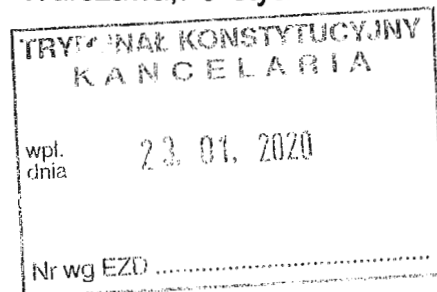




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 63/19
BAS-WAKU-2051/19

Warszawa, 23 stycznia 2020 r.



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej M Sp. z o.o. w T z 2 grudnia 2016 r. (sygn. akt SK 63/19), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 394 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1460, ze zm.) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 10 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów (Dz. U., poz. 1595), w zakresie, w którym nie przewiduje możliwości złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie zmiany pełnomocnika z urzędu, po wykonaniu przez niego czynności zastępstwa procesowego, **jest zgodny** z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

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

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Przedmiotem kontroli zainicjowanej skargą konstytucyjną M Sp. z o.o. w T (dalej: skarżąca) z 2 grudnia 2016 r. jest zgodność art. 394 § 1 ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1460, ze zm.; dalej: k.p.c.) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 10 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów (Dz. U., poz. 1595) z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

2. Zaskarżony przepis ma następujące brzmienie: „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; 4¹) wstrzymanie wykonania prawomocnego orzeczenia do czasu rozstrzygnięcia skargi o wznowienie postępowania; 4²) 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; 10¹) zatwierdzenie ugody zawartej przed mediatorem; 11) odrzucenie zażalenia; 12) odrzucenie skargi na orzeczenie referendarza sądowego.”

II. Stan faktyczny

1. Wnioskiem z grudnia 2015 r. skarżąca zwróciła się do Sądu Rejonowego w T o pisemne uzasadnienie postanowienia z listopada 2015 r. (sygn. akt) oraz przesłanie odpisu orzeczenia wraz z uzasadnieniem. Postanowieniem z listopada 2015 r. Sąd Rejonowy w T oddalił wnioski skarżącej o odrzucenie kandydatury pełnomocnika wskazanego przez Okręgową Radę Adwokacką w K. i zwrócenie się do niej o wyznaczenie nowego kandydata na pełnomocnika oraz o zmianę ustanowionego pełnomocnika z urzędu celem wniesienia skargi konstytucyjnej. Postanowieniem z grudnia 2015 r. (sygn. akt) Sąd Rejonowy w T odmówił sporządzenia pisemnego uzasadnienia postanowienia z listopada 2015 r. W uzasadnieniu wskazał, że zgodnie z art. 357 § 2 k.p.c. postanowienie należy doręczyć stronie z uzasadnieniem, gdy od tego postanowienia przysługuje środek zaskarżenia. W myśl art. 394 § 1 k.p.c. zażalenie do sądu II instancji przysługuje na postanowienia sądu I instancji kończące postępowanie w sprawie, a nadto na postanowienia sądu i zarządzenia przewodniczącego wymienione w pkt 1-11 tegoż paragrafu. Sąd Rejonowy w T wskazał, że postanowienie w przedmiocie odrzucenia kandydatury pełnomocnika wskazanego przez Okręgową Radę Adwokacką w K i zwrócenia się do niej o wyznaczenie nowego kandydata na pełnomocnika oraz w przedmiocie zmiany ustanowionego pełnomocnika z urzędu nie jest ani postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie, ani nie zostało ono wymienione w art. 394 § 1 k.p.c., co wyklucza obowiązek doręczenia odpisu postanowienia z uzasadnieniem.

2. Na postanowienie z grudnia 2015 r. skarżąca złożyła zażalenie. Powołując się na sprzeczność zaskarżonego rozstrzygnięcia z Konstytucją skarżąca wniosła o jego uchylenie oraz o skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania. Postanowieniem z czerwca 2016 r. (sygn. akt) Sąd Okręgowy w K oddalił zażalenie skarżącej. W uzasadnieniu postanowienia sąd

okręgowy wyjaśnił, 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 przysługuje stronie jedynie na postanowienie o odmowie ustanowienia dla niej adwokata lub radcy prawnego zgodnie z art. 394 § 1 pkt 2 k.p.c. Wydane w dniu 16 listopada 2015 r. postanowienie nie jest także postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie. Zatem prawidłowo Sąd Rejonowy nie sporządził uzasadnienia postanowienia z dnia 16 listopada 2015 r. gdyż postanowienie to nie podlega zaskarżeniu.”

3. Wobec ostatecznego rozstrzygnięcia o prawie skarżącej do zaskarżenia postanowienia sądu, którego przedmiotem jest rozpoznanie wniosku o odrzucenie kandydatury pełnomocnika wskazanego przez Okręgową Radę Adwokacką w K i zwrócenie się do niej o wyznaczenie nowego kandydata na pełnomocnika oraz o zmianę ustanowionego pełnomocnika z urzędu celem wniesienia skargi konstytucyjnej, skarżąca wystąpiła 2 grudnia 2016 r. ze skarg konstytucyjną wnosząc o stwierdzenie niezgodności: 1) art. 394 § 1 k.p.c. w zakresie, 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, jest niezgodny art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji, 2) art. 117³ k.p.c. w zakresie, w jakim czynność sądowa polegająca na wyznaczeniu pełnomocnika z urzędu dokonywana jest przez organ samorządu adwokackiego lub radcowskiego, który nie jest ani niezależnym i niezawisłym sądem, ani trybunałem, jest niezgodny z art. 10 ust. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz 3) art. 118 § 5 k.p.c. w związku z art. 21 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157, ze zm.) w zakresie, w jakim pełnomocnik z urzędu (radca prawny lub adwokat) rozstrzyga o zasadności skargi konstytucyjnej, jest niezgodny z art. 79 ust. 1 oraz art. 188 pkt 5 w związku z art. 10 ust. 2 i w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 9 września 2019 r. (sygn. akt Ts 249/16) nadał bieg skardze konstytucyjnej z 2 grudnia 2016 r. w zakresie badania zgodności art. 394 § 1 k.p.c. z art. 87 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

III Zarzuty skarżące

1. Zdaniem skarżącej art. 78 ust. 1 Konstytucji przyznając prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji wymaga jednocześnie bezwzględnie, aby wyjątki od tej zasady określała ustawa. Tym samym z art. 78 ust. 1 Konstytucji wynikać ma zasada, że wszystkie orzeczenia (decyzje) wydane w pierwszej instancji podlegają zaskarżeniu. Ustawa nie może zmienić tej zasady. Może jedynie wskazać przypadki, w których prawa do zaskarżania nie przysługują. Skarżąca twierdzi, że art. 394 ust. 1 k.p.c. mógłby być uznany za zgodny z art. 78 Konstytucji tylko wtedy, gdyby zawierał szczegółowo wymienione wyjątki, kiedy to stronie zostaje odebrane prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego przez sąd w I instancji. Tymczasem zaskarżony przepis przeciwnie do treści art. 78 ust. 1 Konstytucji określa on jedynie przypadki, kiedy zażalenie na orzeczenie wydane w pierwszej instancji przysługuje. Zdaniem skarżącej odmowa sporządzenia uzasadnienia postanowienia z 16 listopada 2015 r. uniemożliwiła skorzystanie przez nią z prawa do zaskarżenia orzeczenia, co w konsekwencji pozbawiło ją rzeczywistej możliwości obrony swoich praw.

