



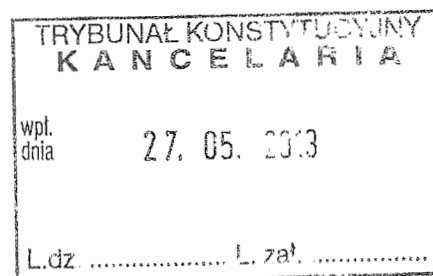
RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-728411-IV/13/MC

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Warszawa, ...*27 maja 2013 r.*...

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa



sygn. akt SK 14/13

W związku z doręczoną w dniu 27 marca 2013 r. informacją o wszczęciu postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej p. M T , na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt. 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147, ze zm.) zgłaszam udział Rzecznika Praw Obywatelskich w tym postępowaniu i przedstawiam następujące stanowisko:

Art. 394² § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przyznaje pełnomocnikowi z urzędu zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji w przedmiocie przyznania od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej w postępowaniu kasacyjnym, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Skarga p. M T zarzuca niekonstytucyjność przepisu regulującego zaskarżalność postanowień tzw. wpadkowych (tj. nie dotyczących istoty sporu sądowego pomiędzy stronami), wydanych przez sąd drugiej instancji. Skarżąca, pełnomocnik ustanowiona przez sąd dla strony w trybie art. 117 k.p.c., usiłowała zaskarżyć postanowienie sądu drugiej instancji odmawiające przyznania kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu w postępowaniu kasacyjnym (kosztów sporządzenia opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej). Jej zażalenie zostało jednak prawomocnie odrzucone przez sąd, z powołaniem się na kwestionowany w niniejszej skardze przepis. W utrwalonej praktyce orzeczniczej sądów jest on interpretowany jednoznacznie jako wyłączający dopuszczalność zażalenia na postanowienie co do przyznania od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej stronie z urzędu w postępowaniu przed sądem drugiej instancji (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 14 grudnia 2007 r., III CZ 61/07, niepubl.; z dnia 17 listopada 2009 r., III CZ 53/09, OSNC 2001, nr 5, poz. 79; z dnia 15 kwietnia 2010 r., II CZ 118/09, niepubl.; z dnia 11 marca 2011 r. II CZ 208/10, niepubl.; z dnia 29 września 2011 r., IV CSK 636/10, niepubl., na które powołuje się także postanowienie Sądu Apelacyjnego w K z dnia października 2012 r., sygn. , prawomocnie odrzucające zażalenie Skarżącej). Ewentualne naruszenie praw Skarżącej wynika zatem z samego prawa, nie zaś z błędnego zastosowania przepisu – co do zasady prawidłowego. Właśnie tej normie, wywiezionej z art. 394² k.p.c., Skarżąca zarzuca niezgodność z konstytucyjnymi gwarancjami prawa do sądu; Rzecznik Praw Obywatelskich stanowisko takie popiera.

I. Przedmiot zaskarżenia

Skarżąca kwestionuje konstytucyjność art. 394² k.p.c. jedynie w niektórych obszarach jego zastosowania, domaga się zatem wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku tzw. zakresowego. W niniejszej sprawie postawiony został zarzut pominięcia legislacyjnego: dopuszczając zaskarżalność niektórych incydentalnych postanowień sądów odwoławczych ustawodawca pominął określoną kategorię orzeczeń, choć, zdaniem Skarżącej, powinien je uregulować w sposób analogiczny do przyjętych przez siebie rozwiązań.

Sposób unormowania zaskarżalności niektórych postanowień ubocznych do postępowania głównego „w sprawie” ulegał licznym modyfikacjom, wynikającym zarówno z zasadniczych zmian samego postępowania cywilnego, jak i konieczności dostosowania

