



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 23 kwietnia 2020 r.

PK VIII TK 108.2019

SK 63/19

|                                             |              |
|---------------------------------------------|--------------|
| TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY<br>KAN C E L A R I A |              |
| wpl.<br>dnia                                | 27. 04. 2020 |
| Nr wg EZD .....                             |              |

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną M Sp. z o.o. z siedzibą w T o stwierdzenie niezgodności art. 394 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r., poz. 1460 ze zm.) w zakresie, w jakim wymienia przypadki, kiedy stronie przysługuje zażalenie na postanowienie sądu I instancji i odwraca zasadę konstytucyjną, zgodnie z którą wyjątki od zasady prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji określa ustawa, z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) art. 394 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r., poz. 1460 ze zm.) w zakresie, w jakim

nie przewiduje możliwości złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie zmiany pełnomocnika z urzędu ustanowionego celem wniesienia skargi konstytucyjnej, po wykonaniu przez niego czynności zastępstwa procesowego, jest zgodny z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) – wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

### UZASADNIENIE

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującym stanem faktycznym.

W sprawie o sygn. akt \_\_\_\_\_ Sąd Rejonowy w T \_\_\_\_\_ ustanowił dla M \_\_\_\_\_ Sp. z o.o. z siedzibą w T \_\_\_\_\_ pełnomocnika z urzędu celem wniesienia skargi konstytucyjnej. Wyznaczony pełnomocnik z urzędu sporządził, w dniu \_\_\_\_\_ sierpnia 2015 r., opinię o braku podstaw do sporządzenia takiej skargi. W związku z tym Skarżąca spółka złożyła – w dniu \_\_\_\_\_ września 2015 r. – do Sądu Rejonowego w T \_\_\_\_\_ wnioski o „odrzucenie kandydatury pełnomocnika wskazanej przez Okręgową Radę Adwokacką i [o] zwrócenie się do niej o wyznaczenie nowego kandydata na pełnomocnika (...) a w przypadku oddalenia wniosku (...) – o zmianę pełnomocnika celem wniesienia w sprawie skargi konstytucyjnej zgodnej z wnioskiem strony”.

Postanowieniem z dnia \_\_\_\_\_ listopada 2015 r., sygn. akt \_\_\_\_\_, Sąd Rejonowy w T \_\_\_\_\_ oddalił wniosek.

Skarżąca w dniu      grudnia 2015 r. zwróciła się do Sądu Rejonowego w T      o pisemne uzasadnienie postanowienia z dnia      listopada 2015 r. oraz o przesłanie odpisu tego orzeczenia wraz z uzasadnieniem. Sąd Rejonowy w T      , postanowieniem z dnia      grudnia 2015 r., odmówił sporządzenia uzasadnienia postanowienia z dnia      listopada 2015 r., wskazując, że – zgodnie z art. 357 § 2 k.p.c. – postanowienie należy doręczyć z uzasadnieniem, gdy stronie przysługuje środek zaskarżenia, zaś w myśl art. 394 § 1 k.p.c. zażalenie do sądu II instancji przysługuje na postanowienia sądu I instancji kończące postępowanie w sprawie oraz na postanowienia sądu I instancji i zarządzenia przewodniczącego, których przedmiot wymieniony jest w pkt. 1-11 art. 394 § 1 k.p.c. Wobec zaś tego, że przedmiot postanowienia z dnia      listopada 2015 r. nie należy do żadnej z wymienionych kategorii, jest ono niezaskarżalne i nie wymaga sporządzenia uzasadnienia.

Postanowienie z dnia      grudnia 2015 r. zostało zaskarżone przez M      Sp. z o.o. zażaleniem do Sądu Okręgowego w K      . Sąd ten, postanowieniem z dnia      czerwca 2016 r., sygn. akt      , oddalił zażalenie Skarżącej, stwierdzając, że żaden z przepisów prawa procesowego nie stanowi podstawy do uznania za zaskarżalne postanowienia, którego przedmiotem jest rozpoznanie wniosku strony o zmianę osoby ustanowionego z urzędu pełnomocnika – po wykonaniu czynności zastępstwa procesowego. Zażalenie – jak podkreślił sąd drugiej instancji – przysługuje stronie jedynie na postanowienie o odmowie ustanowienia dla niej adwokata lub radcy prawnego, co wynika z art. 394 § 1 pkt 2 k.p.c. Postanowienie z dnia      listopada 2015 r. nie jest także postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie.

Uzasadniając zarzuty wobec kwestionowanego art. 394 § 1 k.p.c., Skarżąca podkreśliła, że, zgodnie z art. 78 Konstytucji, każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, a wyjątki od tej zasady

określa ustawa. Zdaniem Skarżącej, ustrojodawca w sposób jednoznaczny i precyzyjny przyjął więc – jako zasadę – zaskarżalność wszystkich orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, w związku z czym art. 394 § 1 k.p.c., aby mógł być uznany za zgodny z tym wzorcem konstytucyjnym, winien zasadę tę odzwierciedlać, a zatem szczegółowo określać wyjątki od niej, tj. te sytuacje, w których stronie odebrano prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego przez sąd pierwszej instancji. Przepis art. 394 § 1 k.p.c. oparto jednak na zasadzie przeciwnej, bo określa on przypadki, gdy zażalenie na orzeczenie wydane w pierwszej instancji przysługuje.

Skarżąca, wyjaśniając zasadność powołania wzorca kontroli z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji, wskazała natomiast, że art. 78 Konstytucji należy rozpatrywać przy uwzględnieniu wynikającej z art. 176 ust. 1 ustawy zasadniczej zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego. Dopuszczalność ustawowego ustanawiania wyjątków od zasady zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, przewidziana w art. 78 Konstytucji, nie dotyczy więc – zdaniem Skarżącej – postępowań sądowych, objętych dyspozycją art. 176 ust. 1 ustawy zasadniczej. W skardze konstytucyjnej przedstawiono bowiem pogląd, że art. 176 ust. 1 Konstytucji ma charakter dyrektywy generalnej i dotyczy ogółu postępowań sądowych, bez rozróżnienia, czy postępowania te odnoszą się do rozstrzygnięcia *meritum* sprawy sądowej. Dopuszczalność ustawowego ustanowienia wyjątków od zasady zaskarżania orzeczeń pierwszoinstancyjnych, przewidziana w art. 78 ust. 2 ustawy zasadniczej, nie dotyczy zatem postępowań sądowych, objętych wskazaną, wynikającą z art. 176 ust. 1 Konstytucji, dyrektywą generalną. Przepis art. 176 ust. 1 Konstytucji należy – w tym, określonym przez Skarżącą kontekście – traktować zatem jako *lex specialis* względem art. 78 Konstytucji.