Skarżąca wywodzi, że sporządzenie uzasadnienia postanowienia z 16 listopada 2015 r. było warunkiem realizacji jej prawa do zaskarżenia kwestionowanego rozstrzygnięcia o odmowie zmiany pełnomocnika z urzędu. Skarżąca powołuje się na wyrok TK z 20 października 2010 r. (sygn. akt P 37/09), w którym Trybunał przyjął, że brak faktycznego uzasadnienia decyzji administracyjnej powoduje, że strona postępowania, która chce skorzystać z prawa do jej zaskarżenia, pozbawiona zostaje rzeczywistej możliwości obrony swoich praw. Argument ten, który bezpośrednio nie odnosi się do zaskarżonego przepisu ma, jak się zdaje, wskazywać na umocowaną w Konstytucji konieczność przyznania środka zaskarżenia w sprawie braku sporządzenia uzasadnienia przez sąd pierwszej instancji.

2. Skarżąca powołuje się także na poglądy wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z: 27 marca 2007 r. (sygn. akt SK 3/05), 9 lutego 2010 r., (sygn. akt SK 10/09) oraz 30 października 2012 r. (sygn. akt SK 20/11), w których Trybunał Konstytucyjny przyjął, że z art. 176 ust. 1 Konstytucji wynika bezwzględna dyrektywa zaskarżalności rozstrzygnięć zapadłych w postępowaniach

sądowych bez konstytucyjnego rozróżnienia, czy rozstrzygnięcia sądowe odnoszą się do meritum sprawy, czy mają charakter wpadkowy. Skarżąca powołuje się na wyrażony przez TK w tych rozstrzygnięciach pogląd, zgodnie z którym dopuszczalność ustawowego ustanowienia wyjątków od zasady zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji przewidziana w art. 78 ust. 2 Konstytucji nie dotyczy na zasadzie *lex specialis* postępowań sądowych, objętych dyspozycją art. 176 ust. 1 Konstytucji. Skarżąca wywodzi w związku z tym, że wynikające z zaskarżonego przepisu ograniczenia w dopuszczalności złożenia zażalenia od postanowień i zarządzeń wydanych w toku postępowania sądowego w sprawach cywilnych są sprzeczne z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi.

IV. Analiza formalnoprawna

1. W orzecznictwie sądu konstytucyjnego przyjmuje się, że rozpoznając sprawę Trybunał na każdym etapie postępowania powinien badać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. m.in. wyrok TK z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14, postanowienia TK z: 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06; 18 listopada 2009 r., sygn. akt SK 12/09; 25 września 2013 r., sygn. akt SK 44/12; 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 54/12; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15; 14 listopada 2017 r., sygn. akt SK 4/16; 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 7/19). Składu rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie w przedmiocie odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej (tak m.in. w wyroku TK z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt SK 35/15, zob. także wyrok TK z 22 marca 2017 r., sygn. akt SK 13/14). Dopuszczalność rozpoznania skargi konstytucyjnej zależy od spełnienia przesłanek wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz przesłanek dotyczących konstrukcji skargi jako pisma wynikających z art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o TK). Zdaniem Sejmu skarga konstytucyjna rozpoznawana pod sygn. akt SK 63/19 w zakresie w jakim Trybunał Konstytucyjny nadał bieg postanowieniem z 9 września 2019 r. (sygn. akt Ts 249/16) realizuje te przesłanki. Sprecyzowania wymagają dwie okoliczności formalne. Są nimi

kwestia zakresu zaskarżenia, który zdaniem Sejmu został w skardze ujęty zbyt szeroko oraz kwestia zastosowania art. 176 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli w skardze konstytucyjnej.

2. Skarżąca wskazała, że art. 394 § 1 k.p.c. jest przedmiotem zaskarżenia 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. Ujmując ten wniosek literalnie należałoby przyjąć, że skarżąca wnosi o wydanie orzeczenia zakresowego. Przez „orzeczenie zakresowe” rozumie się orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, którego sentencja zawiera frazę: „w zakresie, w jakim” (lub jej podobną). Skutkiem negatywnego wyroku zakresowego nie jest utrata mocy obowiązującej całego kontrolowanego przepisu lecz „wycięcie” z jego zakresu mieszczącego się w nim fragmentu uznanego za sprzeczny z Konstytucją (por. szerzej M. Hermann, *Wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego z perspektywy teoretycznoprawnej. Instrument ochrony ładu konstytucyjnego czy środek zapewniania jednolitości orzecznictwa?*, Warszawa 2015 oraz np. wyrok TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14). W istocie z treści sformułowanego zarzutu wynika, że skarżąca domaga się kontroli całego zakresu zastosowania zaskarżonego przepisu. Zarzut skarżącej dotyczy konstrukcji przepisu. Podnosi ona, że w sprzeczności z art. 78 Konstytucji pozostaje potraktowanie niedopuszczalności złożenia zażalenia na postanowienia jako zasady, od której zaskarżony przepis konstytuuje wyjątki. Z art. 178 Konstytucji skarżąca wywodzi natomiast normę, zgodnie z którą każde rozstrzygnięcie w postępowaniu sądowym powinno podlegać zaskarżeniu do sądu wyższej instancji. W konsekwencji skarżąca kwestionuje art. 394 § 1 k.p.c. w całym zakresie jego zastosowania. Tak szerokie ujęcie zakresu zaskarżenia pozostaje w sprzeczności z funkcjonalną przesłanką dopuszczalności skargi konstytucyjnej wynikającą z art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem zaskarżenia w skardze konstytucyjnej może być przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. W orzecznictwie TK to kryterium jest rozumiane stosunkowo szeroko. Przepisem aktu normatywnego na podstawie którego sąd lub organ administracji

publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji są nie tylko przepisy prawa materialnego określające treść rozstrzygnięcia, ale także przepisy o charakterze proceduralnym zastosowane w sprawie oraz przepisy określające kompetencje sądu lub organu, który wydał ostateczne orzeczenie w sprawie skarżącego (zob. np. wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06). Jednocześnie między zaskarżonym przepisem a wydanym orzeczeniem musi istnieć taki związek, że przepis ten wpłynął na ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie skarżącego w sposób prowadzący do naruszenia jego praw lub wolności konstytucyjnych (zob. postanowienia TK z 6 lutego 2001 r., sygn. akt Ts 139/00 oraz z 6 lipca 2005 r., sygn. akt SK 25/03). Jeżeli skarżący zaskarżył dany przepis nie w całości a jedynie we wskazanym w skardze zakresie, to należy przyjąć, że skarga jest dopuszczalna jeżeli zastosowanie – zaskarżonego przepisu właśnie w tym zakresie, który został wskazany w skardze – wywarło wpływ na naruszenie konstytucyjnych praw lub wolności skarżącego. Jednocześnie kryterium funkcjonalne dopuszczalności skargi konstytucyjnej wynika z konsekwentnie przyjmowanego przez TK założenia, że kontrola aktu normatywnego zainicjowana skargą konstytucyjną nie może mieć charakteru abstrakcyjnego (por. postanowienia TK z: 6 lipca 2005 r., sygn. akt SK 25/03; 22 maja 2007 r., sygn. akt SK 38/05; 2 czerwca 2009 r., sygn. akt Ts 288/07; 5 czerwca 2009 r., sygn. akt Ts 197/07; 6 września 2010 r., sygn. akt Ts 32/10; 25 października 2010 r., sygn. akt Ts 236/10; 29 grudnia 2010 r., sygn. akt Ts 15/10; 26 stycznia 2011 r., sygn. akt Ts 132/09; 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt Ts 349/10; 9 maja 2011 r., sygn. akt Ts 308/10 i 25 lutego 2014 r., sygn. akt Ts 331/13). Oznacza to, że skarga konstytucyjna nie może mieć charakteru *actionis popularis*, ale przedmiotem kontroli musi być norma, która wiąże się ze stanem faktycznym skargi. Postępowanie, w którego wyniku wniesiona została skarga konstytucyjna w niniejszej sprawie dotyczyło wniosku skarżącej o doręczenie uzasadnienia postanowienia oddalającego wniosek strony o zmianę osoby ustanowionego z urzędu pełnomocnika, po wykonaniu czynności zastępstwa procesowego. Problem konstytucyjny, który pozostaje w związku z rozstrzygnięciem w sprawie skarżącej, to nie konstrukcja art. 394 § 1 k.p.c. w ogólności, ale dopuszczalność złożenia zażalenia na rozstrzygnięcie w przedmiocie wniosku strony o zmianę osoby ustanowionego z urzędu pełnomocnika, po wykonaniu czynności zastępstwa procesowego. Kontrola konstytucyjności art. 394 § 1 k.p.c. w pełnym

zakresie jego zastosowania miałyby charakter kontroli abstrakcyjnej. Artykuł 394 § 1 k.p.c. dotyczy rozstrzygnięć o zróżnicowanym charakterze. Zauważył to TK m.in. w wyroku z 2 czerwca 2010 r. (sygn. akt SK 38/09), w którym analizując zagadnienie obowiązku ukształtowania postępowania sądowego w sposób dopuszczający zażalenie od rozstrzygnięć wypadkowych, stwierdził, że tworzą one „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 wypadkowej w ramach zażalenia (rozpatrywanego przez sąd wyższej instancji), czasem taką możliwość weryfikacji w ogóle się wyklucza” (podobnie TK w wyroku z 20 listopada 2019 r., sygn. akt SK 6/18). Wynika to stąd, że niektóre rozstrzygnięcia wydawane w toku postępowania sądowego dotyczą zagadnień podstawowych dla jego przebiegu, inne natomiast mają charakter uboczny i nie można ich zakwalifikować jako kwestii z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a wyłącznie do szerszej kategorii rozstrzygnięć z obszaru ochrony prawnej. Badanie konstytucyjności art. 394 § 1 k.p.c. w pełnym zakresie jego zastosowania byłoby zatem zabiegiem złożonym, wymagającym analizy możliwości ograniczenia prawa do odwołania od rozstrzygnięcia wydanego w pierwszej instancji w wielu niezwiązanych ze sobą sytuacjach. Większość z tych sytuacji jest irrelevantna dla sprawy skarżącej oraz rozstrzygnięciem dotyczącym zmiany pełnomocnika procesowego wyznaczonego z urzędu. Badanie konstytucyjności art. 394 § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim domaga się tego skarżąca miałyby dlatego charakter kontroli abstrakcyjnej. Tymczasem, zdaniem Sejmu, skarżąca jest legitymowana wyłącznie do zaskarżenia art. 394 § 1 k.p.c. w zakresie, w którym wyłącza on prawo strony do złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie zmiany pełnomocnika z urzędu, po wykonaniu przez niego czynności zastępstwa procesowego. W pozostałym zakresie kontrola zaskarżonego przepisu jest niedopuszczalna, a postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

3. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna musi odnosić się do naruszenia praw i wolności skarżącego określonych w Konstytucji. Oznacza to, że nie każdy przepis Konstytucji może zostać powołany w skardze jako wzorzec kontroli konstytucyjnej. Podstawą skargi konstytucyjnej mogą być tylko przepisy

konstytucyjne, z których można wyprowadzić publiczne prawo podmiotowe. Trybunał wskazał, że skargi konstytucyjnej nie można oprzeć na naruszeniu przepisów Konstytucji, które dotyczą zasad ustroju państwa czy kierunków działania organów władzy publicznej (zob. np. wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08). Jeżeli skarga jest oparta na tego rodzaju wzorcach konstytucyjnych, TK odmawia nadania dalszego biegu skargom konstytucyjnym lub umarza postępowanie.

4. Sejm stoi na stanowisku, że art. 176 ust. 1 Konstytucji jest przepisem o charakterze ustrojowym i nie wynikają z niego prawa, które mogą być przedmiotem ochrony w ramach postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną. Ocena, czy z art. 176 ust. 1 Konstytucji wynika prawo do dwuinstancyjnej procedury sądowej i czy przepis ten ma charakter gwarancyjny budzi kontrowersje zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie. Trybunał w swoim orzecznictwie wyrażał zarówno stanowisko, że art. 176 Konstytucji wysławia normę ustrojową regulującą organizację sądownictwa i nie może stanowić samoistnego wzorca kontroli konstytucyjnej, natomiast prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji wynika z art. 78 (por. wyrok TK z 13 października 2015 r., sygn. akt SK 63/12 oraz postanowienia TK z: 28 września 2004 r., sygn. akt Ts 162/04; 1 lipca 2010 r., sygn. akt Ts 6/10; 24 stycznia 2006 r., sygn. akt Ts 105/05; 7 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 87/09; 2 grudnia 2010 r., sygn. akt Ts 243/09; 13 stycznia 2011 r., sygn. akt Ts 6/10; 16 listopada 2011 r., sygn. akt Ts 124/11; 4 czerwca 2012 r., sygn. akt Ts 160/09; 23 maja 2013 r., sygn. akt Ts 84/12; 5 czerwca 2013 r., sygn. akt Ts 240/11; 26 listopada 2013 r., sygn. akt Ts 156/13 oraz 17 grudnia 2013 r., sygn. akt Ts 217/12), jak i zapatrywanie, zgodnie z którym z art. 176 ust. 1 Konstytucji wynika bezwzględne i niepodlegające wyjątkom prawo do dwuinstancyjnego postępowania sądowego, co każe traktować ten przepis jako *lex specialis* w stosunku do art. 78 Konstytucji (por. wyroki TK z: 12 maja 2004 r., sygn. akt SK 38/03; 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 3/05; 9 lutego 2010 r., sygn. akt SK 10/09 oraz 30 października 2012 r., sygn. akt SK 20/11). Trybunał, uznając art. 176 ust. 1 Konstytucji za przepis konstytuujący prawo podmiotowe, wskazuje niekiedy, że prawo takie dotyczyć może jedynie orzeczeń zamykających postępowanie w sprawie, nie dotyczy natomiast orzeczeń w kwestiach wpadkowych (zob. postanowienia TK z: 11 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 48/07 i 9 stycznia

2006 r., sygn. akt Ts 207/05 oraz wyroki TK z: 12 maja 2003 r., sygn. akt SK 38/02; 22 października 2015 r., sygn. akt SK 28/14; 8 czerwca 2016 r., sygn. akt P 62/14).

Sejm stoi na stanowisku reprezentowanym przez dominujący nurt orzecznictwa TK i literatury prawa konstytucyjnego, zgodnie z którym art. 176 ust.1 Konstytucji nie ma charakteru gwarancyjnego, a jedynie ustrojowy (por. m.in. P. Grzegorzczak [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. II, *Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016, komentarz do 176 Nb 7, s. 987-989; L. Garlicki, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, t. II, s. 877). Do takiego wniosku prowadzą zarówno okoliczności natury systemowej, jak i wzgląd na spójność systemu konstytucyjnych praw podmiotowych. Za kwalifikacją art. 176 ust. 1 Konstytucji jako normy wyłącznie ustrojowej przemawia przede wszystkim charakter przepisów zawartych w rozdziale VIII Konstytucji. Są to przepisy określające zasady funkcjonowania organów państwa. Ich bezpośrednim adresatem nie są obywatele (zob. wyroki TK z: 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04 oraz 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12). Potraktowanie art. 176 ust. 1 Konstytucji jako źródła prawa podmiotowego czyniłoby także z tego przepisu *superfluum* wobec bardziej ogólnej normy wynikającej z art. 78 Konstytucji. Artykuł 176 ust. 1 Konstytucji nie powinien być interpretowany jako *lex specialis* w stosunku do art. 78 Konstytucji, w tym zakresie, w jakim miałby on konstytuować absolutny zakaz wprowadzania ustawowych wyjątków od zasady dwuinstancyjności w postępowaniach sądowych. Po pierwsze, miejscem dla takiego wyjątku byłby raczej rozdział II Konstytucji. Po drugie, zarówno względy pragmatyczne, jak i aksjologiczne nie przemawiają za różnicowaniem dopuszczalności ustawowego konstytuowania wyjątków od zasady dwuinstancyjności w zależności od sądowego lub niesądowego charakteru postępowania. Nawet gdyby art. 176 ust. 1 Konstytucji miał charakter gwarancyjny w tym znaczeniu, że wynika z niego odrębne konstytucyjne podmiotowe prawo jednostki do dwuinstancyjnego postępowania sądowego, to w świetle reguł wykładni Konstytucji brak byłoby rozstrzygających argumentów, za absolutnym charakterem takiego uprawnienia. Prawa i wolności konstytucyjne mogą zostać w odpowiednich przypadkach ograniczone. Kontroli podlega natomiast spełnienie przesłanek dopuszczalności takiego ograniczenia. Znaczenie ma w tym względzie zaistnienie okoliczności wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. wyroki TK z 12 czerwca

2002 r., sygn. akt P 13/01 oraz z 18 października 2004 r., sygn. akt SK 6/05). W konsekwencji należy przyjąć, że art. 176 ust. 1 Konstytucji nie kreuje prawa podmiotowego strony i nie może w związku z tym zostać zastosowany jako odrębny wzorzec konstytucyjny w skardze konstytucyjnej.

Skarżąca w *petitum* skargi wskazuje art. 176 ust. 1 Konstytucji wyłącznie jako przepis powołany związkowo z art. 78 ust. 1 Konstytucji. Rozwiązanie takie jest w pełni dopuszczalne. Zastosowanie wzorców kontroli dopuszczalnych w skardze konstytucyjnej może zostać dokonane w kontekście przepisów, z których nie wynikają ani prawa, ani wolności jednostki. Przepisy takie nie mogą być natomiast użyte w skardze jako samodzielny wzorzec kontroli. W uzasadnieniu zarzutów sformułowanych w niniejszej sprawie, inaczej niż *petitum*, skarżąca posługuje się art. 176 ust. 1 Konstytucji jako samodzielnym wzorcem kontroli. Wywodzi ona, że jest to przepis stanowiący *lex specialis* w stosunku do art. 78 Konstytucji. Skarżąca argumentuje, że z art. 176 ust. 1 Konstytucji wynika bezwzględne prawo do odwołania od każdego, choćby incydentalnego, rozstrzygnięcia w procedurze sądowej (skarga, s. 7). Skarżąca rekonstruuje treść normy wynikającej z art. 176 ust. 1 Konstytucji w ten sposób, że norma wynikająca z tego przepisu ma odrębną i istotnie różną treść od normy wynikającej z art. 78 Konstytucji. W istocie w interpretacji skarżącej art. 176 ust. 1 Konstytucji w odniesieniu do oceny konieczności stworzenia możliwości odwołania od rozstrzygnięć zapadłych w postępowaniu sądowym zastępuje całkowicie normę wynikającą z art. 78 Konstytucji. Przy takiej interpretacji art. 176 ust. 1 Konstytucji należy oceniać jako samodzielny wzorzec kontroli, a nie uzupełnienie lub kontekst zastosowania art. 78 Konstytucji. Sejm stoi w związku z tym na stanowisku, że problem konstytucyjny sformułowany przez skarżącą może być analizowany wyłącznie przez pryzmat art. 78 Konstytucji. Nawet przy przyjęciu bardziej sprzyjającej skarżącej interpretacji art. 176 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którą przepis ten ma nie tylko charakter ustrojowy, ale także wynika z niego gwarancja praw jednostki, nie można przyjąć, że przepis ten jest adekwatnym wzorcem kontroli w sprawie. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę, że znajduje on zastosowanie wyłącznie w obszarze sprawowania przez sądy wymiaru sprawiedliwości (por. np. wyroki TK z: 22 października 2015 r., sygn. akt SK 28/14; 8 czerwca 2016 r., sygn. akt SK P 62/14). Stanowisko to zostało potwierdzone także w wydanym niedawno wyroku TK z 20 listopada 2019 r. (sygn. akt SK 6/18), w którym Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „nie ma podstaw

do akceptacji samodzielności art. 176 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli. Przepis ten dotyczy bowiem zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego i ma zastosowanie tylko do spraw przekazanych w całości do wyłącznej właściwości sądów.” Kwestia ta zostanie omówiona szerzej w dalszej części stanowiska Sejmu (zob. V.3).

V. Wzorce kontroli

1. Zgodnie z art. 78 Konstytucji, każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Jest to przepis, który kreuje prawo podmiotowe jednostki do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (L. Garlicki, K. Wojtyczek [w:] *op.cit.*, s. 876; P. Grzegorzczak, K. Weitz [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. I, *Komentarz do art. 186*, Warszawa 2016, komentarz do art. 78 nb 7, B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, komentarz do art. 78 nb 3). Gwarancja ustanowiona w art. 78 Konstytucji ma służyć eliminowaniu pomyłek i arbitralności w pierwszej instancji (zob. np. wyroki TK z: 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03; 20 maja 2008 r., sygn. akt P 18/07; 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 22/11; 8 czerwca 2016 r., sygn. akt P 62/14).

Wzorzec wynikający z art. 78 Konstytucji dotyczy zarówno orzeczeń organów sądowych, jak i decyzji oraz orzeczeń organów pozasądowych. Jest to norma o odmiennym zakresie i treści niż prawo do sądu wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz ustrojowa zasada dwuinstancyjnego postępowania sądowego wyrażona w art. 176 ust. 1 Konstytucji. Prawo do weryfikacji orzeczenia lub decyzji I instancji wynikające z art. 78 Konstytucji może być zrealizowane zarówno w procedurze sądowej jak i pozasądowej. Wynika to z charakteru art. 78 Konstytucji, który nie jest kolejnym przepisem ustanawiającym prawo do sądu, ale gwarancją sprawiedliwości proceduralnej w każdym z postępowań (L. Garlicki, K. Wojtyczek [w:] *op.cit.*, s. 876; P. Grzegorzczak, K. Weitz [w:] *op.cit.*, komentarz do art. 78, Nb. 7; B. Banaszak, *op.cit.*, komentarz do art. 78, Nb. 3; A. Zieliński, *Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 11, s. 8). W doktrynie podkreśla się, że termin „zaskarżenie” nie został zdefiniowany w przywołanym przepisie Konstytucji. Wynika stąd potrzeba jego szerokiego rozumienia, a tym samym objęcia jego zakresem różnych, specyficznych dla danej

procedury, środków prawnych, których cechą wspólną jest umożliwienie stronie weryfikacji podjętego w pierwszej instancji orzeczenia bądź decyzji (zob. B. Banaszak, op.cit., komentarz do art. 78, nb 3). Z kolei Trybunał Konstytucyjny przyjął, że: „chodzi tu o środki prawne, uruchamiające tzw. kontrolę instancyjną (tok instancji), a więc zwyczajne środki prawne (środki odwoławcze) o charakterze w zasadzie dewolutywnym. Przepis ten, literalnie rzecz ujmując, nie odnosi się do nadzwyczajnych środków prawnych, choć obejmuje naturalnie także postępowania, toczące się w wyniku złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności czy wznowienie postępowania” (wyrok TK z: 15 maja 2000 r., sygn. akt SK 29/99; zob. także wyrok TK z 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09). Konstytucyjny standard w tym zakresie wyczerpuje się w możliwości poddania weryfikacji jedynie niekontrolowanego uprzednio rozstrzygnięcia w ramach rozpoczętej już sprawy.

Jak stwierdził TK w wyroku z 20 września 2006 r. (sygn. akt SK 63/05): „o ile przedmiotem roszczenia opartego na postanowieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji jest «rozpatrzenie sprawy», o tyle zasada instancyjności dotyczy procesu decyzyjnego, a więc pierwszego rozstrzygnięcia w tej sprawie. Z istoty rzeczy odnosi się więc do pewnego etapu rozpatrywania sprawy. Podniesiona do rangi konstytucyjnej instancyjna kontrola sądowa ma zapobiegać pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji. W tej kwestii wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w sprawie z 27 czerwca 1995 r. o sygn. akt K 4/94. Trybunał uznał wówczas, że uniemożliwienie zaskarżenia do sądu wyższej instancji postanowienia sądu «ogranicza zainteresowanym prawo do sądu», co powoduje sprzeczność z zasadą demokratycznego państwa prawnego”.

W wyroku z 26 listopada 2013 r. (sygn. akt SK 33/12) Trybunał stwierdził, że „[z] art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji jednoznacznie wynika skierowany do prawodawcy postulat takiego kształtowania procedur, aby było przewidziane w nich prawo wniesienia przez stronę środka zaskarżenia. Zgodnie z orzecznictwem TK, do istoty analizowanego prawa należy możliwość uruchomienia weryfikacji orzeczenia i decyzji zapadłych w pierwszej instancji. Ustawodawca ma zatem obowiązek nie tylko umożliwić zainteresowanej stronie prawo do wniesienia środka zaskarżenia od orzeczenia lub decyzji wydanych w pierwszej instancji, ale i umożliwić organowi rozpatrującemu środek zaskarżenia merytoryczną ocenę prawidłowości uprzednio rozstrzygniętej sprawy. Trybunał przypomina w tym miejscu pogląd wyrażony w wyroku z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, że «konstytucyjna

kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia pozostawionych przez prawodawcę do dyspozycji strony, uwzględniać musi całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu» (por. też wyrok TK z 24 lutego 2015 r., sygn. akt K 34/12).

2. Gwarancja zaskarżalności dotyczy wyłącznie orzeczeń i decyzji rozumianych w sposób autonomiczny jako wszystkie rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych bez względu na ich nazwę przyjęta na gruncie danej procedury (L. Garlicki, K. Wojtyczek [w:] *op.cit.*, s. 880). Gwarancja zaskarżalności dotyczy zarówno rozstrzygnięć merytorycznych, jak i rozstrzygnięć wпадkowych dotyczących ubocznych kwestii postępowania (P. Grzegorzczak, K. Weitz [w:] *op.cit.*, komentarz do art. 78, Nb. 14). Zakresem art. 78 Konstytucji nie są objęte czynności materialno-techniczne, które nie mają waloru orzeczenia ani decyzji, ale wyłącznie orzeczenia i decyzje wydane w pierwszej instancji. Artykuł 78 Konstytucji nie daje natomiast prawa do zaskarżenia orzeczenia organu lub sądu wydanego w rezultacie wniesienia środka zaskarżenia wobec orzeczenia lub decyzji organu lub sądu pierwszej instancji. Organem lub sądem pierwszej instancji jest ten, przed którym rozpoczyna się postępowanie mające doprowadzić do określonego rozstrzygnięcia (wyrok TK z 1 lutego 2005 r., sygn. akt SK 62/03). Artykuł 78 Konstytucji dopuszcza wprost ustawowe ograniczenie prawa do kontroli instancyjnej. Nie oznacza to jednak całkowitej swobody ustawodawcy w tym zakresie. Dopuszczalność wprowadzenia wyjątku od zaskarżalności pierwszoinstancyjnego orzeczenia lub decyzji zależy od spełnienia przesłanek wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 17 lutego 2004 r., sygn. akt SK 39/02; 14 października 2010 r., sygn. akt K 17/07; 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt SK 21/11; 22 października 2013 r., sygn. akt SK 14/13; 26 listopada 2013 r., sygn. akt SK 33/12, a także L. Garlicki, K. Wojtyczek [w:] *op.cit.*, s. 890; P. Grzegorzczak, K. Weitz [w:] *op.cit.*, komentarz do art. 78, Nb. 77).

3. Zgodnie z art. 176 ust. 1 Konstytucji „postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne”. Jest to norma ustrojowa, która odnosi się do postępowań przed sądem. Sądowy charakter procedury to kryterium, które wyznacza podmiotowy i przedmiotowy zakres zastosowania tego przepisu. Wyrażane w orzecznictwie i literaturze rozbieżne poglądy co do charakteru art. 176 ust. 1 Konstytucji zostały już zasygnalizowane powyżej (punkt IV.4 pisma). W tym miejscu należy przede wszystkim zauważyć, że nawet orzecznictwo TK, które wywodzi z art. 176 ust. 1 Konstytucji normę o charakterze gwarancyjnym wskazuje wyraźnie granice zastosowania takiej gwarancji. Nie obejmuje ona każdego rozstrzygnięcia zapadłego w postępowaniu sądowym, ale jedynie sprawy należące do zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości. TK wskazywał niejednokrotnie, że art. 176 ust. 1 Konstytucji 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 (por. np. wyroki TK z: 30 października 2012 r., sygn. akt SK 20/11; 22 października 2015 r., sygn. akt SK 28/14; 8 czerwca 2016 r., sygn. akt P 62/14). W związku z tym wynikająca z art. 176 ust. 1 Konstytucji gwarancja dwuinstancyjności postępowania sądowego odnosi się do sytuacji, w której sąd sprawuje wymiar sprawiedliwości, czyli rozstrzyga o konstytucyjnych prawach i wolnościach jednostki (por. wyroki TK z: 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09; 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 34/12; 22 października 2015 r., sygn. akt SK 28/14 oraz postanowienie TK z 9 stycznia 2006 r., sygn. akt Ts 207/05). W wyroku z 13 lipca 2009 r. (sygn. akt SK 46/08) TK podkreślił, że użyte w art. 176 ust. 1 Konstytucji „pojęcie «postępowanie sądowe» trzeba łączyć z kompetencją zastrzeżoną przez Konstytucję na rzecz sądów, czyli ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Polega ono na stosowaniu prawa w sprawach indywidualnych, na merytorycznym rozstrzygnięciu konfliktów indywidualnych. W tym sensie «postępowanie sądowe» z art. 176 ust. 1 Konstytucji oznacza postępowanie, w którym dochodzi do wydania merytorycznego orzeczenia co do istoty sprawy”. Merytoryczne rozstrzygnięcie może dotyczyć zarówno głównego przedmiotu postępowania jak i kwestii kosztów, a zatem kwestii sporu między stronami (uczestnikami) postępowania sądowego, o to, kogo i w jakim stopniu powinny obciążać majątkowe konsekwencje prowadzenia postępowania sądowego (por. wyrok TK z 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 3/05).

Gwarancją dwuinstancyjnego postępowania nie zostały natomiast objęte wszystkie rozstrzygnięcia, które mają charakter wpadkowy. TK stanął na stanowisku, zgodnie z którym odwołanie do drugiej instancji musi przysługiwać, w sytuacji w której dane rozstrzygnięcie wpadkowe ma, w rozumieniu Konstytucji charakter sprawy (wyroki TK z: 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08; 9 lutego 2010 r., sygn. akt SK 10/09; 2 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 38/09; 30 października 2012 r., sygn. akt SK 20/11 i 22 października 2013 r., sygn. akt SK 14/13). W wielu judykatach TK przypominał, że zasada dwuinstancyjności postępowania nie wymaga, aby w każdej kwestii incydentalnej, niemającej charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, przysługiwał środek zaskarżenia. Zdaniem TK w niektórych przypadkach także w odniesieniu do rozstrzygnięć niemających konstytucyjnego przymiotu sprawy istnieć będzie konieczność ustanowienia środków odwoławczych, jeżeli wynika to z ogólnego wymogu ukształtowania procedury sądowej zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej (por. wyroki TK z: 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08; 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09; 9 lutego 2010 r., sygn. akt SK 10/09 i 2 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 38/09). O istnieniu wynikającego z Konstytucji obowiązku umożliwienia odwołania od rozstrzygnięcia w kwestii wpadkowej rozstrzyga w związku z tym charakter danej kwestii, jej znaczenie dla całości sprawy oraz istnienie alternatywnych możliwości ochrony praw i wolności strony. TK w wyroku z 2 czerwca 2010 r. (sygn. akt SK 38/09) zwracał uwagę, że „kwestie wpadkowe, incydentalne, tworzą 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 wpadkowej w ramach zażalenia (rozpatrywanego przez sąd wyższej instancji), czasem taką możliwość weryfikacji w ogóle się wyklucza”.

VI. Analiza zgodności

1. Zdaniem Sejmu podstawową okolicznością determinującą sposób rozstrzygnięcia sformułowanego przez skarżącą problemu konstytucyjnego jest brak podstawy prawnej dla złożonego przez nią wniosku o zmianę pełnomocnika wyznaczonego z urzędu. Prawo do sądu oraz prawo do odwołania od rozstrzygnięć wydanych w toku postępowania przez sąd są realizowane w ramach procedury

określonej przez prawo. Na gruncie przepisów proceduralnych nie istnieje zasada autonomii woli stron rozumiana w ten sposób, że mają one możliwość podejmowania jakichkolwiek działań, które nie zostały zabronione przez prawo. Prawo procesowe w sposób pozytywny określa ramy zachowania sądu oraz uczestników postępowania precyzując etapy konieczne do rozstrzygnięcia sporu oraz dopuszczalne działania sądu i stron (uczestników), które mogą być podejmowane na tych etapach. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w stanowisku jakie TK zajął w wyroku z 10 maja 2000 r. (sygn. akt K 21/99) w odniesieniu do prawa do sądu. TK wykluczył w tym wyroku istnienie bezwzględno i absolutnego prawa do sądu, które nie podlegałoby jakimkolwiek ograniczeniom i które w konsekwencji stwarzałoby uprawnionemu nieograniczoną możliwość ochrony swych praw na drodze sądowej. Zwrócił także uwagę, że „samo ukształtowanie postępowania przed sądem w sposób respektujący określone procedury (co do zasad inicjowania postępowania, terminów procesowych i materialnych, opłat, reprezentacji stron przed sądem, rygorów postępowania dowodowego etc.) stanowi istotne i rzeczywiste ograniczenie prawa do sądu, konieczne jednak ze względu na inne wartości powszechnie szanowane w państwie prawnym, jak w szczególności bezpieczeństwo prawne, zasada legalizmu czy zaufanie do prawa.” Stanowisko to znalazło pełną akceptację w późniejszym orzecznictwie TK (por. m.in. wyroki TK z: 26 lutego 2008 r., sygn. akt SK 89/06; 1 lipca 2008 r., sygn. akt SK 40/07; 16 października 2012 r., sygn. akt K 4/10; 22 października 2013 r., sygn. akt SK 14/13; 22 października 2015 r., sygn. akt SK 28/14; 23 maja 2018 r., sygn. akt SK 8/14). W wyroku z 10 maja 2000 r. (sygn. akt K 21/99) TK dodał, że wyrażony wyżej pogląd, o koniecznym ograniczeniu praw jednostki wynikającym z obowiązywania prawnie uregulowanej procedury sądowej znajduje zastosowanie nie tylko do prawa do sądu wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji, ale „do wszystkich kategorii praw”. Należy je odnieść także do prawa do odwołania od decyzji i orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji). To procedura sądowa określa jakie wnioski strony i inni uczestnicy postępowania mogą składać w toku postępowania. Takie ograniczenie swobody podmiotów uczestniczących w postępowaniu jest w pełni uzasadnione. Podjęcie przez sąd jakiegokolwiek rozstrzygnięcia, czy to dotyczącego głównej kwestii postępowania, czy kwestii incydentalnej wiąże się z zaangażowaniem środków materialnych i osobowych będących w dyspozycji sądu. Zarówno zasoby ludzkie instytucji sądowych (sędziowie, personel administracyjny) jak i zasoby materialne

mają charakter ograniczony. Prawidłowe ukształtowanie procedury jest zatem także zagadnieniem z zakresu ekonomii dysponowania tymi zasobami. Państwo zobowiązane jest ukształtować procedurę oraz zorganizować działania organów wymiaru sprawiedliwości w ten sposób, aby w ramach ograniczonych zasobów realizacja prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd miała charakter powszechny. W tym kontekście zrozumiałe jest, że postępowanie sądowe nie jest olem dla kreatywnego działania strony wnoszącej kolejne wnioski nieprzewidziane w przepisach proceduralnych. Rozpoznanie takich wniosków angażuje zasoby i czas potrzebne do rozpoznawania spraw innych jednostek, które domagają się ochrony sądowej. Okoliczność ta jest szczególnie widoczna w kontekście postępowania odwoławczego. Angażuje ono zasoby dwóch sądów i wiąże się z szeregiem czasochłonnych czynności nie tylko o charakterze merytorycznym, ale także technicznym (przesyłanie akt). Dopuszczenie dewolutywnych środków zaskarżenia w odniesieniu do kwestii incydentalnych opóźnia także, niejednokrotnie w istotny sposób, wydanie rozstrzygnięcia w odniesieniu do głównego przedmiotu postępowania. Z tego względu rodzaj i ilość możliwych wniosków dotyczących kwestii incydentalnych w postępowaniu nie wynika z autonomicznego rozstrzygnięcia strony lub sądu, ale jest konsekwencją określonej regulacji prawnej postępowania. Jest to uzasadnione nie tylko ochroną praw osób trzecich, które także mają prawo do sądu w ramach ograniczonych zasobów wymiaru sprawiedliwości, ale także dążeniem do określoności sytuacji prawnej stron oraz przewidywalności kolejnych kroków procedury, co można uznać za element prawa do sprawiedliwej procedury sądowej. Z tego względu należy uznać, że ani art. 78, ani art. 176 ust. 1 Konstytucji nie przyznają jednostce prawa do rozpatrzenia w dwóch instancjach jakiegokolwiek, wykreowanego przez nią wniosku składanego w postępowaniu sądowym. Prawo do rozpoznania wniosku strony przez sądy dwóch instancji należy odnieść do kwestii, których rozstrzygnięcie ma podstawę prawną. Brak możliwości rozpoznania w dwóch instancjach innych wniosków nie narusza praw jednostki wynikających z art. 78 Konstytucji, ani nie pozostaje w sprzeczności z wymogiem dwuinstancyjnego postępowania sądowego wynikającym z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

2. Odniesienie prawa do rozpoznania wniosku strony przez sądy dwóch instancji wyłącznie do rozstrzygnięć mających proceduralną podstawę prawną nie oznacza, że ustawodawca może w ramach kształtowania norm procedury sądowej w dowolny sposób określić pozycję procesową strony, w tym zakres przysługujących jej w procesie uprawnień. Ustawodawca ma obowiązek ukształtować postępowanie sądowe zgodnie z wymogiem sprawiedliwości proceduralnej. Konstytucyjną podstawą takiego obowiązku jest przede wszystkim art. 45 ust. 1 Konstytucji. TK zauważył jednak, że kryterium sprawiedliwości proceduralnej jest także istotną przesłanką oceny zakresu prawa do dwuinstancyjnej procedury sądowej (por. np. por. wyroki TK z: 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08; 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09; 9 lutego 2010 r., sygn. akt SK 10/09 i 2 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 38/09). Zdaniem Sejmu brak możliwości zwrócenia się do sądu z wnioskiem o zmianę pełnomocnika z urzędu jest rozwiązaniem, które nie narusza wymogu sprawiedliwości proceduralnej. Za takim poglądem przemawia przede wszystkim istnienie w polskiej procedurze cywilnej innej ścieżki zmiany pełnomocnika procesowego wyznaczonego z urzędu. Po pierwsze w sytuacji, w której procesowej, w której znalazła się skarżąca właściwa procedura zmiany pełnomocnika procesowego wynika z art. 118 § 5-6 k.p.c. w zw. z art. 36 ustawy o TK. Zgodnie z art. 118 § 5 k.p.c. w zw. z art. 36 ustawy o TK, jeżeli adwokat lub radca prawny ustanowiony w związku z postępowaniem ze skargi konstytucyjnej, 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. Zgodnie z art. 118 § 6 k.p.c. w zw. z art. 36 ustawy o TK, jeżeli opinia, o braku podstaw do wniesienia skargi, nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności, sąd zawiadamia o tym właściwy organ samorządu zawodowego, do którego należy adwokat lub radca prawny. W takim przypadku właściwa okręgowa rada adwokacka lub rada okręgowej izby radców prawnych wyznaczy innego adwokata lub radcę prawnego. W wyroku z 20 listopada 2019 r. (sygn. akt SK 6/18) Trybunał Konstytucyjny nie miał wątpliwości, że „praktyka odmowy przyznania kolejnego pełnomocnika z urzędu, gdy poprzedni sporządził z zachowaniem zasad należytej staranności opinię o braku podstaw do wniesienia skargi konstytucyjnej, mieści się w omawianym modelu, a dodatkowo ma charakter trwały, powszechny i jednolity, korespondując także z procedurą przyjętą w sprawach cywilnych.” W orzeczeniu tym TK wprowadzie nie

kontrolował konstytucyjności art. 118 § 5-6 k.p.c. ale przyjął, że wspomniana praktyka ukształtowała sposób rozumienia pojęcia "potrzeba" udziału pełnomocnika w sprawie w rozumieniu na gruncie art. 117 § 5 k.p.c. Trybunał Konstytucyjny w tym kontekście uznał, że art. 118 § 6 k.p.c. stanowi wystarczający instrument ochrony interesów skarżącej, która inaczej niż jej pełnomocnik z urzędu uważa, że w danej sprawie istnieją podstawy do sporządzenia skargi konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny zauważył także, że nie ma przeszkód do zrezygnowania z usług pełnomocnika z urzędu, który sporządził skargę konstytucyjną w niesatysfakcjonujący skarżącego sposób. Potwierdza to ustalona linia orzecznictwa sądów powszechnych oraz Sadu Najwyższego. Jak zauważył to np. Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z 26 kwietnia 2018 r. (sygn. akt I ACa 1217/17) „zgodnie z art. 118 § 1 k.p.c. ustanowienie pełnomocnika z urzędu jest równoznaczne z udzieleniem pełnomocnictwa. Oznacza to możliwość jego wypowiedzenia przez stronę w stosunku do konkretnego pełnomocnika. Nie skutkuje to upadkiem postanowienia o przyznaniu stronie pełnomocnika z urzędu. Brak możliwości wypowiedzenia pełnomocnictwa z urzędu przez pełnomocnika z mocy przepisu szczególnego (art. 118 § 3 k.p.c.) nie pozbawia takiego prawa strony (w tym względzie brak jest przepisu o podobnym charakterze).” Taka wykładania art. 118 § 3 k.p.c. znajduje potwierdzenie także w innych rozstrzygnięciach sądowych. Możliwość wypowiedzenia pełnomocnictwa z urzędu została dopuszczona przez SN w wyrokach z: 3 czerwca 1976 r., sygn. akt III CRN 64/76; 26 września 2016 r., sygn. akt II CSK 36/12 oraz w postanowieniach SN z: 31 stycznia 2013 r., sygn. akt II CZ 182/12; 19 października 2011 r., sygn. akt II CSK 85/11) przy czym SN zaznaczył, że wypowiedzenie przez mocodawcę pełnomocnictwa procesowego ustanowionego z urzędu ma skutek wobec sądu z chwilą zawiadomienia sądu o wypowiedzeniu. Pogląd ten znajduje także poparcie w literaturze (J. Gudowski [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. T. Ereciński, Warszawa 2016, komentarz do art. 94, teza 7, M. Manowska [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, red. M. Manowskiej, Warszawa 2011, str. 236, teza 5; K. Flaga-Gieruszyńska [w:] A. Zieliński, K. Flaga-Gieruszyńska, *Kodeks postępowania cywilnego*, Warszawa 2019, komentarz do art. 94, nb 3; M. Malczyk [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, red. A. Góra-Błaszczkowska, t. IA, Warszawa 2020, komentarz do art. 94, nb 12; H. Ciepła [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, red. A. Marciniak, t. I, Warszawa 2019, komentarz do art. 94, nb 5; J. Gibiec [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*,

red. E. Marszałkowska Krześ, Warszawa 2019, komentarz do art. 118, nb 7; M. Łochowski [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, red. T. Szanciło, t. I, Warszawa 2019, komentarz do art. 118, nb 3).

Rozbieżne poglądy wyrażane są w odniesieniu do okoliczności uzasadniających skuteczne wniesienie o ustanowienie kolejnego pełnomocnika z urzędu, w sytuacji w której podstawą wypowiedzenia pełnomocnictwa nie była odmowa sporządzenia skargi kasacyjnej. Zgodnie z jedną opinią, wypowiedzenie przez stronę pełnomocnictwa adwokatowi lub radcy prawnemu umocowanemu z urzędu nie powoduje automatycznie upadku postanowienia o przyznaniu pomocy prawnej z urzędu (por. np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 26 kwietnia 2018 r., sygn. akt I ACa 1217/17). Dopuszczalne jest wtedy zwrócenie się przez stronę o wyznaczenie nowego pełnomocnika. Sąd ma prawo ocenić przyczyny wypowiedzenia pełnomocnictwa z urzędu. Powołanie nowego pełnomocnika nastąpi w sytuacji, w której wypowiedzenie poprzedniego pełnomocnictwa było usprawiedliwione (J. Gibiec, *op.cit.*, komentarz do art. 118, nb 7; M. Łochowski [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, red. T. Szanciło, t. I, Warszawa 2019, komentarz do art. 118, nb 3). Zgodnie z innym poglądem, wyznaczenie kolejnego adwokata (radcy prawnego) dla strony, dla której sąd ustanowił pełnomocnika z urzędu, możliwe jest tylko w sytuacjach przewidzianych w art. 118 § 3 i § 5 k.p.c. (por. postanowienie SN z 24 maja 2012 r., sygn. akt V CZ 11/12 oraz M. Malczyk [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, red. A. Góra-Błaszczkowska, t. IA, Warszawa 2020, komentarz do art. 94, nb 12). Postanowienie o odmowie ustanowienia pełnomocnika z urzędu na gruncie przepisów obowiązujących w czasie postępowania zainicjowanego wnioskiem skarżącej mogło być przedmiotem zażalenia na podstawie art. 394 § 1 pkt 2 k.p.c. Krytycy drugiego stanowiska zwracają uwagę, że „przepisy powołane przez SN nie dotyczą następstw wypowiedzenia pełnomocnictwa, ale jedynie skutków zwolnienia pełnomocnika przez sąd. Wobec braku uregulowania skutków wypowiedzenia pełnomocnictwa pełnomocnikowi ustanowionemu przez sąd, konieczne jest odwołanie się do ogólnych zasad. Po wypowiedzeniu pełnomocnictwa postanowienie o ustanowieniu adwokata lub radcy prawnego nadal istnieje i jest skuteczne (art. 360 k.p.c.). Powinno być więc wykonane, stosownie do art. 117³ k.p.c. Wypowiedzenie pełnomocnictwa nie może przecież ubezskuteczyć tego postanowienia” (M. Łochowski [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, red. T. Szanciło, t. I, Warszawa

2019, komentarz do art. 118, nb 3). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 listopada 2019 r. (sygn. akt SK 6/18) jako podstawę rozstrzygnięcia przyjął stanowisko, zgodnie z którym strona po wypowiedzeniu pełnomocnictwa z urzędu nie ma prawa domagać się ustanowienia kolejnego pełnomocnika z urzędu. Przyjął jednak, że wobec mechanizmów gwarancyjnych wynikających z art. 118 § 6 k.p.c. jest to rozwiązanie normatywne, które nie budzi wątpliwości konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że osoba, która wypowiada pełnomocnictwo z urzędu musi mieć świadomość, że w tej samej sprawie pomocy prawnej z urzędu już ponownie nie otrzyma. Niezadowolony klient może również podjąć kroki zmierzające do uzyskania od pełnomocnika z urzędu odszkodowania lub doprowadzić do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Trybunał Konstytucyjny uznał, że reguły te są stosunkowo łatwo dostępne i powszechnie znane.

Wobec powyższych okoliczności brak podstaw do przyjęcia, że z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji wynika konieczność istnienia w polskim postępowaniu cywilnym dwuinstancyjnej procedury, której przedmiotem jest wniosek strony o zmianę pełnomocnika z urzędu przez sąd.

3. Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej argumenty i okoliczności Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 394 § 1 k.p.c. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 10 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów, w którym nie przewiduje możliwości złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie zmiany pełnomocnika z urzędu, po wykonaniu przez niego czynności zastępstwa procesowego **jest zgodny** z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

MARCELA WITK
Wiceprezesa
E. Biłota Wittek