przepisów do kolejnych wyroków Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzających niekonstytucyjność braku środka zaskarżenia w poszczególnych kategoriach spraw (wyroki TK: z dnia 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05; z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09; z dnia 2 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 38/09). Zmieniały się także przepisy, w których ustawodawca „umiejscawiał” skarżoną w niniejszym postępowaniu normę: początkowo był to art. 393¹⁸ k.p.c., następnie kolejne wersje art. 394¹ k.p.c., a obecnie jest to art. 394² k.p.c., wprowadzony ustawą z dnia 28 kwietnia 2011 r. (Dz.U. Nr 138, poz. 806, która weszła w życie z dniem 20 lipca 2011 r.). Tym właśnie przepisem wprowadzono do prawa procesowego nową konstrukcję tzw. zażalenia poziomego, tj. do innego równorzędnego składu tego samego sądu; zażalenie to przysługiwało na enumeratywnie wymienione w nim kategorii postanowień. Ostatnią zaś, tzw. dużą nowelizacją k.p.c. z 16 września 2011 r. (Dz.U. Nr 233, poz. 1381, weszła w życie z dniem 3 maja 2012 r.) uporządkowano zakres spraw objętych dotychczasowym art. 394¹ k.p.c. i art. 394² k.p.c. Obecnie ten pierwszy przepis odnosi się wyłącznie do postanowień co do głównego nurtu sprawy, przede wszystkim zamykających jej rozpoznanie co do meritum i jedynie w tych kategoriach spraw przysługuje zażalenie do Sądu Najwyższego. Z kolei art. 394² k.p.c. obejmuje wszystkie pozostałe postanowienia wpadkowe wydawane przez sąd drugiej instancji, od których przysługuje środek zaskarżenia – w tym wypadku do innego składu równorzędnego tego samego sądu. Ponieważ przy okazji tej nowelizacji kategorię „postanowień sądu drugiej instancji co do kosztów procesu, które nie były przedmiotem rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji” przeniesiono z dotychczasowego art. 394¹ § 1 pkt. 2 k.p.c. do art. 394² k.p.c., tym samym ustawodawca zrezygnował z dewolutywnego charakteru zażalenia także i w tych sprawach. Zażalenia od postanowień wydanych po dniu 3 maja 2012 r., których przedmiotem jest „zwrot kosztów procesu” rozpoznawał więc będzie inny skład tego samego sądu.

Z powyższych względów, zdaniem Rzecznika, Skarżąca zasadnie kwestionuje brak odpowiedniej, a dotyczącej jej praw, regulacji w art. 394² k.p.c. Jedynie ten przepis obejmuje wszystkie postanowienia wpadkowe, tj. pozostające poza głównym nurtem sprawy, w tym dotyczące praw innych podmiotów, a także – najbardziej zbliżone do wynagrodzenia pełnomocnika – rozstrzygnięcia o kosztach procesu. Zarzut niekonstytucyjnego pominięcia legislacyjnego należy zatem skierować przeciwko normie wyrażonej w art. 394² k.p.c.

II. Dopuszczalność orzekania w świetle wyroku w sprawie SK 20/11

Analogiczny problem konstytucyjny jak w sprawie niniejszej był już rozpatrywany przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie SK 20/11. Wyrokiem z dnia 30 października 2012 r. uznano, iż „art. 394¹ § 1 pkt 2 k.p.c., w brzmieniu obowiązującym do 2 maja 2012 r., w zakresie, w jakim nie przewidywał zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji oddalające wniosek pełnomocnika ustanowionego z urzędu o przyznanie od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej w postępowaniu przed sądem drugiej instancji: a) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, b) nie jest niezgodny z art. 32 oraz art. 78 Konstytucji”. W postępowaniu w sprawie SK 20/11 przedmiotem zaskarżenia była *de facto* identyczna norma, tj. brak środka zaskarżenia na negatywne dla pełnomocnika z urzędu rozstrzygnięcie o należnym mu od Skarbu Państwa wynagrodzeniu z tytułu świadczenia pomocy prawnej, wydane „po raz pierwszy” przez sąd drugiej instancji. Tożsama kwestia była badana również w postępowaniu w sprawie SK 47/12, gdzie z kolei postanowieniem z dnia 27 lutego 2013 r. Trybunał umorzył postępowanie z uwagi na zbędność wydania wyroku.

Niemniej jednak, zdaniem Rzecznika, nie zachodzą podstawy do umorzenia postępowania w niniejszej sprawie, z uwagi na to, że: 1) przedmiotem kontroli pozostaje inny przepis niż kwestionowany w przytoczonych wyżej sprawach, a ponadto: 2) sentencja wyroku w sprawie SK 20/11 ogranicza się do stwierdzenia niekonstytucyjności art. 394¹ § 1 pkt 2 k.p.c., w brzmieniu obowiązującym do dnia 2 maja 2012 r. W niniejszym postępowaniu kwestionowany jest zaś przepis art. 394² k.p.c., w brzmieniu aktualnie obowiązującym.