Skarżąca zaakcentowała ponadto, że w płaszczyźnie dostępu do środka zaskarżenia lokuje się również problem uzasadnienia orzeczenia lub decyzji wydanej w pierwszej instancji – w tym sensie, że brak owego uzasadnienia powoduje, iż strona postępowania, która chce skorzystać z prawa do zaskarżenia owej decyzji, jest pozbawiona rzeczywistej możliwości obrony swoich praw. Uzasadnienie decyzji stanowi bowiem niezbędny element prawa jednostki do zaskarżenia decyzji. Uwzględniając tę m.in. okoliczność, Skarżąca zwróciła uwagę, że drugoinstancyjne postanowienie w przedmiocie odmowy sporządzenia uzasadnienia postanowienia o oddaleniu wniosku o zmianę pełnomocnika z urzędu, który sporządził opinię o braku podstaw do sporządzenia skargi konstytucyjnej, jest *de facto* orzeczeniem kończącym postępowanie zainicjowane dla sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej. Dlatego też utrzymanie w mocy – postanowieniem Sądu Okręgowego w K z dnia czerwca 2016 r. – postanowienia Sądu Rejonowego w T (z dnia grudnia 2015 r.), którym odmówiono sporządzenia pisemnego uzasadnienia postanowienia Sądu Rejonowego w T z dnia listopada 2015 r., odmawiającego zmiany pełnomocnika z urzędu ustanowionego celem wniesienia skargi konstytucyjnej, doprowadziło do sytuacji, że strona postępowania (Skarżąca) nie mogła skorzystać z prawa do zaskarżenia orzeczenia i została w ten sposób pozbawiona rzeczywistej możliwości obrony swych konstytucyjnych praw.

Przed omówieniem wskazanego w skardze konstytucyjnej wzorca kontroli oraz odniesieniem się do przedstawionej argumentacji na niezgodność z nim zaskarżonej regulacji należy sprecyzować rzeczywisty przedmiot kontroli konstytucyjności, a następnie ustalić, czy wyrażający go akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą, a w przypadku pozytywnej odpowiedzi na to pytanie – czy mimo to wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Odnosząc się do pierwszej ze wskazanych kwestii, należy zauważyć, iż Skarżąca zakwestionowała art. 394 § 1 k.p.c. (w brzmieniu obowiązującym w dniu sporządzenia skargi – 28 listopada 2016 r.) „w zakresie, w jakim wymienia on przypadki, kiedy stronie przysługuje zażalenie na postanowienie sądu I instancji i odwraca zasadę konstytucyjną, zgodnie z którą wyjątki od zasady prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji określa ustawa” (skarga konstytucyjna, s. 2). Art. 394 § 1 k.p.c. (w brzmieniu obowiązującym w dniu sporządzenia skargi konstytucyjnej) stanowił, że zażalenie do sądu drugiej instancji przysługuje na postanowienie sądu pierwszej instancji kończące postępowanie w sprawie, a ponadto na postanowienia sądu pierwszej instancji i zarządzenia przewodniczącego, których przedmiotem jest jedno z rozstrzygnięć wskazanych enumeratywnie w pkt. 1-12. Jak widać, przyjęta przez Skarżącą „formuła zakresowa” *petitum* skargi konstytucyjnej jest nią tylko pozornie, bowiem w rzeczywistości nie określa ona jakiegoś węższego niż cała normatywna zawartość art. 394 § 1 k.p.c. zakresu stosowania kwestionowanego przepisu, lecz stanowi skrótową charakterystykę przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji tego przepisu (w pierwszej części) oraz – dodatkowo – wskazanie (w drugiej części), że nie odpowiada ona (tj. owa konstrukcja) konstytucyjnej zasadzie, wyrażonej w art. 78 ustawy zasadniczej. Skarga konstytucyjna jest zatem, w świetle jej *petitum*, skierowana przeciwko całemu art. 394 § 1 k.p.c. – w pełnym zakresie jego stosowania. Takie określenie przedmiotu kontroli konstytucyjności stanowi nie tylko refleks przekonania Skarżącej o niezgodności z zasadą zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji samej konstrukcji przepisu art. 394 § 1 k.p.c., który – by pozostawać z nią zgodny – powinien jedynie wskazywać orzeczenia niezaskarżalne (jako wyjątki, o których mowa w zadaniu drugim art. 78 Konstytucji), ale jest również niejako naturalną konsekwencją dalej jeszcze idącej tezy, zgodnie z którą wyłączenie zaskarżalności jakichkolwiek orzeczeń wydanych w pierwszej instancji w postępowaniu sądowym jest w ogóle niedopuszczalne, co ma wynikać z art. 176 ust. 1 Konstytucji, stanowiącego – w tym

aspekcie – *lex specialis* względem art. 78 ustawy zasadniczej i wykluczającego ustanawianie, w drodze ustawy, wyjątków od zasady zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji w postępowaniu sądowym. Z tego względu można – jak się wydaje – przyjąć, że istotą problemu konstytucyjnego nie jest, wedle Skarżącej, pominięcie – w określonym pozytywnie katalogu zaskarżalnych postanowień sądu pierwszej instancji – postanowienia, którego przedmiotem jest odmowa zmiany pełnomocnika z urzędu, wyznaczonego celem wniesienia skargi konstytucyjnej – po wykonaniu przez niego czynności zastępstwa procesowego, lecz konstrukcja art. 394 § 1 k.p.c. i – będące jej konsekwencją – wyłączenie zaskarżalności wszystkich innych, niż wskazane w art. 394 § 1 k.p.c., postanowień wydanych w pierwszej instancji w cywilnym postępowaniu sądowym. Za słusznością tego wniosku przemawia nie tylko sama logika twierdzeń Skarżącej, ale również zupełne pominięcie w argumentacji skargi konstytucyjnej jakichkolwiek elementów zmierzających do wykazania, iż wyłączenie zaskarżalności wydanego w pierwszej instancji postanowienia, którego przedmiotem jest odmowa zmiany pełnomocnika z urzędu wyznaczonego celem wniesienia skargi konstytucyjnej, po wykonaniu przez niego czynności zastępstwa procesowego, nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia jako wyjątek, o którym mowa w art. 78 zdanie drugie ustawy zasadniczej.

W związku ze sposobem określenia przez Skarżącą przedmiotu kontroli konstytucyjności należy zauważyć, iż – zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji – przedmiotem skargi konstytucyjnej można uczynić tylko przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o prawach, wolnościach albo obowiązkach skarżącego, określonych w Konstytucji. Skarga konstytucyjna jest bowiem środkiem kontroli konkretnej, dopuszczalnym tylko w takim zakresie, w jakim może służyć ochronie praw i wolności skarżącego, będącego inicjatorem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Skarga konstytucyjna nie może być oderwana od

sytuacji pranej skarżącego i nie może służyć ochronie interesu powszechnego (tzw. *actio popularis*). Art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej nie daje więc legitymacji do kwestionowania każdego aktu normatywnego, którego stosowanie – w ocenie skarżącego – narusza przepisy konstytucyjne, lecz wymaga związku między obowiązaniem unormowania będącego przedmiotem skargi a indywidualną sytuacją osoby ją wnoszącej (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lipca 2015 r., sygn. SK 14/11, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 119 i z dnia 4 października 2018 r., sygn. SK 30/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 56). Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zakres kontroli konstytucyjności w danej sprawie określa przede wszystkim podmiot inicjujący postępowanie przez odpowiednie ujęcie skargi konstytucyjnej, a Trybunał jest związany wskazanym zakresem zaskarżenia. Dopuszczalny zakres kontroli, w przypadku kontroli konkretnej (a więc wszczętej skargą konstytucyjną lub pytaniem prawnym) wyznaczają jednak także ramy postępowania w sprawie, na tle której kontrolę tę zainicjowano, toteż wymóg, by przedmiotem skargi konstytucyjnej był wyłącznie akt normatywny, na podstawie którego orzeczono ostatecznie o prawach lub wolnościach konstytucyjnych skarżącego, należy sprecyzować w ten sposób, że chodzi tu o przepis lub fragment przepisu (normę prawną), który rzeczywiście stanowił podstawę konkretnego rozstrzygnięcia. Szersze ujęcie przedmiotu kontroli nie jest dopuszczalne (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165; z dnia 18 października 2011 r., sygn. SK 39/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 84; z dnia 27 września 2012 r., sygn. SK 4/11, OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 97 i z dnia 8 października 2015 r., sygn. SK 11/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 144 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 września 2012 r., sygn. SK 12/10, OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 100). Takie rozumienie legitymacji skargowej, wynikającej z art. 79 ust. 1 Konstytucji (a co za tym idzie – zawężenie przedmiotu kontroli konstytucyjnej), jest widoczne szczególnie w rozpoznawanych przez Trybunał Konstytucyjny skargach konstytucyjnych, w których jako



przedmiot kontroli konstytucyjności wskazywano przepisy regulujące w sposób generalny jakąś instytucję prawną, obejmujące swym stosowaniem rozmaite przesłanki czy okoliczności i umożliwiające dekodowanie z takich przepisów wielu norm prawnych, mogących być podstawą jednostkowego rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie (*vide* – wyroki: z dnia 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 5/09, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 84; z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 22/11, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 37 i z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112 oraz postanowienie z dnia 18 kwietnia 2018 r., sygn. SK 15/16, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 18). Istotne znaczenie ma również i to, że – jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny – przedmiotem badania przez Sąd Konstytucyjny są normy prawne czy też „treść normatywna, wyrażona wprost w przepisach lub z przepisów tych wynikająca”. Orzeczenie o niezgodności określonego przepisu ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi, zwłaszcza w sprawie skargi konstytucyjnej, nie może – niejako automatycznie i zarazem bezrefleksyjnie – dotyczyć wszystkich zakresów zastosowania i normowania zawartych w tym przepisie czy też dających się z niego odtworzyć norm prawnych. Orzeczenie o niekonstytucyjności obejmuje bowiem tylko przepisy zakwestionowane w zakresie wskazanym w piśmie inicjującym postępowania oraz – w przypadku kontroli konkretnej – wyznaczonym granicami postępowania w indywidualnej sprawie, na tle której wniesiono skargę konstytucyjną (*vide* – wyrok z dnia 26 lutego 2013 r., sygn. SK 12/11, OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 19).

Z tego względu należy uznać, że Skarżąca nie ma legitymacji, by domagać się generalnej oceny przepisu art. 394 § 1 k.p.c., a orzeczenie w przedmiocie zgodności z przedstawionymi wzorcami kontroli dotyczyć może tego przepisu jedynie w tym jego zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie zmiany pełnomocnika z urzędu ustanowionego celem wniesienia skargi konstytucyjnej, po wykonaniu przez niego czynności zastęp-

stwa procesowego. W pozostałym zakresie normowania art. 394 § 1 k.p.c. postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej „u.o.t.p.TK”) – wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

W dalszej kolejności rozważenia wymaga kwestia obowiązywania zaskarżonego unormowania. Zgodnie bowiem z art. 59 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK, Trybunał Konstytucyjny na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Jednocześnie jednak wskazać trzeba, że powołanego przepisu nie stosuje się, jeżeli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną wydanie orzeczenia jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 59 ust. 3 powołanej ustawy).

Ocena, czy zachodzi wymieniona przesłanka umorzenia postępowania, wymaga ustalenia, czy w rzeczywistości nastąpiło wyłączenie z systemu prawa danego przepisu. Formalne uchylenie przepisu nie zawsze prowadzi bowiem do utraty jego mocy obowiązującej. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wypracowanym jeszcze na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), dopiero po ustaleniu, że uchylony przepis nie może być zastosowany do żadnych sytuacji z przeszłości, teraźniejszości i przyszłości, w szczególności nie wywiera już określonych skutków dla obywateli, można umorzyć postępowanie ze względu na utratę przez niego mocy obowiązującej. O utracie mocy obowiązującej można bowiem mówić dopiero wtedy, gdy dany przepis nie może być w ogóle stosowany (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11 i z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. akt U 1/14, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 5). Innymi słowy, pojęcie obowiązywania aktu normatywnego na tle art. 59 ust. 1 pkt

4 u.o.t.p.TK nie oznacza tylko aktualnego istnienia aktu w systemie źródeł prawa, lecz ma znaczenie szersze, tj. aktem obowiązującym, a więc podlegającym kontroli konstytucyjności, jest także przepis zderogowany, który jednak jest stosowany na mocy przepisów intertemporalnych.

Przepis art. 394 § 1 k.p.c. został zakwestionowany w brzmieniu nadanym mu przez ustawę z dnia 10 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów (Dz. U. z 2015 r., poz. 1595). Przepis ten otrzymał wówczas następujące brzmienie:

*„Art. 394. § 1. Zażalenie do sądu drugiej instancji przysługuje na postanowienia sądu pierwszej instancji kończące postępowanie w sprawie, a ponadto na postanowienia sądu pierwszej instancji i zarządzenia przewodniczącego, których przedmiotem jest:*

- 1) zwrot pozwu, odmowa odrzucenia pozwu, przekazanie sprawy sądowi równorzędnemu lub niższemu albo podjęcie postępowania w innym trybie;*
- 2) odmowa zwolnienia od kosztów sądowych lub cofnięcie takiego zwolnienia oraz odmowa ustanowienia adwokata lub radcy prawnego lub ich odwołanie;*
- 3) oddalenie opozycji przeciwko wstąpieniu interwenienta ubocznego oraz niedopuszczenie interwenienta do udziału w sprawie wskutek uwzględnienia opozycji;*
- 4) rygor natychmiastowej wykonalności;*
- 4<sup>1</sup>) wstrzymanie wykonania prawomocnego orzeczenia do czasu rozstrzygnięcia skargi o wznowienie postępowania;*
- 4<sup>2</sup>) stwierdzenie prawomocności orzeczenia;*
- 5) skazanie świadka, biegłego, strony, jej pełnomocnika oraz osoby trzeciej na grzywnę, zarządzenie przymusowego sprowadzenia i aresztowania świadka oraz odmowa zwolnienia świadka i biegłego od grzywny i świadka od przymusowego sprowadzenia;*

- 6) zawieszenie postępowania i odmowa podjęcia zawieszonych postępowania;
- 7) odmowa uzasadnienia orzeczenia oraz jego doręczenia;
- 8) sprostowanie lub wykładnia orzeczenia albo ich odmowa;
- 9) zwrot kosztów, określenie zasad ponoszenia przez strony kosztów procesu, wymiar opłaty, zwrot opłaty lub zaliczki, obciążenie kosztami sądowymi, jeżeli strona nie składa środka zaskarżenia co do istoty sprawy, koszty przyznane w nakazie zapłaty, zwrot kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu oraz wynagrodzenie biegłego, mediatora i należności świadka;
- 10) oddalenie wniosku o wyłączenie sędziego;
- 10<sup>1</sup>) zatwierdzenie ugody zawartej przed mediatorem;
- 11) odrzucenie zażalenia;
- 12) odrzucenie skargi na orzeczenie referendarza sądowego.”.

Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1469 ze zm.) nadała nowe – aktualne – brzmienie art. 394 § 1 k.p.c.:

„Art. 394. § 1. Zażalenie do sądu drugiej instancji przysługuje na postanowienia sądu pierwszej instancji kończące postępowanie w sprawie, a ponadto na postanowienia sądu pierwszej instancji i zarządzenia przewodniczącego, których przedmiotem jest:

- 1) zwrot pisma wniesionego jako pozew, z którego nie wynika żądanie rozpoznania sprawy;
- 2) zwrot pozwu;
- 3) odmowa odrzucenia pozwu;
- 4) przekazanie sprawy sądowi równorzędnemu lub niższemu albo podjęcie postępowania w innym trybie;

- 5) *zawieszenie postępowania i odmowa podjęcia zawieszzonego postępowania;*
- 6) *zwrot kosztów, określenie zasad ponoszenia przez strony kosztów procesu, zwrot opłaty lub obciążenie kosztami sądowymi - jeżeli strona nie składa środka zaskarżenia co do istoty sprawy.”.*

Ponadto, powołana ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. dodała do Kodeksu postępowania cywilnego nowy przepis – art. 394<sup>1a</sup> – który w § 1 stanowi:

*„Art. 394<sup>1a</sup>. § 1. Zażalenie do innego składu sądu pierwszej instancji przysługuje na postanowienia tego sądu, których przedmiotem jest:*

- 1) *odmowa zwolnienia od kosztów sądowych lub cofnięcie takiego zwolnienia oraz odmowa ustanowienia adwokata lub radcy prawnego lub ich odwołanie;*
- 2) *oddalenie opozycji przeciwko wstąpieniu interwenienta ubocznego oraz niedopuszczenie interwenienta do udziału w sprawie wskutek uwzględnienia opozycji;*
- 3) *rygor natychmiastowej wykonalności;*
- 4) *wstrzymanie wykonania prawomocnego orzeczenia do czasu rozstrzygnięcia skargi o wznowienie postępowania;*
- 5) *stwierdzenie prawomocności orzeczenia;*
- 6) *skazanie świadka, biegłego, strony, jej pełnomocnika oraz osoby trzeciej na grzywnę, zarządzenie przymusowego sprowadzenia i aresztowania świadka oraz odmowa zwolnienia świadka i biegłego od grzywny i świadka od przymusowego sprowadzenia;*
- 7) *odmowa uzasadnienia orzeczenia oraz jego doręczenia;*
- 8) *sprostowanie lub wykładnia orzeczenia albo ich odmowa;*
- 9) *zwrot zaliczki, zwrot kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu oraz wynagrodzenie biegłego, mediatora i należności świadka, a*

*także koszty przyznane w nakazie zapłaty, jeżeli nie wniesiono środka zaskarżenia od nakazu;*

*10) oddalenie wniosku o wyłączenie sędziego;*

*11) zatwierdzenie ugody zawartej przed mediatorem;*

*12) odrzucenie zażalenia;*

*13) odrzucenie skargi na orzeczenie referendarza sądowego;*

*14) zatwierdzenie ugody w sprawie odwołania do sądu ochrony konkurencji i konsumentów;*

*15) wstrzymanie wykonania decyzji, w przypadku zawieszenia postępowania, na zgodny wniosek stron zamierzających zawrzeć ugodę w sprawie odwołania do sądu ochrony konkurencji i konsumentów.”.*

Jak wynika z przytoczonych unormowań k.p.c., których brzmienie określono nowelizacją dokonaną ustawą z dnia 4 lipca 2019 r., w obecnie obowiązującym stanie prawnym zagadnienie zaskarżalności – w postępowaniu cywilnym – postanowień wydanych przez sąd pierwszej instancji regulowane jest zarówno w art. 394 § 1 k.p.c., jak i w dodanym art. 394<sup>1a</sup> § 1 k.p.c. Pierwszy z powołanych przepisów zawiera wąski katalog orzeczeń zaskarżalnych zażaleniem do sądu drugiej instancji (dewolutywnym), w drugim zaś wymieniono 15 kategorii orzeczeń zaskarżalnych do innego składu sądu pierwszej instancji (tzw. „instancja pozioma”), co upoważnia do przyjęcia tezy, że rangę zasady uzyskało „zażalenie poziome”, rola zaś zażalenia klasycznego (tj. dewolutywnego) została zmarginalizowana (*vide* – T. Zembrzuski, *Zażalenie po nowelizacji, czyli o standardzie środka zaskarżenia*, *Palestra*, 11-12/2019, s. 242 i nast.). Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w obowiązującym stanie prawnym odmowa ustanowienia adwokata lub radcy prawnego lub ich odwołanie podlega zaskarżeniu zażaleniem do innego składu sądu pierwszej instancji (art. 394<sup>1a</sup> § 1 pkt 1 k.p.c.).

Oceniając wpływ zmiany normatywnej, wynikającej z ustawy z dnia 4 lipca 2019 r., na dopuszczalność orzekania w przedmiotowej sprawie, należy zauważyć, że zarzut przedstawiony zaskarżonemu art. 394 § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie zmiany pełnomocnika z urzędu, po wykonaniu przez niego czynności zastępstwa procesowego, jest w istocie zarzutem pominięcia prawodawczego. Merytorycznej kontroli Trybunału Konstytucyjnego ma w przedmiotowej sprawie podlegać brak zaskarżalności postanowienia sądu pierwszej instancji we wskazanej wyżej materii, czyli to, czego w art. 394 § 1 k.p.c. – jak to ujmuje Trybunał Konstytucyjny – *de lege lata* nie ma (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lipca 2019 r., sygn. akt P 18/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 50). Wprawdzie Skarżący swego zarzutu nie określa jako pominięcia prawodawczego (co jest zrozumiałe w kontekście podstawowej, lansowanej przez Skarżącą tezy, iż istotą przedstawionego w skardze konstytucyjnej problemu konstytucyjnego jest w ogóle konstrukcja art. 394 § 1 k.p.c., polegająca na określeniu – w formie zamkniętego katalogu – zaskarżalnych zażaleniem postanowień wydanych przez sąd pierwszej instancji), to jednak ograniczony zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego, którą wyznaczają nie tylko zarzuty Skarżącego, ale również stan faktyczny sprawy, na tle której wywiedziono skargę konstytucyjną, oraz charakter kontroli konkretnej nią zainicjowanej, pozwalają na sformułowanie takiego wniosku. W tym też kontekście zmiana normatywna, wynikająca z ustawy z dnia 4 lipca 2019 r., nie ma wpływu na dopuszczalność wydania orzeczenia merytorycznego w przedmiotowej sprawie. Obecnie obowiązujący art. 394 § 1 k.p.c. również nie przewiduje, w katalogu postanowień zaskarżalnych zażaleniem do sądu drugiej instancji, postanowienia o odmowie zmiany pełnomocnika z urzędu, po wykonaniu przez niego czynności zastępstwa procesowego. Bez znaczenia pozostaje przy tym fakt, iż w dodanym, powołaną wyżej ustawą, art. 394<sup>1a</sup> § 1 k.p.c., w pkt. 1, przewidziano zażalenie poziome na postanowienie o odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego lub ich odwołanie, które w poprzednim –

aktualnym w dacie wniesienia skargi konstytucyjnej – stanie prawnym było przedmiotem normowania art. 394 § 1 pkt 2 k.p.c., bowiem Skarżący nie łączy swych konstytucyjnych zastrzeżeń bezpośrednio z tą właśnie jednostką redakcyjną art. 394 § 1 k.p.c. (w brzmieniu przed nowelizacją z 4 lipca 2019 r.).

Skarżąca zarzuca art. 394 § 1 k.p.c. niezgodność z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Pierwszy z tych przepisów formułuje podmiotowe prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, a drugi zawiera skierowaną do ustawodawcy dyrektywę, aby – w ramach przysługującej mu swobody – tak ukształtował postępowanie sądowe, by było ono co najmniej dwuinstancyjne.

Przepis art. 78 ustawy zasadniczej wyraża ogólną zasadę zaskarżalności wszelkich rozstrzygnięć w każdym postępowaniu prawnym, zarówno kończącym się orzeczeniem wydanym przez sąd, jak i decyzją pochodzącą od niesądowego organu władzy publicznej. Z powołanego postanowienia konstytucyjnego można wywieść skierowany do prawodawcy postulat ukształtowania procedury, aby – w miarę możliwości – przewidziane w niej było prawo wniesienia przez stronę środka zaskarżenia, czyli środka prawnego, którego cechą jest umożliwienie weryfikacji podjętego w pierwszej instancji orzeczenia lub decyzji (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2015 r., sygn. SK 28/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 149). Prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji pierwszoinstancyjnych określa się niekiedy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego „prawem do instancyjnej kontroli orzeczenia” (*vide* – wyrok z dnia 13 października 2015 r., sygn. SK 63/15, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 146) lub też wskazuje się, że art. 78 ustawy zasadniczej stanowi „gwarancję kontroli instancyjnej rozstrzygnięcia” (*vide* – wyrok z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42), to jednak zaznaczyć trzeba, iż, używane na tle art. 78 Konstytucji, pojęcie „instancyjności” należy wyraźnie odróżnić od wymogu „dwiuinstancyjności” (o czym będzie mowa w dalszej części niniejszego stanowiska), co



– zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – oznacza m.in., że wymagania art. 78 ustawy zasadniczej może spełniać także zażalenie „poziome”, tzn. uprawnienie strony do żądania ponownego rozpoznania sprawy przez ten sam organ (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2010 r., sygn. SK 38/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 46 i z dnia 15 maja 2019 r., sygn. SK 26/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 20).

Przepis art. 78 Konstytucji statuuje samodzielne i w pełni ukształtowane konstytucyjne prawo podmiotowe (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 maja 2018 r., sygn. K 12/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 29 i z dnia 3 października 2018 r., sygn. SK 5/16, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 54), które przysługuje każdej ze stron, niezależnie od tego, jaki jest to rodzaj procesu (cywilny, karny, sądownoadministracyjny, administracyjny) i przed jakim organem się toczy (sąd, organ administracji publicznej). Trzeba przy tym pamiętać, że określeniu „strona”, występującemu w art. 78 Konstytucji, nadaje się znaczenie inne, szersze niż przypisywane w poszczególnych procedurach. Chodzi tu o każdy podmiot, którego praw lub obowiązków dotyczy rozstrzygnięcie wydane w pierwszej instancji, nawet jeśli prawo nie przewiduje udziału tego podmiotu w postępowaniu prowadzącym do wydania danego orzeczenia (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 98 i z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1).

Prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji jest zasadą, która nie ma charakteru absolutnego i nieograniczonego. Zdanie drugie art. 78 Konstytucji dopuszcza wprowadzenie wyjątków od zasady zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, co uwarunkowane jest ustawową formą takiego ograniczenia. Wyjątki od zasady zaskarżalności muszą być umotywowane przede wszystkim zasadą proporcjonalności, wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Możliwość wprowadzenia wyjątków od zasady zaskarżalności orzeczeń lub decyzji wydanych w pierwszej instancji nie oznacza zatem

dowolności, choć sama Konstytucja nie wskazuje ani zakresu podmiotowego, ani przedmiotowego dopuszczalnych wyjątków. Odstępstwo od reguły wynikającej z art. 78 Konstytucji powinno być podyktowane – jak wskazuje Trybunał Konstytucji – szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiałyby pozbawienie strony postępowania możliwości wniesienia środka odwoławczego, a jednocześnie nie prowadziły do naruszenia innych norm konstytucyjnych (*vide* – wyroki: z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42; z dnia 18 października 2004 r., sygn. P 8/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 92; z dnia 5 lipca 2005 r., sygn. SK 26/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 78 i z dnia 13 czerwca 2006 r., sygn. SK 54/04, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 64).

Art. 176 ust. 1 Konstytucji ma zasadniczo charakter ustrojowy i zawiera – przede wszystkim – adresowany do ustawodawcy – nakaz określonego uregulowania procedur obowiązujących przed sądami, co oznacza konieczność takiego zorganizowania sądownictwa, aby sprawy mogły być rozpoznawane przez odrębne (co najmniej dwie) kategorie sądów, usytuowane względem siebie w relacji hierarchicznej. Przepis art. 176 ust. 1 ustawy zasadniczej jest jednak również przepisem gwarancyjnym, który konkretyzuje treść praw jednostki do zaskarżenia decyzji, również sądowych, w ramach postępowania sądowego (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2015 r., sygn. SK 63/12, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 146). Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego, której celem jest zapewnienie zapobiegania pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji, 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 za-

skarżenia charakteru dewolutywnego, oraz odpowiednie ukształtowanie procedury przed sądem drugiej instancji, tak aby sąd ten mógł wszechstronnie zbadać rozpoznawaną sprawę i wydać rozstrzygnięcie merytoryczne (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 10).

Wyrażona w przepisie art. 176 ust. 1 Konstytucji zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego ma charakter bezwzględny, tj. nie dopuszcza żadnych od niej odstępstw. Możliwość ustanawiania wyjątków od zasady zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, przewidziana w art. 78 Konstytucji, nie dotyczy więc postępowań sądowych, bowiem – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 października 2015 r., sygn. SK 28/14 (OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 149) – art. 176 ust. 1 Konstytucji stanowi *lex specialis* względem art. 78 Konstytucji. Z kolei w wyroku z dnia 8 czerwca 2016 r., sygn. P 62/14, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 78 Konstytucji pozwala ustawodawcy na określenie wyjątków od zasady dwuinstancyjności, jednak w stosunku do „postępowania sądowego” wyjątki takie wyklucza art. 176 ust. 1 ustawy zasadniczej, konkretyzując i dopełniając tym samym ogólniejszą zasadę zawartą w art. 78 Konstytucji (OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 29). Nie oznacza to jednak, że bezwzględność wymogu dwuinstancyjności postępowania sądowego rozciąga się na każde orzeczenie sądowe zapadłe w pierwszej instancji. Zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego w orzecznictwie trybunalskim ujmowana jest bowiem zwykle jako istotny element treści prawa do sądu (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143), lub co najmniej – jako zasada wzmacniająca to prawo (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 42). Jest gwarancją prawidłowej realizacji prawa do sądu (*vide*

– wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2010 r., sygn. SK 38/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 46)

Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że wyrażony w art. 176 ust. 1 Konstytucji wymóg dwuinstancyjności postępowania sądowego dotyczy tych postępowań, w których dochodzi do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Wobec tego przepis ten dotyczy sytuacji, w których „sprawa” w rozumieniu Konstytucji jest przedmiotem rozstrzygnięcia sądu *meriti*, przed którym rozpoczyna się postępowanie sądowe (sądu pierwszej instancji), a następnie rozstrzygnięcie to musi zostać poddane kontroli sądu drugiej instancji (*vide – ibidem*; por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1). Gwarancja dwuinstancyjności odnosi się zatem do sytuacji, w której sąd sprawuje wymiar sprawiedliwości, czyli rozstrzyga o konstytucyjnych prawach i wolnościach jednostki (*vide – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110*). W konsekwencji – zakres przedmiotowy prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego został wyznaczony przez konstytucyjne pojęcie sprawy. Zasada ta ma bowiem zastosowanie w tym wypadku, gdy sąd pierwszej instancji rozpatruje sprawę w rozumieniu Konstytucji. Odwołując się w tym zakresie do ustaleń Trybunału Konstytucyjnego, poczynionych – na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji – celem ustalenia konstytucyjnego znaczenia pojęcia „sprawy”, należy przyjąć, iż pod tym pojęciem należy rozumieć wszelkie sytuacje, bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu, zarówno w relacji do innych, równorzędnych podmiotów, jak i w relacji do władzy publicznej, a jednocześnie natura tych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (*vide – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109; z dnia 4*

lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50 i z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/15, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1). W najnowszym orzecznictwie Sądu Konstytucyjnego w pełni podtrzymuje się zarówno tezę o autonomiczności pojęcia „sprawa” w znaczeniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, jak i jego treści. W wyroku z dnia 26 listopada 2019 r., sygn. P 9/18, stwierdzono, że „«sprawą» w znaczeniu art. 45 ust. 1 Konstytucji jest – najogólniej ujmując – rozstrzygnięcie w sposób ostateczny o prawach lub obowiązkach danego podmiotu na podstawie norm prawnych dających się wyprowadzić z przepisów prawa (...). Pojęcie «sprawy» trzeba przy tym rozumieć w sposób autonomiczny, a więc w oderwaniu od ustawowych rozwiązań proceduralnych. Trybunał uznaje bowiem, że art. 45 ust. 1 Konstytucji ma treść niezależną od tego, w jaki sposób definiowane jest pojęcie «sprawy» w przepisach ustaw proceduralnych. (...) [U]rzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu będzie obejmowało wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (...). Chodzi tu o czynność polegającą na prawnej kwalifikacji określonego stanu faktycznego na podstawie konkretnej i indywidualnej normy adresowanej do danego podmiotu, która wywołuje skutki prawne w sferze uprawnień bądź obowiązków tego podmiotu” (OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 70).

Zasady dwuinstancyjności nie należy zatem odnosić wyłącznie do głównego przedmiotu postępowania sądowego, lecz również do tych kwestii wpadkowych, w odniesieniu do których sąd orzeka o prawach i obowiązkach określonego podmiotu. Przykładem może być tu np. „sprawa” ukarania karą porządkową (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2002 r., sygn. SK 31/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 49). Z drugiej jednak strony zasada dwuinstancyjności nie

wymaga, aby w każdej kwestii wпадkowej, niemającej charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, przysługiwał środek zaskarżenia. Konieczność ustanowienia takich środków w niektórych kwestiach wпадkowych, niemających charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, może natomiast wynikać z ogólnego wymogu ukształtowania procedury sądowej zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej, a nie z gwarancji wynikających z art. 176 ust. 1 Konstytucji (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2009 r. sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29).

W związku z tym ustawodawca może, a niekiedy musi przyznać prawo do zaskarżania orzeczeń, które nie rozstrzygają sprawy w rozumieniu Konstytucji, a dotyczą jedynie kwestii incydentalnych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, *op. cit.*). Kwestie wпадkowe, incydentalne, tworzą bowiem – jak podkreślał wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny – bardzo zróżnicowany zbiór z punktu widzenia ich prawnego reżimu. Czasem wystarczającą kontrolę decyzji w tych sprawach zapewnia kontrola instancyjna ostatecznego orzeczenia „w sprawie”, czasem ustawodawca zwykły przyznaje możliwość weryfikacji rozstrzygnięcia kwestii wпадkowej w ramach zażalenia (rozpatrywanego przez sąd wyższej instancji), czasem taką możliwość weryfikacji w ogóle się wyklucza (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2010 r., sygn. SK 38/09, *op. cit.*). Wyznacznikiem jest w tym wypadku zasada sprawiedliwości proceduralnej, wynikająca z art. 45 ust. 1 Konstytucji, której istotnym aspektem jest zasada zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, wyrażona w art. 78 Konstytucji. Zasada ta może uzasadniać konieczność ustanowienia środków zaskarżenia w niektórych kwestiach wпадkowych, niemających charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji.

W konsekwencji prawo do dwuinstancyjnego postępowania sądowego, wynikające z art. 176 ust. 1 Konstytucji, należy analizować przez pryzmat tego, czy

sąd pierwszej instancji, działający jako organ wymiaru sprawiedliwości, rozpatruje sprawę w rozumieniu Konstytucji, czyli rozstrzyga merytorycznie o prawach i wolnościach jednostki. Gdy przedmiotem postępowania sądowego w pierwszej instancji jest rozpatrywanie przez sąd działający jako organ wymiaru sprawiedliwości sprawy w rozumieniu Konstytucji, wówczas aktualizuje się wynikający z art. 176 ust. 1 Konstytucji obowiązek zapewnienia stronom dostępu do środka zaskarżenia i możliwości rozpoznania sprawy w drugiej instancji, od której to zasady ustrojodawca nie dopuszcza żadnych wyjątków. Jeżeli jednak przedmiotem postępowania sądowego w pierwszej instancji nie jest rozpatrywanie sprawy w rozumieniu Konstytucji lub sąd działa tylko jako organ ochrony prawnej, nie aktualizuje się wynikający z art. 176 ust. 1 Konstytucji wymóg dwuinstancyjnego postępowania. Ewentualna konieczność ustanowienia środka zaskarżenia może natomiast wynikać z ogólnego wymogu ukształtowania procedury sądowej zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej.

Oceniając konstytucyjność kwestionowanej w skardze konstytucyjnej regulacji, należy zatem w pierwszej kolejności ustalić, czy orzekanie przez sąd w przedmiocie wniosku o zmianę pełnomocnika z urzędu, po wykonaniu przez niego czynności zastępstwa procesowego, jest rozpatrywaniem sprawy w rozumieniu Konstytucji przez sąd działający jako organ wymiaru sprawiedliwości. Jeżeli tak jest, wówczas brak możliwości zaskarżenia postanowienia o odmowie zmiany pełnomocnika z urzędu, po wykonaniu przez niego czynności zastępstwa procesowego, należy uznać za niezgodny z zasadą dwuinstancyjności postępowania sądowego, wynikającą z art. 176 ust. 1 Konstytucji, a w konsekwencji także z zasadą zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Jeżeli zaś orzekanie w tym przedmiocie nie jest rozpoznaniem sprawy w rozumieniu Konstytucji przez sąd działający jako organ wymiaru sprawiedliwości, to art. 176 ust. 1 Konstytucji stałby się wzorcem nieadekwatnym. Konieczne byłoby wówczas rozważenie, czy – ze względu na charakter postępowania w przedmiocie wniosku

o zmianę pełnomocnika z urzędu, po wykonaniu przez niego zastępstwa procesowego – z zasady sprawiedliwości proceduralnej, której istotny aspektem jest zasada zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, wyrażona w art. 78 Konstytucji, nie wynika konieczność ustanowienia środka zaskarżenia od postanowienia oddalającego taki wniosek, lub ujmując to inaczej – czy wyłączenie zaskarżalności postanowienia sądu pierwszej instancji o odmowie zmiany pełnomocnika z urzędu, po wykonaniu przez niego czynności zastępstwa procesowego, jest konstytucyjnie dopuszczalne jako wyjątek od zasady określonej w art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji.

Odpowiadając na tak postawione pytanie, trzeba przypomnieć, że problem zaskarżalności postanowienia oddalającego wniosek o zmianę pełnomocnika z urzędu, ustanowionego celem wniesienia skargi konstytucyjnej, był przedmiotem wielu skarg konstytucyjnych, którym jednak nie nadawano biegu, a Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając – w toku wstępnej kontroli – niedopuszczalność ich merytorycznego rozpoznania (z różnych powodów), niemal w każdym przypadku zwracał uwagę na bezzasadność podnoszonych zarzutów konstytucyjnych, opartych na wzorcu kontroli z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Przykładowo, w postanowieniu z dnia 17 września 2015 r., sygn. Ts 254/15, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „kwestia zmiany pełnomocnika z urzędu nie stanowi (...) odrębnej sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, jest ona kwestią uboczną w sprawie, w związku z którą wyznaczono pełnomocnika z urzędu (...) [zaś] ani zasada dwuinstancyjności (wyrażona w art. 176 ust. 1 Konstytucji), ani prawo do zaskarżenia rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji (gwarantowane w art. 78 Konstytucji) nie wymagają, by w każdej kwestii wypadkowej, niemającej charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, przysługiwał środek zaskarżenia” (OTK ZU nr 5/B/2015, poz. 731; por. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 10 października 2014 r., sygn. Ts 189/14, OTK ZU nr 3/B/2015, poz. 262; z dnia 15 października 2014 r., sygn. Ts 127/14, OTK ZU nr 6/B/2014,



poz. 615; z dnia 2 kwietnia 2015 r., sygn. Ts 41/15, OTK ZU nr 3/B/2015, poz. 335 i z dnia 23 marca 2016 r., sygn. Ts 345/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 276). Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego co do konstytucyjnej kwalifikacji postępowania w przedmiocie zmiany pełnomocnika z urzędu uznać można za utrwalone, zaś jego konsekwencją jest nieadekwatność wzorca kontroli z art. 176 ust. 1 Konstytucji. W tym zakresie postępowanie w niniejszej sprawie winno więc podlegać umorzeniu wobec niedopuszczalności orzekania.

Ocena konstytucyjności przyjętego w art. 394 § 1 k.p.c. rozwiązania, polegającego na wyłączeniu zaskarżalności postanowienia o odmowie zmiany pełnomocnika z urzędu, po wykonaniu przez niego czynności zastępstwa procesowego, powinna wobec tego koncentrować się na analizie tegoż rozwiązania w świetle zasady sprawiedliwości proceduralnej, której istotnym aspektem jest zasada zaskarżalności. O tym zatem, czy w takiej sytuacji powinno przysługiwać stronie, dla której ustanowiono pełnomocnika z urzędu, prawo do zaskarżenia postanowienia o odmowie zmiany pełnomocnika, decyduje charakter postępowania w tym przedmiocie. Kontekst, jaki w przedmiotowej skardze konstytucyjnej wyznacza stan faktyczny sprawy Skarżącej, wskazuje, że w ocenie powyższej należy uwzględnić fakt, iż chodzi tu o pełnomocnika ustanowionego z urzędu celem wniesienia skargi konstytucyjnej, a więc uruchomienia środka ochrony wolności i praw konstytucyjnych (art. 79 ust. 1 Konstytucji), oraz o instytucję tzw. przymusu adwokacko-radcowskiego, zgodnie z którą „[w] zakresie sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej oraz zażalenia na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, a także reprezentowania skarżącego w postępowaniu przed Trybunałem istnieje obowiązek zastępstwa skarżącego przez adwokata lub radcę prawnego” (art. 44 ust. 1 u.o.t.p.TK). Należy również mieć na uwadze okoliczność, iż w przypadku zastępstwa sprawowanego przez adwokata lub radcę prawnego ustanowionego z urzędu celem wniesienia

skargi konstytucyjnej znajduje – z mocy art. 36 u.o.t.p.TK – odpowiednie zastosowanie art. 118 § 5 k.p.c., zgodnie z którym jeżeli adwokat lub radca prawny ustanowiony z urzędu nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi, jest obowiązany niezwłocznie zawiadomić na piśmie o tym stronę oraz sąd, nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia zawiadomienia go o wyznaczeniu (do zawiadomienia adwokat lub radca prawny dołącza sporządzoną przez siebie opinię o braku podstaw do wniesienia skargi).

Problem braku zaskarżalności postanowienia w przedmiocie odmowy zmiany pełnomocnika z urzędu ustanowionego celem wniesienia skargi konstytucyjnej zaktualizował się – w sprawie Skarżącej – w sytuacji, gdy ustanowiony pełnomocnik „odmówił” sporządzenia skargi konstytucyjnej, nie stwierdzając podstaw do jej wniesienia (dopełniając przy tym ciężących na nim obowiązków, wynikających z art. 118 § 5 k.p.c.). Z odmową zmiany pełnomocnika z urzędu, a w szczególności – z wyłączeniem możliwości zaskarżenia sądowego rozstrzygnięcia w tym przedmiocie, łączy się zaś kwestia przymusu adwokacko-radcowskiego, uniemożliwiającego Skarżącej osobiste występowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a w szczególności – sporządzenie skargi konstytucyjnej, o której zasadności sama była przekonana.

W doktrynie wskazuje się, że ustawa może wprowadzać formalne kryteria dopuszczalności skargi konstytucyjnej, do których należy zaliczyć także przymus adwokacko-radcowski. Tego rodzaju nieprzewidziane w Konstytucji wymogi formalne skargi konstytucyjnej powinny jednak odpowiadać standardom rzetelnej (sprawiedliwej) procedury i nie mogą stanowić nieproporcjonalnej ingerencji w prawo do skargi konstytucyjnej (*vide* – J. Trzcíński, M. Wiácek, teza 13 do art. 79, [w:] L. Garlicki, M. Zubik [red.], *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II. Art. 30-86*, Warszawa 2016, s. 914-915). Wymóg sporządzenia skargi przez adwokata lub radcę prawnego podyktowany został troską ustawodawcy, by do Trybunału Konstytucyjnego nie wnoszono skarg przypadkowych,

oczywiście bezzasadnych i wadliwie sformułowanych (*vide* – B. Szmulik, *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2006, s. 156; por. L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 65). Przymus ten służy w istocie również ochronie interesu skarżącego (*vide* – L. Bagińska, *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2010, s. 80).

Również Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że przymus adwokacko-radcowski, choć jest formalnym ograniczeniem prawa do wniesienia skargi konstytucyjnej, pełni funkcję gwarancyjną, ma bowiem zapewnić, że skargi te będą sporządzane przez osoby dysponujące wiedzą i doświadczeniem koniecznym do ich prawidłowego przygotowania. Jednocześnie jednak ma służyć temu, by skargi nie były sporządzane w sprawach, w których nie występują przesłanki ich złożenia. Dlatego też – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – elementem zapewnienia stronie profesjonalnej pomocy prawnej musi być ocena istnienia podstaw do wniesienia tego środka prawnego, a jeżeli pełnomocnik uzna, że podstaw takich nie ma – odmowa przygotowania skargi. W konsekwencji, w wypadku ustanowienia pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia skargi konstytucyjnej, prawo skarżącego do uzyskania pomocy prawnej jest realizowane nie tylko przez przygotowanie i wniesienie takiej skargi, lecz również – gdy pełnomocnik nie widzi ku temu podstaw – przez sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia skargi. Gdy opinia taka została przygotowana z należytą starannością, skarżący nie może skutecznie domagać się ustanowienia kolejnego pełnomocnika, który byłby zmuszony sporządzić skargę (*vide* – postanowienie z dnia 1 grudnia 2015 r., sygn. Ts 261/15, OTK ZU nr 6/B/2015, poz. 734). W tym też kontekście należy przypomnieć pogląd Trybunału Konstytucyjnego, że celem przepisów o ustanowieniu pełnomocnika z urzędu nie jest zagwarantowanie, że pełnomocnik z urzędu sporządzi i złoży żądane przez skarżącego pismo. Nie sposób bowiem wymagać od pełnomocnika, aby wniósł dany środek prawny, jeśli jest przekonany o jego niezasadności (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego

z dnia 2 grudnia 2015 r., sygn. Ts 254/15, OTK ZU nr 6/B/2015, poz. 732, por. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2014 r., sygn. Ts 209/14, OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 631 oraz z dnia 16 czerwca 2015 r., sygn. Ts 149/15, OTK ZU nr 7/B/2015, poz. 549). Jak z kolei wskazał Trybunał Konstytucyjny w innym rozstrzygnięciu, ustanowienie dla strony pełnomocnika z urzędu nie jest równoznaczne z nałożeniem na takiego pełnomocnika obowiązku dokonania określonej czynności prawnej (sporządzenia skargi konstytucyjnej), ma ono jedynie na celu zapewnienie stronie profesjonalnej pomocy prawnej, która może obejmować zarówno sporządzenie takiego środka, jak i wyjaśnienie przyczyn, które, zdaniem pełnomocnika, przemawiają przeciwko temu (*vide* – postanowienie z dnia 23 marca 2016 r., sygn. Ts 345/15, *op. cit.*). Konstytucja nie gwarantuje bowiem prawa do wyznaczenia takiego pełnomocnika z urzędu, który sporządzi pismo procesowe – w tym skargę konstytucyjną – zgodnie z wolą strony i niezależnie od własnej opinii co do zasadności takiego pisma, bowiem prawo do uzyskania pomocy prawnej jest realizowane zarówno przez sporządzenie i wniesienie skargi konstytucyjnej jak i przygotowanie opinii o braku podstaw do jej złożenia (*vide* – postanowienie z dnia 1 grudnia 2015 r., sygn. Ts 261/15, *op. cit.*). W postanowieniu z dnia 17 września 2015 r., sygn. Ts 254/15, Trybunał Konstytucyjny stwierdził natomiast, że „pomoc prawna z urzędu (...) nie obejmuje prawa skarżącego do swobodnego wyboru pełnomocnika lub jego zmiany z tego tylko powodu, że nie widzi on podstaw do wniesienia określonego środka prawnego” (OTK ZU nr 6/B/2015, poz. 731).

W świetle powyższych ustaleń trudno przyjąć, by zaskarżalności postanowienia o odmowie zmiany pełnomocnika z urzędu wymagała zasada sprawiedliwości proceduralnej i standardy rzetelnego postępowania sądowego. Ustawodawca przewidział natomiast inne, stosowne mechanizmy, które służą zapewnieniu tego, by udzielona stronie pomoc prawna była odpowiedniej jakości. Cel ten realizuje przede wszystkim możliwość zmiany pełnomocnika, który nie dochował

zasad należytej staranności przy sporządzaniu opinii o braku podstaw do wniesienia skargi konstytucyjnej. Zgodnie bowiem z art. 118 § 6 k.p.c., jeżeli opinia o braku podstaw do wniesienia skargi konstytucyjnej nie została sporządzona zgodnie z tymi zasadami, sąd zawiadamia o tym właściwy organ samorządu zawodowego, do którego należy adwokat lub radca prawny, a właściwa okręgowa rada adwokacka lub rada okręgowej izby radców prawnych wyznaczy innego adwokata lub radcę prawnego. Istnieje również możliwość pociągnięcia adwokatów oraz radców prawnych do odpowiedzialności dyscyplinarnej za naruszenie zasad etyki zawodowej, a nawet – do odpowiedzialności odszkodowawczej. Mechanizmy te dostatecznie – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – gwarantują realizację prawa skarżącego do uzyskania profesjonalnej pomocy prawnej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2019 r., sygn. akt SK 6/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 62; por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lutego 2015 r., sygn. akt Ts 367/14, OTK ZU nr 5/B/2015, poz. 511).

W kontekście powyższych ustaleń nie bez znaczenia pozostaje również fakt, iż dopuszczalność samego – skierowanego do sądu – wniosku o zmianę osoby pełnomocnika wyznaczonego z urzędu nie jest bynajmniej oczywista. Jak bowiem wskazał Sąd Najwyższy, trzeba „od wypowiedzenia stosunku pełnomocnictwa (cofnięcia pełnomocnictwa) powstałego z urzędu, podyktowanego zamiarem prowadzenia swej sprawy osobiście (...) odróżnić sytuację, w której strona oświadcza przed sądem wolę rezygnacji z konkretnego pełnomocnika («wypowiada» mu pełnomocnictwo), wskazanego przez właściwy samorząd, jednakże bez woli utraty pomocy prawnej świadczonej z urzędu, a z wolą zmiany osoby pełnomocnika. Oświadczenie takie podlega ocenie jako wniosek o zmianę pełnomocnika, a do jego rozpoznania uprawniony jest właściwy organ samorządu radcowskiego lub adwokackiego, z tym skutkiem, że w razie odmownego załatwienia wniosku wyznaczony adwokat pozostałby nadal pełnomocnikiem powoda” (postanowienie z dnia 26 listopada 2019 r., sygn. IV CZ 100/19, Lex nr 2772551). To organ samorządu adwokackiego lub radcowskiego wyznacza konkretną osobę

do sprawowania funkcji pełnomocnika strony z urzędu. Sąd rozstrzyga jedynie o przyznaniu prawa pomocy.

Tę istotną okoliczność odnotował również Trybunał Konstytucyjny, zauważając, że „ustawodawca nie tyle nie przewidział możliwości wniesienia środka zaskarżenia od rozstrzygnięcia dotyczącego zmiany pełnomocnika z urzędu, ile w ogóle nie uregulował procedury takiej zmiany inicjowanej wnioskiem reprezentowanej strony. Po sporządzeniu opinii o braku podstaw do złożenia np. skargi kasacyjnej zmiana pełnomocnika z urzędu jest możliwa tylko w sytuacji określonej w art. 118 § 6 zdanie pierwsze k.p.c. Trybunał nie mógł zatem uwzględnić zarzutu skarżącego, skoro zażądał on rozpoznania w dwóch instancjach wniosku o zmianę pełnomocnika z urzędu, wniosku, który jest – co trzeba podkreślić – niedopuszczalny” (postanowienie z dnia 12 stycznia 2016 r., sygn. Ts 334/15, OTK z 2016 r., seria B, poz. 51). W postanowieniu z dnia 14 lipca 2015 r., sygn. Ts 117/15, stwierdził natomiast, że „aby można było kwestionować brak możliwości zaskarżenia orzeczenia o odmowie zmiany pełnomocnika z urzędu, k.p.c. musiałyby w pierwszej kolejności dawać podstawę do tego, by strona mogła żądać tej zmiany. W obowiązującym stanie prawnym takiej podstawy nie ma” (postanowienie z dnia 14 lipca 2015 r., sygn. Ts 117/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 77; por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2015 r., sygn. Ts 130/15, OTK ZU nr 6/B/2015, poz. 706).

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego