata za wystarczające (wyrok ETPC z 28 czerwca 1984 r. w sprawie *Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, sygn. 7819/77, 7878/77 oraz wyrok ETPC (pełny skład) z 22 października 1984 r. w sprawie *Sramek przeciwko Austrii*, sygn. 8790/79). Regulacja statusu **Referendarza** takich gwarancji nie zawiera, ponieważ nie ma minimalnego okresu, na który zatrudnia się tę osobę, ani minimalnego okresu powierzenia jej funkcji sędziowskich. Jest to z pewnością sytuacja, która budzi daleko idące zastrzeżenia co zgodności z zasadą niezawisłości. (...) Obowiązująca regulacja, zakładająca swobodę ministra i kolegium sądu okręgowego, przynajmniej jeśli chodzi o „pierwsze” powierzenie czynności (przy przedłużeniu sytuacja wygląda inaczej), **oznacza przeto jednostronne uzależnienie statusu zawodowego asesora od tych organów.**

Zwraca tu uwagę, iż procedura powierzania (...) pełnienia czynności **sędziowskich nie podlega żadnej kontroli ze strony Krajowej Rady Sądownictwa.** Jeżeli art. 186 ust. 1 Konstytucji mówi, iż Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, to biorąc pod uwagę treść art. 179 Konstytucji, można stwierdzić, iż w świetle Konstytucji celem udziału KRS w procedurze powoływania sędziów jest właśnie analiza, czy kandydat przedstawiony Radzie nie budzi zastrzeżeń z punktu widzenia przestrzegania w przyszłym pełnieniu funkcji sędziego zasady niezawisłości sędziowskiej. Eliminacja udziału KRS w procedurze powierzania (...) czynności sędziowskich stanowi zatem istotny wyłom w konstytucyjnym modelu powierzania władzy sędziowskiej i świadczy o **braku gwarancji niezbędnych dla osiągnięcia przez Referendarzy realnie rozumianej niezawisłości.**

Najważniejszym jednak argumentem przemawiającym za niezgodnością z Konstytucją powierzenia **Referendarzowi** wykonywania czynności sędziowskich jest dopuszczalność jego odwołania i to również w okresie tzw. wotum. Nawet jeżeli przyjąć konstytucyjną dopuszczalność instytucji tymczasowego powierzenia mu pełnienia tych czynności w określonych przez ustawę granicach rzeczowych i czasowych, to **elementarny wymiar zasady niezawisłości**, od której nie można również w tym wypadku odstąpić, **wymaga, aby wówczas, Referendarz mógł być odwołany ze stanowiska wyłącznie w takich wypadkach jak sędziowie albo nawet tylko w niektórych z nich.** Obowiązująca regulacja nie zawiera po pierwsze zastrzeżenia, iż zwolnienie asesora **Referendarza** (przynajmniej takiego, któremu powierzono pełnienie czynności sędziowskich) możliwe jest tylko na zasadzie wyjątku od reguły. Po drugie, w ustawie nie ma dokładnie określonych okoliczności faktycznych stanowiących uzasadnienie odwołania z funkcji. Po trzecie, o zwolnieniu decyduje nie sąd, ale Minister Sprawiedliwości. To znaczy, że niezależnie od tego, czy zwolnienie z funkcji asesora podlega kontroli sądowej, nie są spełnione istotne warunki niezależności od organów pozasądowych wynikające z art. 180 ust. 1 Konstytucji. Konieczność zgody kolegium sądu okręgowego nie stanowi tutaj okoliczności istotnej, ponieważ nie jest to sąd, ale organ administracji sądowej, a rozstrzygnięcie to (zgoda) ma również charakter „uznaniowy”, skoro nie ma precyzyjnych norm prawnych, które wskazywałyby, czy zwolnienie jest w danej sytuacji uzasadnione, czy nie. Tak więc **nie ma żadnych gwarancji materialnoprawnych i dostatecznych gwarancji proceduralnych, które wskazywałyby, iż wykluczone jest zwolnienie Referendarza z uwagi na treść wydawanych przez niego orzeczeń.** Z drugiej strony możliwa jest również sytuacja, gdy osoba, co do której występują uzasadnione zastrzeżenia (przede wszystkim w postaci oceny przez sądy wyższej instancji zgodności z prawem wydanych przez nią orzeczeń), nie zostanie zwolniona ze względu na stanowisko Ministra Sprawiedliwości, który jednak będzie uważał, iż działała prawidłowo, mylił się natomiast sąd wyższej instancji.

(...) **Referendarz** sądowy jest zależny od kolegium sądu okręgowego nie tylko przez to, że kolegium udziela zgody na powierzenie mu czynności sędziowskich oraz ewentualnej zgody na jego zwolnienie. Zależność ta wyraża się również w tym, że kolegium sądu okręgowego przedstawia zgromadzeniu ogólnemu sędziów okręgu swoją opinię o kandydatach na stanowiska sędziowskie (art. 31 § 1 pkt 2 prawa o ustroju sądów powszechnych), w tym również o pracującym w okręgu sądowym **Referendarzu.** Całokształt tych rozwiązań (mechanizm wytworzony przez przepisy regulujące w

rozważanym zakresie status asesora) rodzi wątpliwości co do możliwości zachowania przez **Referendarza** wewnętrznej niezawisłości. Jest to bowiem na pewno bodziec do zachowań konformistycznych, chociażby w postaci dostosowywania swoich działań do poglądów wyrażanych przez członków kolegium, a w każdym razie niezajmowania stanowiska przeciwnego i niewyrażania go w swoich orzeczeniach.

(... ) Ważną kwestią jest wreszcie problem „niezależności politycznej” **Referendarza** Art. 178 ust. 3 Konstytucji wskazuje, iż podstawową gwarancją zasady apolityczności sędziów jest zakaz ich przynależności do partii politycznych, a także związków zawodowych oraz prowadzenia takiej działalności publicznej, która jest oceniana jako niezgodna z zasadami niezależności i niezawisłości. Z przepisu tego, biorąc pod uwagę jednoznaczny kontekst historyczny, wyprowadzić można generalny zakaz prowadzenia przez sędziów działalności politycznej. Należy tu podkreślić, iż sędziom przysługują oczywiście prawa polityczne, włącznie ze swobodą wypowiedzania się w sprawach publicznych, jednak nie może to prowadzić do zachowań, które naruszałoby zasadę niezawisłości samych wypowiadających się lub innych sędziów. Z tego punktu widzenia *prima facie* przyjąć można, iż art. 136 § 2 prawa o ustroju sądów powszechnych zawierający odesłanie do przepisów dotyczących sędziów obejmuje również art. 178 ust. 3 Konstytucji. Jednak należy zwrócić uwagę, że konstrukcja ustawowego odesłania do regulacji konstytucyjnej budzi zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia hierarchii źródeł prawa. Chodzi o to, że o zakresie zastosowania norm konstytucyjnych nie mogą decydować normy niższego rzędu. Podważałoby to zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji oraz jej nadrzędną pozycję w systemie źródeł prawa. Konstytucja może dopuszczać ustawowe ograniczenia zakresu zastosowania niektórych jej przepisów (np. art. 37 ust. 2 Konstytucji) oraz określić, iż realizacja jej przepisów nastąpi w sposób określony w ustawie (art. 66 ust. 1 Konstytucji). Bez takiej regulacji konstytucyjnej nie jest jednak dopuszczalne ustawowe ograniczenie ani rozszerzenie zakresu lub znaczenia regulacji konstytucyjnej. Dlatego dokonując wykładni przepisów prawa o ustroju sądów powszechnych w zgodzie z Konstytucją, należy przyjąć, że w stosunku do **Referendarza** nie obowiązuje zakaz przynależności do partii politycznych, bo odesłanie zawarte w art. 136 § 2 dotyczy tylko norm rangi ustawowej. Tym samym w stosunku do **Referendarza** brak również tego wymagania, związanego z zasadą niezawisłości sędziowskiej. Jest to argument, który z praktycznego punktu widzenia nie ma może najistotniejszego znaczenia, ale w połączeniu z wcześniejszymi stwierdzeniami utwierdza w przekonaniu o niekonstytucyjności rozwiązań przyjętych (...)

Ochrona wewnętrznej niezawisłości **Referendarza** asesora przed wpływem zewnętrznym, w tym politycznym, jest szczególnie trudna, gdy – tak jak w wypadku asesorów – wpływ na karierę i awans zawodowy ma Minister Sprawiedliwości, a więc podmiot zaliczany do egzekutywy i obsadzany w wyniku klucza politycznego. Skoro awans i ocena przydatności zawodowej asesora w decydującej mierze zależy właśnie od ministra, nie sprzyja to kształtowaniu postaw niekonformistycznych wobec oczekiwań egzekutywy, a w każdym razie (nawet w wypadku nieskazitelnej postawy i ministra, i asesury) nie gruntuje to społecznego przekonania o niezależności wymiaru sprawiedliwości od egzekutywy. Tymczasem kształtowanie społecznego przekonania o istnieniu realnego „oddzielenia” trzeciej władzy od egzekutywy jest nieodzowne po to, aby Konstytucja odgrywała efektywną rolę w kształtowaniu praktyki funkcjonowania państwa i aby były zrealizowane warunki decydujące o realności konstytucyjnej zasady rozdzielenia władzy (art. 10 Konstytucji).

Kolejny argument na rzecz stwierdzenia niezgodności zakwestionowanej regulacji z art. 45 ust. 1 Konstytucji, a w szczególności wyrażoną w nim zasadą rozstrzygania spraw przez niezawisły, bezstronny i niezależny sąd, nawiązuje do poglądu wyrażonego w powołanym wcześniej orzeczeniu TK z 9 listopada 1993 r. Pogląd ten związany jest zresztą ze stanowiskiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który posługuje się tutaj, mówiąc w uproszczeniu, formułą, zgodnie z którą ważne jest bezstronne i niezawisłe wymierzanie sprawiedliwości, ale ważne jest również, żeby było widać, iż jest ona wymierzana bezstronnie i w sposób niezawisły (wyrok ETPC z 28 czerwca 1984 r. w sprawie Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, sygn. 7819/77, 7878/77). Chodzi więc o stronę socjologiczno-prawną problemu. Ważny jest w tym kontekście społeczny odbiór

pewnych regulacji i zachowań. **Sprawiedliwość powinna być wymierzana w sposób, który usuwa potencjalne zastrzeżenia uczestników postępowania co do bezstronności i niezawisłości składu orzekającego, choćby nawet w konkretnym wypadku były one nieuzasadnione, ale sprawiały również dla postronnych wrażenie uzasadnionych lub częściowo uzasadnionych.**

Zakwestionowaną regulację należy z tego punktu widzenia ocenić negatywnie. Tworzy ona bowiem pole do różnego rodzaju domysłów i sugestii, które choć nieuzasadnione, mogą spowodować, że zarówno uczestnicy postępowania, jak i przede wszystkim pełnomocnicy procesowi, będący przecież osobami znającymi nie tylko przepisy prawa, ale i praktykę jego stosowania w poszczególnych sądach, utwierdza się w przekonaniu, że orzeczenia wydane przez (lub z udziałem) **Referendarza sądowego nie są w pełni bezstronne i niezawisłe. Jeszcze raz należy podkreślić, że zasada niezawisłości sędziowskiej ma tak istotne znaczenie, że nie można jej ograniczać tylko do strony formalno-dogmatycznej, ale ważną rolę odgrywa tutaj konieczność zapewnienia przekonania o jej przestrzeganiu.** Dlatego z ostrożnością należy podchodzić do wszelkich regulacji, które modyfikują standardy niezawisłości, i zwracać uwagę, czy nie prowadzą one do zmian w społecznej ocenie sądu jako instytucji faktycznie niezawisłej. Zakwestionowane regulacje na pewno nie przyczyniają się do wzrostu stopnia przekonania o tym, a nawet rodzą realne niebezpieczeństwo jego obniżenia.

(...) Przedstawiciel Prokuratora Generalnego, przypominając historię udziału asesorów w wymiarze sprawiedliwości (por. pkt II uzasadnienia), trafnie uchwycił ewolucję tej instytucji. Początkowo bowiem **Referendarze** mogli uczestniczyć w wykonywaniu czynności sądowych nieorzeczniczych, i tylko z mocy powierzenia im tych funkcji przez prezesów sądów. Po 1945 r. kompetencje asesorów zwiększono o możliwość orzekania, jeśli minister sprawiedliwości powierzy im pełnienie tej czynności. Jednocześnie nastąpiło wydrążenie z treści gwarancji niezawisłości, niezależności i nieusuwalności dla samych sędziów oraz idące za tym poddanie sędziów wpływowi egzekutywy (minister sprawiedliwości). Status sędziów i asesorów zbliżył się do siebie, jednak za cenę deprecjacji statusu sędziego. Obecna Konstytucja powróciła do zasad niezależności i niezawisłości trzeciej władzy – **natomiast ustawodawstwo zwykle dotyczące Referendarzy utrzymało ich zależność od egzekutywy, jednak nie rezygnując z powierzania im funkcji orzeczniczych (wotum).** Tym sposobem powrót w Konstytucji z 1997 r. do zasad dotyczących wymiaru sprawiedliwości istniejących już pod rządem Konstytucji marcowej nastąpił na poziomie konstytucyjnym (gwarancje niezależności i niezawisłości dla sędziów), nie obejmując jednak zmian w ustawodawstwie zwykłym, zezwalającym na powierzanie asesorom konstytucyjnych funkcji przez ministra sprawiedliwości (przedstawiciela egzekutywy). Także więc rozwój historyczny przemawia za uznaniem niekonstytucyjności kontrolowanego w obecnym postępowaniu przepisu.

Mając powyższe rozważania na względzie na względzie, a w szczególności **adekwatność przepisów o referendarzach sądowych do rozwiązań poprzednio obowiązujących** w stosunku niekonstytucyjnych przepisów o asesorach sądowych - wnoszę jak w petitum skargi.

Niezależnie od powyższych zarzutów podnieść należy, że niezgodne z ustawą zasadniczą jest powierzenie funkcji odwoławczej temu samemu sądowi, który orzekał w sprawie po raz pierwszy.

Jak wskazuje się w utrwalonej judykaturze Trybunał konstytucyjny zgodnie z normami ustawy zasadniczej **każdy ma prawo do rozpoznania swojej sprawy przez właściwy i niezawisły Sąd w toku dwuinstancyjnego postępowania rozumianego jako prawo do rozpoznania środka odwoławczego przed Sądem nadzrędnym nad Sądem który wydał orzeczenie w I instancji.** Pogląd taki został sformułowany także w Wyroku z dnia 9 lutego 2010 r. w sprawie SK 10/09 w którym wskazał Trybunał Konstytucyjny iż *wielokrotnie już wypowiedział się w kwestii znaczenia prawa do sądu jako jednej z najważniejszych gwarancji praw człowieka i praworządności oraz jednego z fundamentów państwa prawnego.* Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego *prawo do sądu obejmuje w szczególności: prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia*



postępowania przed sądem, prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, prawo do wyroku sądowego, tj. prawo uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie. Wypowiadając się w kwestii znaczenia prawa do sądu w aspekcie prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, Trybunał Konstytucyjny przypominał, że na zasadę sprawiedliwości proceduralnej składają się w szczególności następujące wymagania: 1) możliwości bycia wysłuchanym, 2) ujawniania w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia, co ma zapobiegać jego dowolności i arbitralności oraz 3) zapewnienia uczestnikowi postępowania przewidywalności jego przebiegu (zob. wyroki: z 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU 3/A/2005, poz. 29; z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2; z 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7; z 20 maja 2008 r., sygn. P 18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 61).

(...) Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego zakłada w szczególności: **dostęp do sądu drugiej instancji, a co za tym idzie – przyznanie stronom odpowiednich środków zaskarżenia, które uruchamiają rzeczywistą kontrolę rozstrzygnięć wydanych przez sąd pierwszej instancji; powierzenie rozpoznania sprawy w drugiej instancji – co do zasady – sądowi wyższego szczebla, a w konsekwencji nadanie środkowi zaskarżenia charakteru dewolutywnego; odpowiednie ukształtowanie procedury przed sądem drugiej instancji, tak aby sąd ten mógł wszechstronnie zbadać rozpoznawaną sprawę i wydać rozstrzygnięcie merytoryczne** (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05; z 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05 oraz z 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08).

Dwuinstancyjność postępowania sądowego ma na celu zapewnienie zapobiegania **pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji** (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143; z 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05 oraz z 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08).

Podkreślenia wymaga, że zakres przedmiotowy prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego wyznacza konstytucyjne pojęcie sprawy. Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności ma zastosowanie w takim tylko wypadku, gdy sąd pierwszej instancji rozpatruje sprawę w rozumieniu Konstytucji. Obowiązki zasady dwuinstancyjnego postępowania **nie ogranicza się wyłącznie do głównego nurtu postępowania sądowego. Obejmuje także kwestie rozstrzygane incydentalnie, wpadkowo, jeżeli dotyczą praw lub obowiązków danego podmiotu** (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 3 lipca 2002 r., sygn. SK 31/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 49; z 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05 oraz z 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08).

Zasada dwuinstancyjności nie wymaga, aby w każdej kwestii incydentalnej, wpadkowej, niemającej charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, przysługiwał środek zaskarżenia. 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 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).

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, lecz także 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 (zob. wyroki: z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14; z 1 lutego 2005 r., sygn. SK 62/03, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 11). 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, który je rozpoznaje.

W odróżnieniu od bardziej ogólnego art. 78 Konstytucji, który odnosi się do różnego typu postępowań przed organami władzy publicznej, **unormowanie art. 176 ust. 1 Konstytucji nie zawiera zwrotu „wyjątki od tej zasady określa ustawa”.**

Tak więc na podstawie Art. 176 ust. 1 Konstytucji w związku z prawem do właściwego Sadu II instancji ( Art. 45 ust. 1 Konstytucji ) stronie przysługuje prawo do zaskarżenia orzeczenia Sadu I instancji do Sądu nadzrędnego. Odmienne sformułowanie tego uprawnienia w ustawie narusza w sposób oczywisty podmiotowe prawa strony chronione ustawą zasadniczą. Jeszcze raz przypomnieć należy więc w tym miejscu, że w Wyroku dnia 23 lutego 2010 r. wydanym pod Sygn. Akt P 20 / 09 wskazano : **Wystarczyłoby odpowiednie zdefiniowanie pojęć (...), aby pozbawić uprawnione osoby gwarancji konstytucyjnych**

Odnosząc się natomiast do kwestii przymusu adwokackiego w postępowaniu przed Sadem II instancji w postępowaniach administracyjnych wskazać należy co następuje :

W wyroku wydanym w sprawie pod Sygn. Akt SK 2 / 15 rozważając kwestie procedur wskazał Trybunał Konstytucyjny iż **Ustawodawca nie może wprowadzać rozwiązań arbitralnych, ograniczających nadmiernie i bez istotnych racji prawa procesowe strony, których realizacja stanowi warunek prawidłowego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy. Do naruszenia gwarancji konstytucyjnych związanych z prawem do sądu dochodzi m.in. wówczas, gdy ograniczenie uprawnień procesowych stron (strony) będzie nieproporcjonalne dla realizacji takich celów jak zapewnienie większej efektywności postępowania czy szybkości, a jednocześnie uniemożliwiło właściwe zrównoważenie pozycji procesowej stron (zob. wyroki z: 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97, cz. III, pkt 6.2; 30 października 2012 r., sygn. SK 8/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 111, cz. III, pkt 3; 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 22/11, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 37, cz. III, pkt 3.1).**

Natomiast jak podkreślił sam Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu Postanowienia z dnia 6 października 1998 r. w sprawie Sygn. Akt Ts 56 / 98 ( OTK 1998 nr 5 poz 84 ) **o naruszeniu praw lub wolności konstytucyjnych danego podmiotu można mówić wówczas , gdy organ władzy publicznej poprzez wydanie konkretnego orzeczenia w sposób nieusprawiedliwiony wkroczył w sferę przysługujących temu podmiotowi praw lub wolności osobistych albo prawom tym lub wolnościom odmówił ochrony lub też ich urzeczywistnienia.**

Przypomnieć więc należy, że Trybunał Konstytucyjny w Wyroku z dnia 8 listopada 2001 r. w sprawie pod Sygn. Akt P 6/2001 wskazał iż w zakresie praw konstytucyjnych „z zasady demokratycznego państwa prawnego zaś płynie dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni (...) wobec czego wszelkie ograniczenie (...) ochrony interesów jednostki **wynikać muszą z przepisów ustawy zasadniczej**”. Jak bowiem wskazał Trybunał Konstytucyjny w Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 października 2004 r. wydanego pod Sygn. Akt SK 1/04 obowiązek realizacji uprawnień konstytucyjnych **„powinien być traktowany jako norma formułująca „obowiązek efektywnej implementacji” a nie jako „dyrektywa programowa”**”. Ograniczenie praw wynikających z Konstytucji nie może więc być ograniczane w imię sprawności działania organów państwa.

Tymczasem wprowadzony w postępowaniu administracyjnym przymus adwokacki, ze względu na koszt czynności przed Naczelnym Sadem Administracyjnym, pozbawia sensu ekonomicznego korzystanie z prawa określonego w Art. 176 ust. 1 Konstytucji. Koszt skorzystania z usługi adwokackiej przekracza w sprawach drobnych koszt wartości przedmiotu sporu. Ustawodawca wprowadzając z postępowaniu administracyjnym przymus adwokacki faktycznie zamknął drogę sądową do instancji odwoławczej w sprawach „drobnych” w których wartość przedmiotu sporu jest

niska.

Działanie to nie znajduje żadnego uzasadnienia w treści zarówno Art. 31 ust. 3 Konstytucji jak i jest sprzeczne z wykładnią celowościową Art. 77 ust 2 Konstytucji oraz Art. 176 ust. 1 Konstytucji. Ponadto tworzenie barier ekonomicznych może być postrzegane jako naruszenie Art. 31 ust 1 i 2 Konstytucji albowiem szykanuje to osoby ubogie przy dostępie do Sądu II instancji w postępowaniu administracyjnym.

Niezależnie od powyższego skarżący zarzuca, że wprowadzenie przez ustawodawcę normy Art. 3 § 2 pkt 3 Ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zamknęło ostatnią możliwą drogę odwoławczą w sprawach o „samoistne” naliczenie opłaty dodatkowej za parkowanie w strefach płatnego parkowania. Skarżący podnosi iż na żadnym etapie postępowania nie miał prawa skorzystać z drogi sądowej gdyż nie przewiduje tego żaden z przepisów prawa.

Z tych względów skarga jest konieczna i uzasadniona.

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
Wrocław  
2014-03-20  
[Signature]