Warto też podkreślić, że podobna sytuacja procesowa zachodziła przy badaniu przez Trybunał Konstytucyjny konstytucyjności braku zażalenia na postanowienie w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji. W sprawie tej Trybunał orzekał dwukrotnie: raz wyrokiem z dnia 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, w którym stwierdził niekonstytucyjność art. 393¹⁸ § 2 k.p.c., ponownie zaś – i merytorycznie – co do tej samej normy, przeniesionej już do nowego art. 394¹ § 2 k.p.c. w wyroku z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09.

Także w obszernym uzasadnieniu wyroku w sprawie SK 20/11 sam Trybunał podkreślił, że nawet po tzw. dużej nowelizacji k.p.c. z września 2011 r., „w obecnym stanie prawnym wciąż nie ma możliwości poddania kontroli orzeczenia sądu drugiej instancji orzekającego po raz pierwszy o kosztach pomocy prawnej świadczonej z urzędu” (punkt 3.2.5. uzasadnienia). Oczywistym jest także, że nawet po wydaniu powyższego orzeczenia stan prawny nie uległ

zmianie. Z powodu bierności ustawodawcy konieczne jest zatem stwierdzenie niekonstytucyjności również normy obecnie regulującej zaskarżalność wпадkowych postanowień drugoinstancyjnych, jaką jest kwestionowany w niniejszej sprawie art. 394² k.p.c.

III. Charakter orzeczenia o ponoszonych przez Skarb Państwa kosztach pomocy prawnej udzielonej stronie z urzędu

W świetle przywołanych już wcześniej orzeczeń Sądu Najwyższego, rozstrzygnięcie sądu odwoławczego o ponoszonych przez Skarb Państwa w postępowaniu przed sądem apelacyjnym kosztach nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, nie stanowi „orzeczenia co do kosztów procesu”, o jakim mowa w art. 394² k.p.c. (poprzednio: art. 394¹ § 1 pkt. 2 k.p.c.), a zatem zażalenie tu nie przysługuje. Podkreśla się też, iż obowiązek Skarbu Państwa pokrycia kosztów ponoszonych przez takiego pełnomocnika, aktualizuje się jedynie w sytuacji przegrania sporu przez stronę przezeń reprezentowaną. W przeciwnym bowiem razie koszty te ściągane są na zasadach ogólnych od przeciwnika procesowego strony reprezentowanej (por. art. 98 i art. 122 k.p.c.). W sytuacji jednak, gdy strona reprezentowana przez pełnomocnika sprawę przegrała, obowiązek zwrotu tych kosztów w ogóle nie jest regulowany przepisami k.p.c. ani ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, a jedynie – przepisami o charakterze ustrojowym (por. art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze, t.jedn.: Dz.U. z 2009 r., Nr 146, poz. 1188, ze zm. oraz § 19-21 wydanego na jego podstawie Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, Dz.U. Nr 163, poz. 1348, ze zm., a także – art. 22³ ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, t.jedn.: Dz.U. z 2010 r., Nr 10, poz. 65, ze zm. oraz § 15-17 wydanego na jego podstawie Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu, Dz.U. Nr 163, poz. 1349, ze zm.). Jedynie z tych przepisów wynika subsydiarny obowiązek pokrycia tych kosztów przez Skarb Państwa. Przepisy k.p.c. regulują bowiem tylko zwrot kosztów pomiędzy stronami procesu, w żaden sposób nie odnosząc się do należności pomiędzy pełnomocnikiem ustanowionym przez sąd i samym Skarbem Państwa, który owego publicznoprawnego „zlecenia” udzielił. W tego rodzaju wypadkach wynagrodzenie pełnomocnika nie mieści się w pojęciu „kosztów procesu” i rozstrzygnięciem tym nie jest objęte; stanowi osobny składnik orzeczenia, od którego, jeżeli dotyczy postępowania apelacyjnego, środek zaskarżenia nie przysługuje, gdyż procedura go po

prostu nie przewidziała. Zażalenie od postanowienia sądu drugiej instancji jest więc niedopuszczalne.

W obszernym uzasadnieniu wyroku w sprawie SK 20/11 Trybunał wywiódł, iż zwrot kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu jest jednym z elementów wynagrodzenia za usługi wykonywane przez profesjonalnego pełnomocnika i powinien podlegać ochronie właściwej dla praw majątkowych. Świadczenie to ma charakter konieczny, przysparzająco-majątkowy, ekwiwalentny (w zamian za usługi), przysługuje na podstawie stosunku prawnego łączącego pełnomocnika ze Skarbem Państwa, a co najważniejsze – jest świadczeniem analogicznym do wynagrodzenia za pracę pełnomocnika wykonującego zawód na podstawie stosunku pracy, w kancelariach bądź spółkach, względnie – na podstawie umów cywilnoprawnych (punkt 4.1.5. uzasadnienia wyroku). Jednocześnie też Trybunał jednoznacznie przesądził, że „orzekanie w przedmiocie zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż obejmuje rozstrzyganie o prawach lub obowiązkach jakiegoś podmiotu, na podstawie norm prawnych „wynikających” z przepisów prawnych” (punkt 5.1.4. uzasadnienia). Z uwagi na taką rangę przedmiotu rozstrzygnięcia sądu odwoławczego, kwestia ta powinna zostać rozpoznana w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym, a zatem właściwym wzorcem kontroli pozostaje również przywołany związkowo art. 176 ust. 1 Konstytucji RP (punkt 5.2.3.-5.3. uzasadnienia wyroku; podobnie wyroki TK: z 31 marca 2009 r., sygn. 19/08 i z 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09). Zasada dwuinstancyjności nie odnosi się bowiem wyłącznie do sprawy w jej głównym nurcie, ale obejmuje także kwestie incydentalne, wpadkowe, jeżeli dotyczą one praw lub obowiązków danego podmiotu (punkt 5.2.3. uzasadnienia wyroku w sprawie SK 20/11; podobnie przywołane tamże wyroki TK: z 3 lipca 2002 r., sygn. SK 31/01; z 27 marca 2007 r., SK 3/05; z 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08).

Reasumując, przepis uniemożliwiający poddanie instancyjnej kontroli rozstrzygnięcia sądu odwoławczego o wynagrodzeniu pełnomocnika z urzędu winien zostać skonfrontowany z konstytucyjnymi wzorcami dotyczącymi sądowej ochrony praw majątkowych jednostki.

IV. Wzorce kontroli

W pierwszym rzędzie należy wyjaśnić podniesienie przez Rzecznika wzorca kontroli w postaci art. 31 ust. 3 Konstytucji. Rzecznik, wskazując na pojawiające się w orzecznictwie konstytucyjnym wątpliwości co do dopuszczalności rozszerzania przez siebie wzorców kontroli w postępowaniu skargowym, podnosi, iż w świetle dotychczasowego orzecznictwa w zasadzie nie kwestionowana jest możliwość przytoczenia dodatkowego wzorca w postaci zasady

proporcjonalności, będącej uniwersalnym testem konstytucyjności ograniczenia praw obywateli, w szczególności prawa do sądu czy zasady równości (w korzystaniu z uprawnień składających się na prawo do sądu) (por. m.in. wyroki Trybunału: z dnia 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06 czy z dnia 23 marca 2010 r., sygn. SK 47/08). Także i w sprawie SK 20/11 Trybunał dopuścił merytoryczne badanie art. 394¹ k.p.c. również z punktu widzenia zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji, mimo że wzorzec ten został podniesiony tylko przez Rzecznika, nie wskazał go natomiast sam skarżący.

W niniejszej sprawie rysuje się jednak nowy problem, nierozważany w sprawie SK 20/11, a mianowicie – adekwatności wzorca kontroli w postaci art. 176 ust. 1 Konstytucji w sytuacji, gdy ustawodawcy zarzucane jest nieprzyznanie środka zaskarżenia nie do instancji hierarchicznie wyższej, ale jedynie – brak środka zaskarżenia o charakterze niedewolutywnym.

Otóż już po wydaniu cytowanych wyżej w pkt. II orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca wzbogacił istniejący wcześniej system środków odwoławczych: o ile wcześniej jedynym środkiem prawnym od incydentalnego orzeczenia sądu drugiej instancji było zażalenie dewolutywne, przenoszące rozstrzygnięcie danej kwestii wpadkowej do kolejnej instancji, tj. Sądu Najwyższego (innego sądu właściwego nie było), o tyle obecnie istnieje także środek niedewolutywny, pozostawiający orzekanie o kwestiach incydentalnych wyłącznie sądom powszechnym, nie angażujący Sądu Najwyższego w tego rodzaju spory. Zdaniem Rzecznika, rzutować to może na sposób argumentacji podnoszonej w niniejszej sprawie, w szczególności zaś – na odniesienie się do wzorca kontroli dopełniającego gwarancje prawa do sądu, jakim jest art. 176 ust. 1 Konstytucji, wprowadzający zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego. Otóż w niniejszej sprawie Rzecznik, podobnie jak Skarżąca, uznaje za niekonstytucyjny jedynie brak zaskarżalności orzeczenia o wynagrodzeniu pełnomocnika z urzędu; jego zdaniem, dopuszczenie „aż” kolejnej instancji hierarchicznie wyższej nie jest tu konieczne.

W dotychczasowym orzecznictwie konstytucyjnym „dwiinstancyjność”, o jakiej mowa w art. 176 ust. 1 Konstytucji była jednolicie rozumiana w sposób ścisły, a zatem – w sytuacjach, gdy wiązano ją z gwarancjami sądowej sprawiedliwości proceduralnej z art. 45 ust. 1 Konstytucji – jako prawo jednostki do przeniesienia rozpoznania jej sprawy do instancji wyższego rzędu (tak m.in. wyroki TK: z dnia 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05; z dnia 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05; z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. SK 10/09; z dnia 13 lutego 2009 r., SK 46/08 i wiele innych). Jak się wydaje, jak do tej pory kwestia adekwatności wzorca z art. 176 ust. 1 Konstytucji przy ocenie konstytucyjności niedewolutywnego środka zaskarżenia nie była

szerzej badana. Niekiedy wprawdzie Trybunał powyższy wymóg łagodził, stwierdzając, iż zasada dwuinstancyjności wymaga „powierzenia rozpoznania sprawy w drugiej instancji – c o d o z a s a d y – sądowi wyższego szczebla”, niemniej jednak nie analizowano wypadków, kiedy wyjątek od tej zasady byłby dopuszczalny (por. m.in. wyrok TK z 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05; podobnie: cytowany wyrok w sprawie SK 20/11).

Problem ten podniesiono jednak w uzasadnieniu postanowienia sygnalizacyjnego z dnia 9 listopada 2009 r., sygn. S 7/09, a dotyczącego braku środka zaskarżenia w sytuacji, gdy o zastosowaniu aresztu tymczasowego (a zatem o pozbawieniu wolności) orzekł po raz pierwszy sąd odwoławczy, na skutek zażalenia prokuratora wniesionego od postanowienia sądu rejonowego, odmawiającego zastosowania tego środka zapobiegawczego. Wskazując na potrzebę wprowadzenia dla aresztowanego dodatkowego środka kontroli takiego orzeczenia, Trybunał wyraźnie podkreślał, że w wyroku z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie SK 46/08 orzeczono o zgodności art. 437 § 1 i 2 Kodeksu postępowania karnego z art. 41 ust. 2 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji. Niemniej jednak „o b a powyższe wzorce są konsekwencją ogólniejszej wartości konstytucyjnej: szczególnej ochrony wolności człowieka (a to powoduje zaostrzone wymagania co do gwarancji proceduralnych towarzyszących każdemu pozbawieniu wolności (...)). Weryfikację taką zapewnia odwołanie do wyższej instancji, jednakowoż niekiedy – z uwagi na to, n a j a k i m p o z i o m i e zapada decyzja – zachowanie instancyjności może nie być możliwe. W takim wypadku różne procedury posługują się innymi instrumentami gwarancyjnymi, które jednak zapewniają sądową weryfikację dokonanej decyzji.” Trybunał wskazywał, że celowe byłoby tu wprowadzenie właśnie zażalenia rozpoznawanego przez inny, równorzędny skład sądu odwoławczego, a zatem nie odwołania „pionowego”, ale jedynie „poziomego”, na tym samym szczeblu instancyjnym. Konkludując zaś podnosił, że „każde orzeczenie sądu o tymczasowym aresztowaniu rodzi prawo oskarżonego do odwołania się do sądu wyższej instancji albo c o n a j m n i e j d o i n n e g o r ó w n o r z ę d n e g o s k ł a d u tego samego organu”. Tym samym, odwołanie poziome od orzeczenia sądu odwoławczego do równorzędnego składu takiego sądu mieści się w systemie ochrony konstytucyjnej i konwencyjnej, tj. spełnia gwarancje wywodzone zarówno z art. 5, jak i z art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

W ocenie Rzecznika, orzeczenie to jest o tyle istotne, gdyż za zgodne z konstytucyjnymi gwarancjami prawa do sądu (a zatem wywodzonymi nie tylko z art. 45 ust. 1, ale także i z art. 176 ust. 1 Konstytucji, niewątpliwie znajdującego tu zastosowanie) uznaje niedewolutywne zażalenie od postanowienia sądu odwoławczego w sprawach dotyczących wolności osobistej, a

zatem dotyczących wartości podlegającej szczególnej ochronie. Tym bardziej za mieszczące się w konstytucyjnych ramach sądowej ochrony praw majątkowych (a zatem, jak przesądził to Trybunał w sprawie SK 20/11 – w ramach wyznaczonych zarówno przez art. 45 ust. 1, jak i przywołany związkowo art. 176 ust. 1 Konstytucji) uznać należałoby poziome odwołanie w sprawach dotyczących wynagrodzenia pełnomocnika z urzędu.

Z powodu powyższych wątpliwości wypowiedź Trybunału na ten temat w sprawie niniejszej byłaby przydatna dla dalszego rozwoju *acquis constitutionnel*. Niezależnie jednak od tego, czy wzorzec z art. 176 ust. 1 Konstytucji pozostaje adekwatny, kwestionowana w obecnym postępowaniu norma i tak narusza konstytucyjne prawo do sądu. Niejasność dotyczy jedynie tego, czy właściwym jest związkowe przywołanie art. 176 ust. 1 Konstytucji (przy czym w sprawie SK 20/11 Trybunał nie miał co do tego żadnych wątpliwości), czy też wystarczy tu odwołanie się do wywodzonego z art. 45 ust. 1 Konstytucji wymogu ukształtowania sprawiedliwej procedury – choć w tym wypadku sprawiedliwa procedura ma przejawiać się przecież właśnie wyłącznie w przyznaniu instancji kontrolnej, tyle że na tym samym poziomie.

V. Naruszenie prawa do sądu

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wadliwość zakwestionowanego przepisu przejawia się w nieproporcjonalnym ograniczeniu zasady sprawiedliwości proceduralnej, wywodzonej z art. 45 ust. 1 Konstytucji. O ile przedmiot danego rozstrzygnięcia ma charakter „sprawy” w rozumieniu powyższego wzorca kontroli – a, jak wywiódł to Trybunał w uzasadnieniu w sprawie SK 20/11, z takim właśnie przypadkiem mamy tu do czynienia – gwarancje sprawiedliwego rozpoznania sprawy wzmocnione są nakazem jej rozstrzygnięcia w dwóch instancjach, o czym stanowi przywołany związkowo art. 176 ust. 1 Konstytucji. „W sytuacjach objętych zakresem gwarancji określonych w art. 176 ust. 1 Konstytucji ustawa nie może całkowicie zamykać dostępu do sądu drugiej instancji ani też ustanawiać nieuzasadnionych ograniczeń, które nie odpowiadałyby wymogom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (tak m.in.: wyrok TK z 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08; podobnie: cytowany wyrok w sprawie SK 20/11). W ocenie Rzecznika, w niniejszej sprawie chodzi właśnie o nieuzasadnione zamknięcie drogi do kontroli instancyjnej rozstrzygnięcia o wynagrodzeniu pełnomocnika ustanowionego z urzędu.

Na pojęcie konstytucyjnego prawa do sądu składają się w szczególności: prawo dostępu do sądu (prawo uruchomienia procedury), prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury (zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności) oraz prawo do wyroku sądowego (prawo do

uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia) (tak m.in. wyroki TK: z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, z dnia 11 marca 2003 r., sygn. SK 8/02 i wiele innych). Brak środka odwoławczego od rozstrzygnięcia o kosztach nieopłaconej pomocy prawnej niewątpliwie może być badany w świetle sprawiedliwości proceduralnej (tak m.in. uzasadnienie wyroku z dnia 20 czerwca 2009 r., sygn. SK 38/09). Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie zajmował stanowisko, że zasada sprawiedliwości proceduralnej (rzetelności proceduralnej) dotyczy wszystkich etapów postępowania sądowego. Wynika ona nie tylko z art. 45 ust. 1 Konstytucji, ale także z art. 2 Konstytucji, i jest "wartością samą w sobie" (tak m.in. wyroki TK z: 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, z 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06, z 1 lipca 2008 r., SK 40/07).

Analiza konstytucyjności zaskarżonej normy sprowadza się zatem do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy odebranie środka kontroli instancyjnej orzeczenia sądu o zwrocie pełnomocnikowi kosztów udzielonej pomocy prawnej jest dopuszczalne z punktu widzenia zasady proporcjonalności. W uzasadnieniu wyroku z dnia 14 października 2010 r., sygn. K 17/07, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, iż *„w doktrynie znalazło wyraz przekonanie, zgodnie z którym ustanawianie wyjątków wobec prawa zaskarżenia musi przebiegać przy poszanowaniu kryteriów i wymagań ogólnie wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. Musi więc znajdować uzasadnienie w jednej z przesłanek interesu publicznego wskazanych w tym przepisie oraz musi być „konieczne w demokratycznym państwie”, czyli szanować zasadę proporcjonalności (por. L. Garlicki, uwagi do art. 78, [w:] Konstytucja RP, Komentarz, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, t. V, s.10). Wynika to wprost z brzmienia art. 78 Konstytucji. Norma ta nie ma znaczenia absolutnego, ponieważ zgodnie z jej treścią ustawa może przewidywać wyjątki od możliwości odwołania. Wyjątki te jednak muszą się mieścić w granicach swobody regulacyjnej, wyznaczonej m.in. zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) i racjonalności ograniczenia (zob. wyrok TK z 18 kwietnia 2005 r., sygn. SK 6/05)”*.

W innym zaś orzeczeniu Trybunał wywiódł dalej, iż *„tam, gdzie ograniczenie uprawnień procesowych strony jest zbędne, z punktu widzenia zamierzonych przez ustawodawcę celów, takich jak zapewnienie większej efektywności postępowania i jego szybkości, a jednocześnie wypacza pozycję stron, uniemożliwia właściwe zrównoważenie ich pozycji procesowej, a tym samym łamie podstawowy postulat sprawiedliwości proceduralnej, czy wreszcie prowadzi do arbitralnego rozstrzygnięcia "sprawy" - to w tego rodzaju wypadkach dochodziłoby do naruszenia gwarancji konstytucyjnych związanych z prawem do sądu (zob. wyrok z 28 lipca 2004 r., sygn. P 2/04, podobnie pełny skład Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05)”* (tak: uzasadnienie cytowanego wyroku TK w sprawie SK 40/07).

Wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności ograniczenia praw konstytucyjnych nakazuje badanie regulacji normatywnej przy pomocy tzw. testu proporcjonalności. „Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela” (tak m.in.: orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, oraz wyroki: z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, z 24 marca 2003 r., sygn. P 14/01 czy z 30 maja 2007, SK 68/06).

Zdaniem Rzecznika, w niniejszej sprawie wątpliwości pojawiają się już na samym wstępie. O ile bowiem każdy przejaw odjęcia stronie instancji kontrolnej da się potencjalnie uzasadnić koniecznością realizacji postulatu sprawności postępowania (wszak również objętej gwarancjami prawa do sądu, a zatem chroniącej zarówno prawa innych osób, jak i porządek publiczny – dobro wymiaru sprawiedliwości), trudno nie dostrzec, iż w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego reprezentowane jest stanowisko, iż "szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych" (tak m.in. wyroki TK: z dnia 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, z dnia 1 lipca 2008 r., SK 40/07).

Nawet gdyby jednak – z jakichś powodów – sam cel wprowadzenia kwestionowanej tu regulacji zasługiwał na aprobatę, o tyle w niniejszej sprawie ograniczenie to nie pozostaje w bezpośrednim racjonalnym związku z celem, do jakiego ustawodawca zdawałby się dążyć. Przede wszystkim bowiem, pozbawienie pełnomocnika środka zaskarżenia w żaden także sposób nie przyczynia się do sprawniejszego rozpoznania „tej” sprawy i zakończenia postępowania (poza tym, że kwestia wynagrodzenia pełnomocnika jest szybciej rozstrzygnięta, bo tylko w jednej instancji). W chwili wydania postanowienia o zwrocie kosztów przez Skarb Państwa, sprawa sądowa, w toku której postanowienie to zapadło, jest już prawomocnie zakończona. Jediną kwestią sporną, i to w ogóle nie angażującą żadnej ze stron, pozostaje spór pomiędzy pełnomocnikiem a Skarbem Państwa o wysokość przysługującego wynagrodzenia, wynikającego z przepisów publicznoprawnych. „Sprawa” w głównym jej nurcie została zatem dawno już rozstrzygnięta, pozostaje jedynie rozliczenie Skarbu Państwa z pełnomocnikiem. Z tych powodów, jak się zdaje, jedynym wyobraźalnym celem ustawodawcy pozostawałoby więc ogólne dążenie do obniżenia kosztów funkcjonowania aparatu wymiaru sprawiedliwości. Sąd, nieobarczony kontrolowaniem postanowień o wynagrodzeniu pełnomocnika z urzędu, mógłby skupić się na sprawniejszym rozpoznawaniu spraw innych, oszczędzając także i na szeroko

pojętych kosztach „osobowych”. W przekonaniu Rzecznika jednak, nie sposób obronić tezy o racjonalności tego rodzaju związku ograniczenia prawa do sądowej ochrony majątkowego prawa pełnomocnika z usprawieniem funkcjonowania sądów „w ogólności”. Związek taki jest zbyt odległy. Tym samym, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, nie spełniając już pierwszego wymogu testu proporcjonalności – racjonalności ograniczenia – zaskarżona regulacja musi zostać uznana za nadmiernie ograniczającą prawo do sprawiedliwie ukształtowanej procedury.

Nawet gdyby jednak przyjąć, iż związek ograniczenia prawa do sądowej ochrony praw z publicznym, konstytucyjnie uzasadnionym celem wykazuje cechy racjonalności, zdaniem Rzecznika, ograniczenie to ani nie jest konieczne, ani proporcjonalne *sensu stricto*. Jeżeli bowiem celem wprowadzonego ograniczenia miałyby być racjonalizacja wydatków budżetowych, ustawodawca niewątpliwie mógł wybrać bardziej „oszczędzające” rozwiązania, chociażby nie wymagając orzekania o wysokości wynagrodzenia za prowadzenie sprawy apelacyjnej „aż” trzem sędziom zawodowym, usytuowanym na szczeblu okręgowym czy apelacyjnym. Z kolei „ważąc” dobro poświęcane dla osiągnięcia powyższego celu, nie można pominąć, iż prawo pełnomocnika do zwrotu kosztów wynikłych z wypełniania publicznoprawnego obowiązku dla dobra wymiaru sprawiedliwości jest prawem podmiotowym, objętym gwarancjami konstytucyjnymi, w szczególności prawem do swobody prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), a przede wszystkim – jak wywodził to Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie SK 20/11 – prawem do sądowej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji). Obniżenie standardu ochrony tych praw, poprzez pozbawienie gwarancji proceduralnych (odjęcie instancji kontrolnej), musiałoby być uzasadnione szczególnie ważkimi względami konstytucyjnymi; takich szczególnie uzasadnionych wartości, zdaniem Rzecznika, w niniejszej sprawie brak. Uzasadnieniem takim nie może być bowiem wyłącznie ogólnikowo ujęta ochrona interesów fiskalnych Skarbu Państwa, w szczególności przeciwstawiona prawom majątkowym podmiotu prywatnego, korzystających z konstytucyjnych gwarancji zarówno w aspekcie materialnym, jak i proceduralnym.

Z tych wszystkich powodów, w przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich, ustawodawca, pomijając w zakwestionowanym art. 394² k.p.c. prawo do zaskarżenia rozstrzygnięcia o kosztach nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu w postępowaniu kasacyjnym, naruszył gwarancje konstytucyjnego prawa do sądu w „sprawie” wynagrodzenia pełnomocnika, poprzez

ich nadmierne (nieproporcjonalne) ograniczenie. Uzasadnia to stwierdzenie, iż zaskarżona norma wywodzona z art. 394² k.p.c. jest niezgodna z wzorcami wskazanymi w *petitum*.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich