



Warszawa, 30 listopada 2020 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 97/19
BAS-WAK-366/19

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 skarg konstytucyjnych J C z dnia 7 czerwca 2019 r. (sygn. akt SK 16/20) oraz z dnia 20 sierpnia 2019 r. (sygn. akt SK 97/19), rozpoznawanych łącznie pod sygn. akt SK 97/19, jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1. art. 117 § 5 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.) w zakresie, w jakim uzależnia ustanowienie pełnomocnika z urzędu od stwierdzenia przez referendarza sądowego lub sąd potrzeby jego ustanowienia, **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 Konstytucji,
2. art. 123 § 2 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim przyznaje referendarzowi sądowemu prawo do orzekania w sprawie ustanowienia pełnomocnika z urzędu, **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 Konstytucji,
3. art. 398²³ § 2 zdanie drugie ustawy powołanej w punkcie 1, w brzmieniu obowiązującym do dnia 6 listopada 2019 r., w zakresie, w jakim za sąd drugiej instancji uznaje sąd rozpoznający skargę na postanowienie referendarza sądowego w przedmiocie ustanowienia pełnomocnika z urzędu lub zwolnienia od kosztów sądowych, **jest zgodny** z art. 78 Konstytucji.

W pozostałym zakresie wnoszę o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

W dniach 11 grudnia 2019 r. i 5 lutego 2020 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęły zawiadomienia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem w sprawie skarg konstytucyjnych J. C. (dalej: skarżący) – odpowiednio – o sygn. akt SK 97/19 oraz o sygn. akt SK 16/20. Obydwie skargi zostały połączone do wspólnego rozpoznania pod sygn. akt SK 97/19 ze względu na ich tożsamość podmiotową i przedmiotową.

Przedmiotem oceny konstytucyjności uczyniono przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, ze zm.; aktualny t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.; dalej: k.p.c.) w brzmieniu:

- art. 117 § 5: „Sąd uwzględni wniosek, jeżeli udział adwokata lub radcy prawnego w sprawie uzna za potrzebny. Podstawą oddalenia wniosku nie może być skorzystanie przez osobę fizyczną z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, o których mowa w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej [...]”;
- art. 123 § 2: „Postanowienie o ustanowieniu albo odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego może wydać także referendarz sądowy”;
- art. 398²³ § 2 zdanie drugie: „Sąd rozpoznaje skargę w składzie jednego sędziego, jako sąd drugiej instancji, stosując odpowiednio przepisy o zażaleniu”.

Kwestionowane przepisy określają zakres swobody decyzyjnej sądu przy orzekaniu m.in. w sprawach o ustanowienie pełnomocnika z urzędu, pozwalając na dokonywanie przez sąd oceny czy w danej sprawie udział taki jest potrzebny (art. 117 § 5 k.p.c.) oraz umożliwiają referendarzowi sądowemu orzekanie w tego rodzaju sprawach (art. 123 § 2 k.p.c.). Na postanowienie wydane przez referendarza przysługuje skarga do sądu, który orzeka wówczas w roli sądu drugiej instancji (art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c.).

W skardze o sygn. akt SK 97/19 przepisy stanowiące przedmiot kontroli zostały zaskarżone w następujących zakresach normatywnych: art. 117 § 5 k.p.c. w zakresie, „w jakim uzależnia ustanowienie pełnomocnika z urzędu od stwierdzenia przez sąd potrzeby ustanowienia takiego pełnomocnika”; art. 123 § 2 k.p.c.

w zakresie „w jakim umożliwia referendarzom sądowym dokonywanie ocen zasadności ustanowienia pełnomocnika z urzędu, a zatem w zakresie, w jakim umożliwia referendarzom sądowym dokonywanie ocen charakteru spraw lub stopnia rozeznania stron w mechanizmach procedur sądowych”; art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c. w zakresie, „w jakim orzeczenia referendarzy sądowych w przedmiocie zwolnienia strony od kosztów sądowych lub ustanowienia dla niej pełnomocnika z urzędu uznaje za orzeczenie sądu wydane w I instancji i w zakresie, w jakim uniemożliwia rozpoznanie sprawy przez sąd zgodnie z zasadą dwuinstancyjności”. Z kolei w skardze o sygn. akt SK 16/20 przepis art. 117 § 5 k.p.c. został zaskarżony w całości.

Od czasu wniesienia analizowanych skarg konstytucyjnych do Trybunału brzmienie niektórych zaskarżonych przepisów uległo zmianie. Zaskarżony art. 117 § 5 k.p.c. został znowelizowany ustawą z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1467), otrzymując nowe brzmienie z dniem 1 stycznia 2019 r. Dotychczasowa treść przepisu pozostawiona została bez zmian jako zdanie pierwsze. Dodano natomiast zdanie drugie, zgodnie z którym „Podstawą oddalenia wniosku nie może być skorzystanie przez osobę fizyczną z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, o których mowa w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej [...]”. Dodana treść pozostaje bez wpływu na zarzuty niekonstytucyjności oraz problemy konstytucyjne podniesione w analizowanej sprawie. Niniejsze stanowisko odnosi się do dwóch połączonych do wspólnego rozpoznania skarg konstytucyjnych, przy czym w jednej ze spraw skarżącego zastosowanie znalazł art. 117 § 5 k.p.c. w brzmieniu sprzed nowelizacji, w drugiej natomiast – po nowelizacji. Ustalenia dokonane w stanowisku Sejmu pozostają aktualne zarówno dla nowego, jak i dawnego brzmienia tego przepisu.

Z kolei art. 398²³ § 2 k.p.c. otrzymał nowe brzmienie z dniem 7 listopada 2019 r. na mocy ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2089). Po nowelizacji analogiczne rozwiązanie zawiera art. 398²³ § 3 k.p.c., który nie jest przedmiotem niniejszej sprawy. Stanowisko Sejmu odnosi się wyłącznie do brzmienia art. 398²³ § 2 k.p.c. sprzed nowelizacji, a więc stanowiącego podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego.

W skardze o sygn. akt SK 16/20 wzorcami kontroli uczyniono art. 32 ust. 1 (prawo do równego traktowania) i ust. 2 (zakaz dyskryminacji) oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji (prawo do sądu). Jako wzorce kontroli w skardze o sygn. akt SK 97/19 wskazano natomiast art. 2 (zasada określoności przepisów prawa, zasada sprawiedliwości społecznej, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa), art. 32 (prawo do równego traktowania i zakaz dyskryminacji), art. 45 ust. 1 (prawo do sądu), art. 78 (prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji) oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji (zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego).

II. Stan faktyczny spraw

1. Wniesienie do Trybunału skargi konstytucyjnej o sygn. akt SK 97/19 (wcześniej: sygn. akt Ts 131/19) poprzedzone było następującymi okolicznościami faktycznymi i prawnymi. Skarżący wniósł o zwolnienie z kosztów sądowych oraz wyznaczenie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu w sprawie o zapłatę trzystu tysięcy złotych przeciwko Skarbowi Państwa – Aresztowi Śledczemu w G . Sąd Okręgowy w G zwolnił skarżącego z kosztów sądowych w zakresie opłaty za pozew, oddalając wniosek w pozostałym zakresie, w tym w kwestii wyznaczenia pełnomocnika z urzędu (postanowienie z listopada 2018 r., sygn. akt). Sprawę rozpoznawał starszy referendarz sądowy. Skarżący złożył na to postanowienie skargę domagając się wyznaczenia pełnomocnika z urzędu. Sąd Okręgowy, orzekając jako sąd drugiej instancji, utrzymał w mocy rozstrzygnięcie starszego referendarza sądowego w zakresie odmowy ustanowienia pełnomocnika z urzędu (postanowienie z marca 2019 r., sygn. akt).

Z perspektywy problemów konstytucyjnych przedłożonych w skardze konstytucyjnej kluczowe znaczenie mają ustalenia, że organem orzekającym w sprawie skarżącego w pierwszej instancji był referendarz sądowy, który przed wydaniem rozstrzygnięcia w kwestii ustanowienia pełnomocnika z urzędu dokonał oceny, czy ustanowienie pełnomocnika jest w konkretnym wypadku potrzebne. W sprawie skarżącego referendarz nie dopatrywał się takiej potrzeby. Na postanowienie referendarza przysługiwała skarga do sądu (z której skarżący skorzystał), lecz sąd orzekał już jako „sąd drugiej instancji”, czego konsekwencją był brak możliwości odwołania się do sądu wyższej instancji.

2. Skarga konstytucyjna o sygn. akt SK 16/20 (wcześniej: sygn. akt Ts 88/19) została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym. Skarżący (wraz z innym powodem) złożył pozew o ustalenie i zapłatę. Domagali się odszkodowania oraz zadośćuczynienia za doznaną krzywdę moralną i z tytułu naruszenia dóbr osobistych na swoją rzecz oraz na wskazany cel społeczny. Zawnioskowali także o zwolnienie od kosztów sądowych i ustanowienie pełnomocnika z urzędu. Sąd Okręgowy w W postanowieniem z dnia maja 2018 r., sygn. akt zwolnił skarżącego od kosztów sądowych w całości, lecz oddalił wnioski o ustanowienie pełnomocnika z urzędu. Skarżący wniósł na to postanowienie zażalenie, jednak zostało ono oddalone przez Sąd Apelacyjny w W (postanowienie z dnia września 2018 r., sygn. akt).

Z punktu widzenia problemu konstytucyjnego przedstawionego w skardze kluczowe znaczenie miała odmowa ustanowienia przez sąd pełnomocnika z urzędu ze względu na to, że sąd nie dostrzegł potrzeby jego udziału w sprawie skarżącego.

III. Zarzuty skarżącego

1. W skardze konstytucyjnej o sygn. akt. SK 97/19 skarżący stawia art. 117 § 5 k.p.c. zarzut naruszenia zasady określoności przepisów prawa (art. 2 Konstytucji). Wieloznaczność normy, która uzależnia przyznanie pełnomocnika z urzędu od tego czy jego udział zostanie uznany za „potrzebny” nie może być – zdaniem skarżącego – „skorygowana” na etapie stosowania prawa przez sądy. Ograniczenie prawa do otrzymania pełnomocnika z urzędu, którego konsekwencją jest istnienie w systemie prawnym skarżonego przepisu, narusza zasadę sprawiedliwości proceduralnej uniemożliwiając skuteczną obronę interesów skarżącego. Kwestionowany przepis nie pozwala na właściwe zrównoważenie pozycji procesowej stron postępowania, co świadczy także o naruszeniu zasady równości wobec prawa.

Skarżący zarzuca art. 123 § 2 k.p.c. w związku z art. 117 § 5 k.p.c. naruszenie prawa do rozpoznania sprawy przez niezawisły sąd (jako organ o konstytucyjnie określonej charakterystyce) przez umożliwienie referendarzom sądowym rozstrzygnięcia o potrzebie wyznaczenia pełnomocnika z urzędu w toczącej się przed sądem sprawie. W ocenie skarżącego referendarz sądowy nie jest

uprawniony do oceny sprawy pod kątem jej skomplikowania. Możliwość dokonywania ocen stanu rozeznania strony w mechanizmach postępowania sądowego wymaga, aby organ dokonujący takiej oceny miał cechy charakterystyczne dla sądów. Powierzenie takiej oceny organom pozasądowym jest – zdaniem skarżącego – niedopuszczalne.

Zarzuty względem art. 398²³ § 2 k.p.c. dotyczą przede wszystkim naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego (wywodzonej przez skarżącego z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji). Skarżony uznaje orzeczenie wydane przez referendarza sądowego za orzeczenie organu pierwszej instancji (w sprawach zwolnienia od kosztów sądowych lub ustanowienia pełnomocnika z urzędu). Stanowiąc natomiast, że sąd rozpoznający skargę na postanowienie referendarza działa jako sąd drugiej instancji wprowadza fikcję, wedle której orzeczenie referendarza sądowego jest orzeczeniem sądu wydanym w pierwszej instancji.

2. Skarga konstytucyjna o sygn. SK 16/20 zawiera zarzuty naruszenia art. 45 ust. 1 i art. 32 Konstytucji przez art. 117 § 5 k.p.c. Skarżony przepis narusza prawo skarżącego do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej przez to, że pozostawia sądowi zbyt szeroki margines decyzyjny przy dokonywaniu oceny potrzeby powoływania pełnomocnika z urzędu. To z kolei prowadzi do nieprzewidywalności tego rodzaju postępowania wpadkowego. Zdaniem skarżącego kwestionowany przepis nakłada na sąd obowiązek ustanowienia pełnomocnika z urzędu w każdej sytuacji, kiedy tylko jego udział jest uzasadniony ze względu na stan i okoliczności sprawy. Nałożenie natomiast na sąd obowiązku dokonywania oceny potrzeby ustanowienia pełnomocnika z urzędu nie daje gwarancji jednakowego traktowania osób wnioskujących o pełnomocnika z urzędu.

W ocenie skarżącego art. 117 § 5 k.p.c. nie tworzy jednakowych gwarancji korzystania przez strony z takich samych środków obrony swoich praw, gdyż uzależnia prawo do ustanowienia pełnomocnika z urzędu nie tylko od sytuacji finansowej strony, ale dodatkowo od oceny kryterium potrzeby powołania pełnomocnika. Ustawodawca, uzależniając przyznanie obrońcy z urzędu od istnienia takiej potrzeby, wprowadził zatem dodatkowe kryteria o zmiennym charakterze.

IV. Analiza formalnoprawna

1. Przystąpienie do analizy konstytucyjności kwestionowanego unormowania powinno zostać poprzedzone rozważaniami o charakterze formalnoprawnym, których zasadniczym celem jest ustalenie tego, czy merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał skargi konstytucyjnej jest dopuszczalne, a jeśli tak, to w jakim zakresie. Skarga, aby mogła zostać rozpoznana przez Trybunał, powinna spełniać niezbędne wymogi wynikające z Konstytucji, jak też – rozwijających jej postanowienia – przepisów 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: uTK).

Analiza formalnoprawna powinna w szczególności prowadzić do ustalenia, czy w danej sprawie nie zachodzą ujemne przesłanki wydania przez Trybunał wyroku. Kwestia weryfikacji dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie kończy się w fazie wstępnej kontroli dokonywanej przez Trybunał, lecz pozostaje aktualna w każdym stadium jej rozpoznawania. Innymi słowy, pozytywne przejście przez skargę konstytucyjną etapu wstępnej kontroli nie zwalnia Trybunału (ani Sejmu, jako uczestnika postępowania przed Trybunałem) od obowiązku dokonania oceny na etapie rozpoznania merytorycznego, czy nie zachodzą konstytucyjne lub ustawowe ujemne przesłanki procesowe skutkujące koniecznością umorzenia postępowania w całości lub w części (postanowienia TK z: 16 marca 2005 r., sygn. akt SK 41/03; 14 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 29/09).

Warunkiem merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest wykazanie przez skarżącego, że w związku z wydaniem przez sąd lub inny organ władzy publicznej ostatecznego orzeczenia na podstawie skarżonego aktu normatywnego, doszło do naruszenia przysługujących skarżącemu wolności lub praw podmiotowych o charakterze konstytucyjnym (art. 79 ust. 1 Konstytucji). Należy zatem ustalić, czy zostały łącznie spełnione następujące warunki: czy podstawą skargi konstytucyjnej są „akty normatywne, na podstawie których sąd lub organ władzy publicznej orzekł ostatecznie” i czy zostały naruszone „konstytucyjne wolności lub prawa” skarżącego. Jedną z cech charakterystycznych skargi konstytucyjnej – odróżniającą ją od wniosku procedowanego w ramach kontroli abstrakcyjnej – jest to, że nie służy ona usunięciu z systemu prawnego jakiegokolwiek niekonstytucyjnego przepisu, lecz wyłącznie takiego niekonstytucyjnego przepisu,

którego zastosowanie doprowadziło do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw o charakterze podmiotowym przysługującym osobie, która wystąpiła do Trybunału ze skargą konstytucyjną (postanowienie TK z 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06).

Skarżący ma obowiązek przedstawić konkretne i przekonywające argumenty świadczące o niekonstytucyjności skarżonej regulacji. Powinien nie tylko wskazać, które konkretnie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone przez skarżony przepis, lecz także opisać „sposób” tego naruszenia. Argumenty skarżącego muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej a tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli (postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09).

Wymóg uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności przepisu jest niezbędnym wymogiem dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej. Jest to wymóg odrębny od sformułowania zarzutu. Uzasadnienie zarzutu nie może polegać na powtórzeniu jego treści, a poprzestanie na lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu nie pozwala na przyjęcie, że zostały spełnione ustawowe wymogi dotyczące treści skargi konstytucyjnej. Nie wystarczy, że skarżący wskaże skarżone przez siebie przepisy oraz postanowienia Konstytucji, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Powinien wyjaśnić, na czym zarzucana niezgodność polega (postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; 5 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 29/18). Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów w kontekście każdego wzorca kontroli nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie (wyrok TK z 23 października 2012 r., sygn. akt SK 11/12; postanowienie TK z 1 lutego 2017 r., sygn. akt SK 38/14). Nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem danego wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne lub czynione jedynie na marginesie innych rozważań (wyroki TK z: 13 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 48/15; 4 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 10/17; 25 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 27/18; postanowienie TK z 15 lipca 2015 r., sygn. akt SK 69/13). Skarżący nie może przerzucać na Trybunał obowiązku precyzowania zarzutów niekonstytucyjności (wyrok TK z 27 lutego 2018 r., sygn. akt SK 25/15). Tym bardziej zatem rolą Sejmu, jako uczestnika postępowania przed

Trybunałem, nie powinno być ani formułowanie, ani precyzowanie zarzutów za skarżącego.

2. Rozważenia wymaga czy w analizowanej sprawie zachodzą negatywne przesłanki procedowania *ne bis in idem* albo *res iudicata*, które skutkowałyby koniecznością umorzenia przez Trybunał postępowania – odpowiednio – ze względu na zbędność lub niedopuszczalność wydania wyroku. Przesłanka *ne bis in idem* zaistniałaby w przypadku tożsamości przedmiotowej oraz konstytucyjnych wzorców powołanych przez wnioskodawcę. Z kolei przesłanka *res iudicata* spełniona zostałaby w przypadku tożsamości podmiotowej, przedmiotowej oraz tożsamości konstytucyjnych wzorców kontroli zakwestionowanego przepisu (postanowienie TK z 26 marca 2002 r., sygn. akt P 3/02).

Zaskarżone przepisy były przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego (wyroki TK z: 1 grudnia 2008 r., sygn. akt P 54/07; z 20 listopada 2019 r., sygn. akt SK 6/18). W wyroku TK z 1 grudnia 2008 r., sygn. akt P 54/07 Trybunał ocenił konstytucyjność całego art. 398²³ k.p.c. w jego pierwotnym brzmieniu, które przewidywało, że referendarz orzeka w przedmiocie kosztów sądowych lub kosztów procesu (a więc z wyłączeniem kwestii ustanowienia pełnomocnika z urzędu). Brzmienie zaskarżonego art. 398²³ k.p.c. było następujące: „§ 1. Wniesienie skargi na postanowienie referendarza w przedmiocie kosztów sądowych lub kosztów procesu wstrzymuje jego wykonalność. Rozpoznając skargę sąd wydaje postanowienie, w którym zaskarżone postanowienie referendarza sądowego utrzymuje w mocy albo je zmienia” oraz „§ 2. W sprawach, o których mowa w § 1, sąd orzeka jako sąd drugiej instancji, stosując odpowiednio przepisy o zażaleniu”. Trybunał nie posłużył się zakresową formułą rozstrzygnięcia i orzekł o prostej zgodności badanego przepisu z art. 32 ust. 1 i art. 78 Konstytucji. Stwierdził również nieadekwatność art. 176 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli. Pomimo zachodzącej *prima facie* tożsamości przedmiotu i wzorców kontroli (art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji) w sprawach o sygn. akt P 54/07 i sygn. akt SK 97/19 zdaniem Sejmu brak jest jednak podstaw do stwierdzenia zaistnienia przesłanki *ne bis in idem*. Skontrolowany w wyroku TK z 1 grudnia 2008 r., sygn. akt P 54/07 przepis został znowelizowany i jego brzmienie różni się od brzmienia przepisu będącego podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego.

Z kolei w wyroku TK z 20 listopada 2019 r., sygn. akt SK 6/18 Trybunał orzekł, że art. 117 § 5 k.p.c., w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2018 r., w zakresie, w jakim stanowi podstawę oddalenia wniosku o ustanowienie kolejnego pełnomocnika z urzędu w wypadku, gdy w danej sprawie poprzednio ustanowiony pełnomocnik z urzędu sporządził z zachowaniem zasad należytej staranności opinię o braku podstaw do wniesienia skargi konstytucyjnej, jest zgodny z art. 79 ust. 1 Konstytucji. Za zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji uznany został art. 123 § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim przyznaje referendarzowi sądowemu prawo do orzekania w sprawie ustanowienia pełnomocnika z urzędu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Trybunał przesądził ponadto, że art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c., w brzmieniu obowiązującym do 6 listopada 2019 r., w zakresie, w jakim wskazuje, że sąd rozpoznający skargę na postanowienie referendarza sądowego o odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym działa jako sąd drugiej instancji, jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji. Także i w tym wypadku nie zachodzi przesłanka *ne bis in idem*, ponieważ sprawa o sygn. akt SK 6/18 dotyczyła ściśle sprecyzowanego, wąskiego zakresu normatywnego przepisów (związanego z ustanowieniem pełnomocnika z urzędu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym).

Analiza przywołanych wyroków prowadzi do konstatacji, że dokonana w nich ocena konstytucyjności odnosiła się do odmiennych zakresów normatywnych skarżonych przepisów lub do innego ich brzmienia. Pomimo znacznego podobieństwa przywołanych spraw do niniejszej sprawy nie zachodzi również pełna tożsamość analizowanych problemów konstytucyjnych, która jest niezbędna do zastosowania zasady *ne bis in idem*.

3. Przedłożone do kontroli konstytucyjnej przepisy zawarte zostały w akcie rangi ustawowej. W swoim orzecznictwie Trybunał przyjął, że występują dwa powiązane ze sobą alternatywnie kryteria kwalifikowania określonych aktów jako normatywnych: 1) kryterium formalne, zgodnie z którym przez akty normatywne rozumie się wszelkie akty, które – niezależnie od swej treści – są kwalifikowane przez Konstytucję jako źródła prawa; treścią aktów normatywnych w znaczeniu formalnym mogą być nie tylko normy prawne, ale również wypowiedzi służące dokonaniu określonych czynności konwencjonalnych, 2) kryterium materialne, zgodnie z którym przez akty normatywne rozumie się wszelkie akty, które

– niezależnie od swej nazwy – zawierają normy prawne, czyli normy w zasadzie generalne i abstrakcyjne. W konsekwencji, za akt normatywny w znaczeniu przewidzianym przez Konstytucję, a tym samym za podlegający kognicji Trybunału należy uznać akt spełniający kryterium formalne lub kryterium materialne. Najczęściej spełnione są obydwa wymienione kryteria (zob. postanowienie TK z dnia 7 stycznia 2016 r., sygn. akt U 8/15). Z punktu widzenia formalnej mocy prawnej kodeksy nie odróżniają się od pozostałych ustaw, stąd też kompetencja Trybunału do oceny tego rodzaju ustaw nie wzbudza jakichkolwiek wątpliwości niezależnie od trybu czy kryterium dokonywanej kontroli (np. orzeczenie TK z 18 października 1994 r., sygn. akt K 2/94; wyrok TK z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11). Zdaniem Sejmu należy uznać, że kwestionowane przepisy zamieszczone zostały w akcie normatywnym spełniającym kryteria testu normatywności w obydwu aspektach jednocześnie.

4. W orzecznictwie konstytucyjnym nie budzi wątpliwości dopuszczalność skarżenia w trybie skargi konstytucyjnej przepisów o charakterze proceduralnym, a więc takich, które są wykorzystywane przez sąd do konstruowania lub wydania orzeczenia. Związek tego rodzaju przepisów z podstawą rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie może być luźniejszy, aniżeli ma to miejsce w przypadku przepisów materialnych (wyroki TK z: 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06; 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09; 22 marca 2017 r., sygn. akt SK 13/14; 8 stycznia 2019 r., sygn. akt SK 6/16; zob. np. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. 2. Wydanie*, Warszawa 2012, s. 467-468). To oznacza, że wymogi dotyczące oceny czy przepisy te stanowiły podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego można uznać za mniej rygorystyczne, niż w przypadku przepisów materialnych. Zastosowanie skarżonych przepisów przy konstruowaniu i wydaniu ostatecznych orzeczeń w sprawie skarżącego, na kanwie których wniesione zostały skargi konstytucyjne zasadniczo nie budzi istotnych wątpliwości, co potwierdzają także ustalenia dokonane przez Trybunał w postanowieniach o nadaniu skargom konstytucyjnym dalszego biegu (postanowienia TK z: 5 grudnia 2019 r., sygn. akt Ts 131/19; 29 stycznia 2020 r., sygn. akt Ts 88/19).

Zaskarżone przepisy stanowiły podstawę prawną ostatecznych rozstrzygnięć w ramach tzw. postępowania wpadkowego (o zwolnienie z kosztów sądowych oraz

ustanowienie pełnomocnika z urzędu) względem spraw głównych skarżącego. Skarżący wyczerpał drogę odwoławczą oraz legitymuje się ostatecznym orzeczeniem w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji w odniesieniu do przepisu mającego zastosowanie w postępowaniu o charakterze wпадkowym względem postępowania głównego. Przyjmuje się, że jeśli w tle głównej sprawy toczy się postępowanie wпадkowe, a „skarżący kwestionuje podstawę prawną rozstrzygnięcia zapadłego w wyniku rozpatrzenia tej wпадkowej sprawy, ostatecznym rozstrzygnięciem umożliwiającym wniesienie skargi konstytucyjnej jest prawomocne orzeczenie wydane w tej właśnie, wпадkowej sprawie” (L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych*, Warszawa 2014, s. 143).

W sprawie o sygn. akt SK 97/19 ostatecznym rozstrzygnięciem jest postanowienie Sądu Okręgowego w G z dnia marca 2019 r. (sygn. akt). W sprawie o sygn. akt SK 16/20 ostatecznym rozstrzygnięciem jest postanowienie Sądu Apelacyjnego w W z dnia września 2018 r. (sygn. akt).

5. Skuteczne wniesienie skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego wymaga wskazania przez skarżącego takiego wzorca kontroli, który wyraża konstytucyjnie gwarantowaną wolność lub prawo podmiotowe (wyrok TK z 5 listopada 2008 r., sygn. akt SK 79/06).

W skardze o sygn. akt SK 16/20 wzorcami kontroli uczyniono art. 32 ust. 1 (prawo do równego traktowania) i ust. 2 (zakaz dyskryminacji) oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji (prawo do sądu). Jako wzorce kontroli w skardze o sygn. akt SK 97/19 wskazano natomiast art. 2 (zasada określoności przepisów prawa, zasada sprawiedliwości społecznej, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa), art. 32 (prawo do równego traktowania i zakaz dyskryminacji), art. 45 ust. 1 (prawo do sądu), art. 78 (prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji) oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji (zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego).

6. Analiza formalnoprawna skargi o sygn. akt SK 97/19 (poprzednio: sygn. akt Ts 131/19) wykazała, że jej uzasadnienie koncentruje się przede wszystkim na zarzucie niekonstytucyjności art. 117 § 5 k.p.c. (skarga SK 97/19, s. 3-15). Wywody

mające na celu uzasadnienie zarzutów niekonstytucyjności art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c., a także art. 123 § 2 k.p.c. w związku z art. 117 § 5 k.p.c. ujęte zostały natomiast zbiorczo i dość lakonicznie (uzasadnienie skargi o sygn. akt SK 97/19, s. 15-16).

Wątpliwości budzi powołanie w trybie skargi konstytucyjnej art. 2 Konstytucji jako samodzielnego wzorca kontroli dla oceny konstytucyjności art. 117 § 5 k.p.c. Skarżący zarzuca naruszenie przez wskazany przepis art. 2 Konstytucji w zakresie zasady sprawiedliwości społecznej, zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady określoności przepisów prawa, jednak uzasadnienie odnosi się głównie do ostatniej z wymienionych zasad. W ocenie Sejmu skarżący, uzasadniając naruszenie zasady określoności przepisów prawa, nie przeprowadził testu określoności przepisów prawa zgodnie z modelem przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Na tzw. test określoności prawa składają się trzy kryteria: 1) legislacyjna poprawność, 2) precyzyjność oraz 3) jasność regulacji prawnej (wyrok TK z 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09).

Poprawność legislacyjna oznacza zgodność przepisu z wymogami prawidłowej legislacji, których wyrazem są Zasady techniki prawodawczej (załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”; t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Są to wymogi co do technicznej strony legislacji i mają wtórny charakter wobec pozostałych kryteriów, tzn. wymóg poprawności służyć ma zapewnieniu takiego wysłowienia norm prawnych, które gwarantować będą ich precyzyjność i jasność.

Przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych. Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jest to możliwe pod warunkiem skonstruowania przez prawodawcę precyzyjnych norm prawnych.

Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka

powszechnego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Przepis można uznać za jasny wówczas, „gdy reguły języka jednoznacznie określają niebudzący wątpliwości sposób jego rozumienia, bo tylko wówczas uniknąć można rozważań »co ustawodawca miał na myśli« i »co ustawodawca chciał powiedzieć«. Ustalenie, że przepis jest »jasny« wymaga pewnych kompetencji językowych i znajomości reguł rekonstrukcji norm prawnych z przepisów. Przyjąć można, że jasność przepisu prawnego jest jego cechą obiektywnie sprawdzalną”. Z kolei „zrozumiałość» (komunikatywność) nie jest tym samym, co «jasność», ponieważ to pierwsze pojęcie odwołuje się nie do obiektywnej cechy tekstu (jego jednoznaczności), lecz do jego czytelności («przyswajalności») dla poszczególnych adresatów prawa, z których każdy posługuje się etnicznym «językiem własnym». Ponieważ [...] nie ma dwóch osób, które posługiwałyby się językiem w dokładnie ten sam sposób, zrozumiałość tekstu prawnego jest cechą subiektywną (indywidualną)” (M. Pruszyński, *Jasność, zrozumiałość i językowa poprawność prawa jako warunek jego zgodności z Konstytucją*, „Przegląd legislacyjny” 2007, nr 1, s. 79).

Na test określoności prawa składają się wskazane kryteria odniesione do oceny danego przepisu, jednak żadne z nich samoistnie nie może przesądzać kwestii konstytucyjności badanej regulacji. Rola poszczególnych kryteriów w dokonywaniu oceny zgodności zależy od takich czynników, jak rodzaj regulowanej materii, kategoria adresatów, do których przepisy są kierowane, lecz przede wszystkim stopień ingerencji proponowanych regulacji w konstytucyjne wolności i prawa. Ocena konstytucyjności przez pryzmat testu określoności dokonywana jest na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, w odniesieniu do analizy samej określoności uwzględnić należy najpierw wspomniane wyżej trzy aspekty testu określoności (precyzyjność, jasność, poprawność legislacyjna), a następnie we właściwej proporcji odnieść je do charakteru badanej regulacji. Drugą płaszczyznę stanowi kontekst aksjologiczny, w jakim przeprowadzana jest kontrola konstytucyjności norm. Na ten kontekst składa się wykładnia całości reguł, zasad i wartości konstytucyjnych, z którymi skonfrontowana musi zostać badana norma, wyinterpretowana z przepisu poddanego kontroli z punktu widzenia określoności. Reasumując, nie każdy nieprecyzyjny, niejasny lub nielogiczny pod względem językowym przepis może być

automatycznie uznany za niekonstytucyjny. Brak wymaganego poziomu określoności nie może być kwalifikowany jako warunek wystarczający do uznania niekonstytucyjności przepisu (wyrok TK z 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09).

Z analizy orzecznictwa konstytucyjnego wynika, że test określoności jest nie tylko narzędziem orzeczniczym stosowanym przez sędziów konstytucyjnych do oceny zgodności z zasadą określoności przepisów prawa. Adresowany jest także do ustawodawcy, aby przez jego pryzmat formułował przepisy spełniające wymogi określoności. W kontekście postępowania przed Trybunałem kluczowa jest jednak konstatacja, że przeprowadzenie testu określoności może stanowić wymóg, który powinien spełnić inicjator postępowania chcąc skutecznie doprowadzić do przełamania domniemania zgodności skarżonych przepisów z zasadą określoności (postanowienie TK z 12 maja 2015 r., sygn. akt K 7/14). Zaniechanie przez inicjatora przeprowadzenia testu określoności może zostać uznane przez Trybunał za niedopełnienie obowiązku obalenia domniemania konstytucyjności skarżonych przepisów, co pod względem proceduralnym powinno mieć przełożenie na orzeczenie Trybunału o zgodności przepisu z zasadą określoności. Nie można wykluczyć, że nieprzeprowadzenie przez inicjatora testu określoności może nawet zostać przez Trybunał uznane za niespełnienie wymogu „wskazania argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności” w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 47 ust. 2 pkt 4 uTK), co stanowiłoby przesłankę umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (postanowienie TK z 12 maja 2015 r., sygn. akt K 7/14).

Przekładając powyższe ustalenia na grunt analizowanej sprawy należy zauważyć, że skarżący w *petitum* skargi podniósł zarzuty niezgodności z zasadą określoności, jednak w uzasadnieniu nie zawarł wyводу świadczącego o dokonaniu testu określoności zgodnie z modelem przyjętym w orzecznictwie konstytucyjnym (wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. akt K 20/09). Postawiona została zatem pewna teza o niekonstytucyjności i wskazane zostały budzące wątpliwości elementy konstrukcyjne przepisów oraz ich potencjalne konsekwencje. Brak jest jednak wypowiedzi wskazujących na wyniki przeprowadzenia poszczególnych etapów testu określoności. Brak przeprowadzenia przez skarżącego testu określoności nie pozwala na uznanie, że zarzut stawiany art. 117 § 5 k.p.c. został prawidłowo

uzasadniony, a tym bardziej że nastąpiło przełamanie domniemania konstytucyjności.

Powyższe uwagi są istotne również w tym kontekście, że przywoływanie art. 2 Konstytucji jako samodzielnego wzorca kontroli w skardze konstytucyjnej jest co do zasady niedopuszczalne. Trybunał dopuszczał taką możliwość incydentalnie (np. wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08). Możliwość przywołania zasady określoności prawa, będącej komponentem szerzej pojmowanej zasady przyzwoitej legislacji (wyrok TK z 4 maja 2004 r., sygn. akt K 40/02), jako wzorca kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym toczącym się w trybie skargi konstytucyjnej jest traktowana restrykcyjnie. Skarga konstytucyjna stanowi subsydiarny środek ochrony konstytucyjnych praw lub wolności, którego wniesienie uwarunkowane jest spełnieniem przesłanek określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji, w tym przede wszystkim koniecznością wyraźnego wskazania, jakie konkretnie prawa lub wolności – w ocenie skarżącego – zostały naruszone.

Trybunał wielokrotnie wypowiadał się na temat dopuszczalności powoływania art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w skardze konstytucyjnej. Nie ma wątpliwości, że możliwość ta jest wyjątkowa i ma charakter pomocniczy. Mogłaby się pojawić w dwóch przypadkach. Po pierwsze, gdyby skarżący wywiódł z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które nie zostały wyraźnie wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych; wówczas przepis ten mógłby być samodzielnym wzorcem kontroli. Po drugie, jeżeli skarżący odwołałby się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia i wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym; wówczas art. 2 Konstytucji mógłby pełnić funkcję pomocniczego wzorca kontroli, występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym dotyczącym konkretnego prawa człowieka (wyrok z 28 października 2010 r., sygn. akt SK 19/09; postanowienie TK z 19 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 1/17). W ocenie Sejmu w niniejszej sprawie nie zachodzi którakolwiek z wymienionych sytuacji.

Skarżący nie uzasadnił również zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji przez art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c. oraz art. 123 § 2 w związku z art. 117 § 5 k.p.c., co powoduje konieczność **umorzenia** w tym zakresie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK).

7. W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym znajduje zastosowanie zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie, zatem nie tyle żądanie wskazane w *petitum* wniosku, ile cała jego treść z uwzględnieniem argumentacji zawartej w uzasadnieniu pisma procesowego. Na treść wniosku składa się cała wyrażająca go treść, a w *petitum* następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli. Zasada ta znajduje zastosowanie nie tylko w odniesieniu do przedmiotu kontroli, ale także wzorców kontroli (wyroki TK z: 8 lipca 2002 r., sygn. akt SK 41/01; 12 lipca 2005 r., sygn. akt P 11/03; 28 października 2010 r., sygn. akt P 25/09). Trybunał, ustalając wzorce kontroli, ma obowiązek wziąć pod uwagę nie tylko *petitum* pisma inicjującego postępowanie, ale także treści normatywne, które podmiot inicjujący postępowanie wiąże ze wskazanymi przez siebie postanowieniami Konstytucji (wyroki TK z: 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05; 5 grudnia 2018 r., sygn. akt K 6/17).

W *petitum* skarżący przedłożył zarzut niekonstytucyjności art. 123 § 2 k.p.c. w związku z art. 117 § 5 k.p.c. w zakresie „w jakim umożliwia referendarzom sądowym dokonywanie ocen zasadności ustanowienia pełnomocnika z urzędu, a zatem w zakresie, w jakim umożliwia referendarzom sądowym dokonywanie ocen charakteru spraw lub stopnia rozeznania stron w mechanizmach procedur sądowych”. Analiza uzasadnienia skargi wskazuje jednak, że wątpliwości skarżącego w zakresie art. 123 § 2 k.p.c. dotyczą tego czy referendarz (jako organ niebędący sądem) może rozstrzygać określone sprawy (orzekanie w sprawie kosztów sądowych oraz ustanowienia pełnomocnika z urzędu). W ocenie skarżącego możliwość dokonywania ocen stanu rozeznania strony w mechanizmach postępowania sądowego wymaga wykazania przymiotów charakterystycznych dla sądów, a powierzenie orzekania innym organom należy uznać za niedopuszczalne.

W ocenie Sejmu związkowe ujmowanie przedmiotu kontroli jest niewskazane i może w przyszłości rodzić wątpliwości interpretacyjne. Także w doktrynie sygnalizuje się, że związkowe konfigurowanie przedmiotu kontroli może stać się źródłem poważnych rozbieżności w odczytaniu potencjalnych skutków derogacyjnych wyroku Trybunału i postuluje się zarzucenie takiej praktyki (M. Hermann, A. Łyszkowska, *Związkowe ujęcie przedmiotu kontroli w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Wykładnia konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, red. M. Smolak, Warszawa 2016, s. 204-206). W niniejszej sprawie Sejm dostrzega

możliwość rozłączenia (eliminacji) związkowo ujętych przepisów stanowiących przedmiot kontroli bez szkody dla możliwości rozstrzygnięcia istoty problemu konstytucyjnego. Przemawia za tym dość precyzyjnie określony problem konstytucyjny i zakres zaskarżenia art. 123 § 2 k.p.c. oraz uczynienie art. 117 § 5 k.p.c. także samodzielnym przedmiotem kontroli w ramach głównego zarzutu skargi.

8. W ocenie Sejmu skarżący nie uzasadnił w sposób wystarczający zarzutu naruszenia przez art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c. konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz nie opisał sposobu tego naruszenia. Jak już wcześniej wspomniano, z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że wymogu prawidłowego uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności nie mogą spełniać uwagi nazbyt ogólne, niejasne lub czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Przenosząc te ustalenia na grunt analizowanej skargi konstytucyjnej należy stwierdzić, że fragmenty wyводу o niezgodności art. 123 § 2 w związku z art. 117 § 5 k.p.c. z prawem do sądu trudno równocześnie uznać za prawidłowe uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji przez art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c. Za wystarczające uzasadnienie zarzutu nie można również uznać stwierdzenia, wedle którego „[w]prowadzenie odpowiednio ukształtowanego systemu instancyjnego stanowi gwarancję realizacji prawa do sądu i jest czynnikiem umożliwiającym urzeczywistnienie tzw. sprawiedliwości proceduralnej” (skarga SK 97/19, s. 16). W świetle powyższego postępowanie w zakresie oceny zgodności art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c. z art. 45 ust. 1 Konstytucji powinno zostać **umorzone** ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK).

9. W skardze zarzuca się naruszenie przez 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c. zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego. Rozważenia wymaga zatem, czy przywołanie art. 176 ust. 1 Konstytucji w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną jest dopuszczalne. Stanowisko doktryny jest w przeważającej części temu przeciwne, z uwagi przede wszystkim na usytuowanie art. 176 ust. 1 Konstytucji wśród norm ustrojowych oraz istnienie konstytucyjnego prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji), na które może w pierwszej kolejności powołać się skarżący (T. Grzegorzczak, uwagi do art. 176, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis; L. Garlicki, K. Wojtyczek, uwagi do art. 78,

[w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 2*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 877). Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie jest jednak w tej kwestii jednolite (wyroki TK z: 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09; 2 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 38/09; 7 marca 2013 r., sygn. akt SK 30/09; 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 34/12; 13 października 2015 r., sygn. akt SK 63/12; 22 października 2015 r., sygn. akt SK 28/14; por. np.: wyroki TK z: 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 3/05; 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08; 9 lutego 2010 r., sygn. akt SK 10/09; 13 lipca 2009 r., sygn. akt SK 46/08; 30 października 2012 r., sygn. akt SK 20/11; 22 października 2013 r., sygn. akt SK 14/13). Należy przyjąć, że art. 176 ust. 1 Konstytucji nie kreuje prawa podmiotowego strony i nie może w związku z tym zostać powołany jako odrębny wzorzec konstytucyjny w skardze konstytucyjnej. Skarżący powołał jednak równocześnie art. 78 Konstytucji, który pozwala na dokonanie stosownej oceny skarżonego przepisu.

W niniejszej sprawie należy uznać, że art. 176 ust. 1 Konstytucji jest wzorcem nieadekwatnym niezależnie od kwestii dopuszczalności skutecznego powołania tego wzorca w trybie skargi konstytucyjnej. Zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji) może mieć zastosowanie tylko do spraw przekazanych w całości do wyłącznej właściwości sądów (świadczy o tym jego miejsce w systematyce Konstytucji), a nie do postępowań „mieszanych”, w których pierwszą instancją jest organ pozasądowy (w analizowanej sprawie jest to referendarz), a na dodatek o charakterze wpadkowym.

W doktrynie funkcjonuje pogląd, wedle którego skargi konstytucyjne wskazujące „nieadekwatny wzorzec, w oparciu o który nie jest możliwe dokonanie kontroli konstytucyjności przepisu, zawsze powinny być uznane za «oczywiście bezzasadne»” (M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 93). Nie zawsze jednak możliwe jest jednoznaczne przesądzenie tego rodzaju problemów na etapie wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej. Stwierdzenie oczywistej bezzasadności na etapie rozpoznania merytorycznego – co ma miejsce w niniejszej sprawie – powinno skutkować **umorzeniem** postępowania w zakresie oceny zgodności art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c. z art. 176 ust. 1 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK).

10. Analiza obydwu połączonych do wspólnego rozpoznania skarg konstytucyjnych (sygn. akt SK 97/19; sygn. akt SK 16/20) pozwala na konstatację, że postępowanie w zakresie oceny skarżonego przepisu z art. 32 Konstytucji powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK).

Skarżący nieprawidłowo powołał art. 32 ust. 1 Konstytucji jako samodzielny wzorzec kontroli konstytucyjnej. W *petitum* obydwu skarg konstytucyjnych art. 32 ust. 1 Konstytucji formułowany jest jako osobny wzorzec kontroli. Uzasadnienie skarg również nie pozwala jednak na jednoznaczne stwierdzenie, że art. 32 ust. 1 Konstytucji został powiązany w sposób wyraźny, i niebudzący wątpliwości z innym prawem konstytucyjnym, co jest warunkiem koniecznym uznania art. 32 ust. 1 Konstytucji za dopuszczalny wzorzec kontroli w trybie skargi konstytucyjnej. Można rozważyć czy skarżący nie miał zamiaru połączenia art. 32 ust. 1 Konstytucji z art. 45 ust. 1 Konstytucji w kontekście zarzutu naruszenia równouprawnienia stron, która jest niezbędnym elementem sprawiedliwości proceduralnej. Chcąc jednak skutecznie powołać art. 32 ust. 1 Konstytucji skarżący powinien przeprowadzić tzw. test równości (postanowienie TK z 22 lipca 2015 r., sygn. akt SK 20/14).

Skarżący – chcąc wykazać naruszenie przez skarżony przepis jego konstytucyjnego prawa podmiotowego – powinien przeprowadzić wywód polegający na: 1) ustaleniu, czy można wskazać wspólną cechę istotną określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna; 2) stwierdzeniu, czy ustawodawca różnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej; 3) rozważeniu, czy wprowadzone przez prawodawcę różnicowanie jest nierелеwantnym, nieproporcjonalnym i nieadekwatnym konstytucyjnie odstępstwem od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych (wyrok TK z 18 marca 2014 r., sygn. SK 53/12). Zdaniem Sejmu skarżący takiego testu w pełni nie przeprowadził. Wymóg „potrzeby” ustanowienia pełnomocnika z urzędu dotyczy w równym stopniu wszystkich podmiotów należących do kategorii wskazanych przez skarżącego, przez co trudno jest mówić o istnieniu jakiegokolwiek różnicowania. W ocenie Sejmu postępowanie przed Trybunałem w zakresie kontroli z art. 32 ust. 1 Konstytucji powinno podlegać **umorzeniu** ze względu na niedopuszczalność orzekania (art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK).

Zgodnie z orzecznictwem konstytucyjnym zakaz dyskryminacji wynikający z art. 32 ust. 2 Konstytucji nie jest tożsamy z zakazem różnicowania sytuacji podmiotów prawa wynikającym z art. 32 ust. 1 Konstytucji (wyrok TK z 15 lipca 2010 r., sygn. akt K 63/07). To oznacza, że do wykazania, że dany przepis narusza zakaz dyskryminacji, wymagane jest przedstawienie przez skarżącego innych argumentów niż twierdzenie, że naruszano nakaz równego traktowania podmiotów podobnych. Aby dowieść naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji należy wykazać w szczególności, że różnicowanie opiera się na indywidualnej osobowej cesze adresata normy oraz wprowadzone kryterium różnicowania jest zakazane konstytucyjnie.

Zakaz dyskryminacji, wynikający z art. 32 ust. 2 Konstytucji, oznacza m.in. niedopuszczalność wprowadzania regulacji różnicujących sytuację prawną adresatów norm, wyłącznie oraz ze względu na indywidualne (osobowe) cechy adresata normy prawnej, takie jak płeć, wiek bądź pochodzenie społeczne. Dyskryminacja stanowi zatem kwalifikowany przejaw nierównego traktowania (wyrok TK z 5 lipca 2011 r., sygn. P 14/10).

Zakaz dyskryminacji ma charakter uniwersalny. Naruszenie zakazu dyskryminacji przejawia się zarówno przez pogorszenie sytuacji prawnej określonej grupy podmiotów (dyskryminacja *sensu stricto*), jak również polepszenie sytuacji danej klasy podmiotów, czyli uprzywilejowanie ich w stosunku do podmiotów podobnych (zob. L. Garlicki, uwaga 17 do art. 32, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 17). Rozróżnia się przy tym dyskryminację bezpośrednią, opartą na niedozwolonych i oczywistych kryteriach różnicujących oraz dyskryminację pośrednią, w sytuacji gdy pozornie neutralne kryterium różnicujące prowadzi do niedopuszczalnego zróżnicowania podmiotów podobnych.

Skarżący nie wskazał jednak niedopuszczalnego i bezwzględnie zakazanego konstytucyjnie kryterium różnicującego, na podstawie którego dochodziłoby do dyskryminacji na gruncie zaskarżonego przepisu co oznacza, że postępowanie przed Trybunałem w zakresie kontroli z art. 32 ust. 2 Konstytucji powinno podlegać **umorzeniu** ze względu na niedopuszczalność orzekania (art. 59 ust. 1 pkt 2 uTK) (wyroki TK z: 11 lipca 2012 r., sygn. akt K 8/10; 12 lipca 2012 r., sygn. akt P 24/10; 29 stycznia 2013 r., sygn. akt SK 28/11; 18 marca 2014 r., sygn. akt SK 53/12).

V. Wzorce kontroli

1. Zgodnie z treścią art. 45 ust. 1 Konstytucji „Každy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prawo do sądu składa się z kilku zasadniczych elementów: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności (prawo do rzetelnej procedury); 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd (wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 13 maja 2002 r., sygn. akt SK 32/01); 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (wyroki TK z: 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06; 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07; 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09; 13 października 2015 r., sygn. akt SK 63/12). Zakres konstytucyjnego prawa do sądu wyznaczany jest z kolei przez pojęcie "sprawy". W orzecznictwie konstytucyjnym ma ono znaczenie autonomiczne, inne niż w poszczególnych procedurach, a przy tym bardzo szerokie. Odnosi się ono do sporów prawnych między osobami fizycznymi lub prawnymi, a nie do sporów wewnątrz aparatu państwowego i obejmuje rozstrzyganie o prawach lub obowiązkach jakiegoś podmiotu (wyrok TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 34/12).

Prawo dostępu do sądu zakłada możliwość uruchomienia postępowania przed sądem, jako organem o określonej charakterystyce – niezależnym, bezstronnym i niezawisłym (wyroki TK z: 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00; 22 października 2013 r., sygn. SK 14/11). Prawo do rozstrzygnięcia sprawy przez sąd o określonej charakterystyce nie ma charakteru absolutnego. Kompetencja sądu do rozstrzygania sprawy ma charakter wyłączny w odniesieniu do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W pozostałych sprawach ustawa może powierzyć rozstrzygnięcie organom niesądowym pod warunkiem ustanowienia sądowych mechanizmów kontroli tych rozstrzygnięć (wyroki TK z: 1 grudnia 2008, sygn. akt P 54/07; 12 maja 2011, sygn. akt P 38/08; 13 stycznia 2015, sygn. akt SK 43/12).

W tych przypadkach prawo do sądu, w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, jest realizowane w postępowaniu, którego przedmiotem jest ocena prawidłowości rozstrzygnięcia organu niesądowego. Z tego względu w orzecznictwie TK wskazuje się, że prawo do sądu wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji ma w istocie dwie postacie. Pierwsza to prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości rozumianego jako merytoryczne, wiążące i ostateczne rozstrzygnięcie w sporze o prawo (rozstrzygnięcie "sprawy"). Druga to prawo do rozstrzygnięcia w przedmiocie aktu kształtującego sytuację prawną podmiotu konstytucyjnych praw i wolności. Tak skonstruowany dychotomiczny podział prawa do sądu odpowiada dwóm funkcjom władzy sądowniczej: sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz ochronie prawnej (zob. wyroki TK z: 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00; 12 maja 2003 r., sygn. akt SK 38/02; 13 czerwca 2006, sygn. akt SK 54/04; 12 maja 2011, sygn. akt P 38/08; 19 maja 2015, sygn. akt SK 1/14, 8 czerwca 2016, sygn. akt P 62/14; 25 października 2006, sygn. akt SK 71/13). Zgodnie ze stanowiskiem przyjętym w wyroku z 12 maja 2003 r. (wyrok TK z 13 maja 2003 r., sygn. akt SK 38/02) Trybunał jako kryterium kwalifikacji danego obszaru działalności sądów jako wymiaru sprawiedliwości przyjął okoliczność, czy w danej kategorii spraw sądy decydują merytorycznie o prawach i wolnościach oznaczonego podmiotu, czy też kontrolują działania organów władzy publicznej z punktu widzenia ochrony jednostki przed arbitralnością.

2. Konstytucja w art. 78 stanowi, że „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. Prawo każdej ze stron do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji nie ma charakteru bezwzględnego, ponieważ wyjątki oraz tryb zaskarżania zostały przekazane do określenia w ustawie. W art. 78 Konstytucji ustrojodawca posłużył się ogólnym sformułowaniem „zaskarżenie”, nie precyzując charakteru i właściwości środków prawnych służących urzeczywistnieniu prawa do zaskarżenia. Pozwoliło to na objęcie zakresem tego terminu rozmaitych, niekiedy specyficznych środków prawnych, których wspólną cechą jest zdolność do uruchomienia postępowania umożliwiającego weryfikację orzeczeń lub decyzji wydanych w pierwszej instancji. W sprawach rozpoznawanych wyłącznie przez sądy obowiązuje zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego, a stronie powinny przysługiwać środki zaskarżenia rozpoznawane przez

sąd wyższej instancji. Natomiast w sprawach przekazanych do właściwości innych organów, środki zaskarżenia, o których mowa w art. 78 Konstytucji, mogą być rozpoznawane zarówno przez organy administracji publicznej jak i przez organy sądowe. Jeżeli jednak środek zaskarżenia rozpatruje organ administracji publicznej to z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika wymóg, aby ustawa zagwarantowała stronie możliwość uruchomienia sądowej kontroli takiego rozstrzygnięcia.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że art. 78 Konstytucji nie wymaga bezwzględnie, aby każdy środek prawny służący zaskarżeniu decyzji miał charakter dewolutywny. Wprowadzie zasadą kierunkową jest to, że środek zaskarżenia powinien być dewolutywny oraz suspensywny, jednak ustawodawca zachowuje margines swobody podyktowany całokształtem unormowań determinujących przebieg danego postępowania. Brak cechy dewolutywności nie przesądza automatycznie o niekonstytucyjności takiego rozwiązania, jeżeli brak ten jest zrównoważony gwarancjami procesowymi chroniącymi podmiot, o którego prawach i wolnościach rozstrzyga się w tymże postępowaniu (wyrok TK z 6 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 3/11).

Celem mechanizmu przewidzianego w art. 78 Konstytucji jest eliminowanie pomyłek i arbitralności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Pogląd ten był wyrażany w orzecznictwie trybunalskim na tle zasady dwuinstancyjności jeszcze przed wejściem w życie obecnie obowiązującej Konstytucji (wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99).

Ustrojodawca w art. 78 Konstytucji nie precyzuje charakteru środków prawnych służących urzeczywistnieniu prawa do zaskarżenia – mogą one więc mieć różny charakter, o ile tylko spełniają założony cel, tj. pozwalają skutecznie uruchomić proces weryfikacji rozstrzygnięć podjętych w pierwszej instancji (wyroki TK z: 3 lipca 2002 r., sygn. akt SK 31/01; 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03; 13 marca 2013 r., sygn. akt K 25/10). W wyroku TK z 16 listopada 1999 r., sygn. akt SK 11/99, Trybunał stwierdził, 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 prawa do sądu.

Prawo do zaskarżenia nie ma charakteru absolutnego – dopuszczalność wprowadzania wyjątków przewiduje wprost art. 78 zdanie drugie Konstytucji (wyrok z 22 października 2015 r., sygn. akt SK 28/14). Z orzecznictwa Trybunału wynika, że mogą one dotyczyć w szczególności spraw wпадkowych (pozostających poza głównym nurtem postępowania), które nie mają charakteru samoistnego i są badane w ramach kontroli ostatecznej decyzji w sprawie (wyrok z 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12).

VI. Analiza zgodności

1. Zasadnicze problemy konstytucyjne w niniejszej sprawie dotyczą dopuszczalności orzekania przez referendarzy sądowych w sprawach o ustanowienie pełnomocnika z urzędu oraz kwestii konieczności uwzględniania pozaekonomicznych przesłanek podejmowania przez sąd lub referendarza sądowego decyzji o przyznaniu pełnomocnika z urzędu. Skarżący powziął również wątpliwości konstytucyjne w kwestii tego czy prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji zezwala na to, aby sąd rozpoznający skargę na postanowienie referendarza sądowego o odmowie ustanowienia pełnomocnika z urzędu lub zwolnienia od kosztów sądowych działał w roli sądu drugiej instancji.

W kontekście powyższego syntetycznego przywołania wymagają poglądy Trybunału Konstytucyjnego dotyczące w szczególności instytucji zwolnienia z kosztów sądowych oraz ustanawiania pełnomocnika z urzędu przez pryzmat konstytucyjnego pojęcia sprawy oraz sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Wymiar sprawiedliwości jest to działalność państwa polegająca na sądeniu, czyli wiążącym rozstrzygnięciu sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podmiot podobny (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 342; Z. Czeszejko-Sochacki, *O wymiarze sprawiedliwości w świetle Konstytucji, międzynarodowych standardów i praktyki*, „Państwo i Prawo” z. 9/1999, s. 3; S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1968, s. 16). Wymiar sprawiedliwości w powyższym rozumieniu sprawowany jest przez Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Konstytucyjna wyłączność sądów w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości wymaga zagwarantowania sądowego rozstrzygnięcia każdej sprawy, której przedmiotem jest spór o prawo, zaś stroną

sporu jest jednostka lub inny podmiot podobny (wyrok TK z 1 grudnia 2008 r., sygn. akt P 54/07).

Sądowy wymiar sprawiedliwości nie oznacza jednak, że wszystkie sprawy i spory dotyczące sytuacji prawnej jednostki muszą być rozstrzygane wyłącznie przez sądy (wyrok TK z 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97). W przypadku tzw. postępowania mieszanego ce jest zagwarantowanie sądom kompetencji do ostatecznej weryfikacji rozstrzygnięcia organu niesądowego. Prawo do sądu będzie zatem zachowane na gruncie takiej regulacji, które zapewnia kontrolę sądową rozstrzygnięcia kształtującego sytuację prawną jednostki (wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97; 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K. 34/98; 14 lipca 2003 r., sygn. akt SK 42/01).

Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął w swoim orzecznictwie kwestię tego, czy orzekanie o kosztach postępowania stanowi formę wymierzania sprawiedliwości. W wyroku TK z 13 czerwca 2006 r., sygn. akt SK 54/04 Trybunał stwierdził, że postanowienie o kosztach postępowania nie jest elementem sądowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a orzeczenie sądu ustalające koszty postępowania nie jest sprawowaniem funkcji wymiaru sprawiedliwości przez sąd. W wyroku TK z 1 grudnia 2008 r., sygn. akt P 54/07 Trybunał rozwinął powyższą linię orzecniczą stwierdzając, że także postanowienie w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych nie stanowi formy wymierzania sprawiedliwości, lecz jest czynnością z zakresu ochrony prawnej. Nie ma zatem przeszkód, aby ustawodawca, w ramach przysługującej mu swobody legislacyjnej, powierzył orzekanie w tym zakresie organom, które nie sprawują wymiaru sprawiedliwości. Dla zagwarantowania jednostce prawa do sądu konieczne, ale jednocześnie i wystarczające, będzie zapewnienie jej możliwości zaskarżenia takiego rozstrzygnięcia organu niesądowego do sądu (powszechnego lub administracyjnego), który w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych orzeknie ostatecznie.

W wyroku TK z 12 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że orzekanie przez referendarzy sądowych w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych nie ma charakteru „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji i „wymierzania sprawiedliwości” w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji. Jest ono rozwiązaniem ze sfery dużej swobody regulacyjnej ustawodawcy, może być postrzegane jako administrowanie środkami budżetowymi, ma charakter akcesoryjny względem „sprawy”, na tle której koszty sądowe powstały, i polega na zniesieniu

w konkretnym wypadku ekonomicznej bariery prawa do sądu. Podobnie dopuszczalność orzekania przez referendarzy sądowych w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych Trybunał ocenił w wyroku TK z 1 grudnia 2008 r., sygn. akt P 54/07. W ocenie Trybunału skoro zwolnienie od kosztów sądowych nie stanowi formy wymierzania sprawiedliwości, dopuszczalne jest, aby w ogóle sądy w tej sprawie nie orzekały w pierwszej instancji.

Z kolei w postanowieniu TK z 16 listopada 2017 r., sygn. Ts 152/16, Trybunał stwierdził, że rozstrzygnięcie w kwestii przyznania pełnomocnika z urzędu – podobnie jak orzekanie o kosztach postępowania – nie jest czynnością z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości a czynnością pozajudycyjną. Przyznanie referendarzom sądowym uprawnienia do wydania postanowień o ustanowieniu lub odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego nie jest formą sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a zatem – przy zachowaniu prawa strony do wniesienia skargi na postanowienie referendarza sądowego do sądu – nie godzi w prawo do sądu.

2. Podnoszone przez skarżącego wątpliwości konstytucyjne względem art. 117 § 5 k.p.c. dotyczą przede wszystkim pozaekonomicznych przesłanek podejmowania przez sąd lub referendarza sądowego decyzji o przyznaniu pełnomocnika z urzędu. Kwestionowane jest kryterium „potrzeby” udziału pełnomocnika z urzędu w sprawie skarżącego, na podstawie którego zapada rozstrzygnięcie w przedmiocie jego ustanowienia. Zarzuty skarżącego dotyczą przede wszystkim naruszenia zasady sprawiedliwości proceduralnej w zakresie prawa do bycia wysłuchanym.

Zgodnie z art. 117 § 5 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2018 r., sąd uwzględni wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu, jeżeli jego udział w postępowaniu uzna za „potrzebny”. Analogiczna regulacja jest obecnie zawarta w art. 117 § 5 zdanie pierwsze k.p.c. Na gruncie przepisów procedury cywilnej przesłanki przyznania pełnomocnika z urzędu nie ograniczają się do trudnej sytuacji materialnej strony, ale obejmują także kryterium merytoryczne „potrzeby” udziału adwokata lub radcy prawnego w sprawie.

Przyznanie referendarzom sądowym uprawnienia do wydania postanowień o ustanowieniu lub odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego nie jest formą sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a zatem – przy zachowaniu prawa strony do wniesienia skargi na postanowienie referendarza sądowego do sądu – nie godzi to

w prawo do sądu. Ustawodawca dysponuje więc znaczną swobodą w kwestii wyboru organu, któremu powierzy orzekanie w przedmiocie ustanowienia pełnomocnika z urzędu oraz w kwestii doboru kryteriów, na podstawie których organ będzie decydował o przyznaniu bądź nieprzyznaniu pełnomocnika.

Przy ocenie przesłanki „potrzeby” udziału pełnomocnika w sprawie margines decyzyjny organu orzekającego zależy przede wszystkim od tego, czy w danej kategorii spraw obowiązuje przymus adwokacko-radcowski (uchwała SN o sygn. akt III CZP 14/00). Przesłanka „potrzeby” udziału pełnomocnika w doktrynie i orzecznictwie wiązana była zazwyczaj z sytuacją osobistą wnioskodawcy. Za „potrzebą” ustanowienia pełnomocnika przemawiać mogła m.in. nieporadność wnioskodawcy, trudności komunikacyjne czy problemami z samodzielnym podejmowaniem przez niego czynności procesowych. Przesłanką uznania udziału pełnomocnika za „potrzebny” mogła być też specyfika dochodzonej sprawy, w szczególności wysoki stopień skomplikowania pod względem faktycznym lub prawnym (J. Gudowski, uwagi do art. 117, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Postępowanie rozpoznawcze*, red. T. Ereciński, Warszawa 2016, Lex nr 10412; T. Demendecki, uwagi do art. 117, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. A. Jakubecki, Warszawa 2008, s. 194; T. Demendecki, uwagi do art. 117, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom I, Art. 1-729*, red. A. Jakubecki, Warszawa 2018, Lex nr 10749; wyrok SN z 2 marca 2005 r., sygn. akt III CK 533/04, Lex nr 197647). Potrzeba ustanowienia pełnomocnika z urzędu nie zachodzi, gdy stopień skomplikowania sprawy nie przekracza umiejętności i możliwości obrony swych praw przez stronę (postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 22 stycznia 2014 r. o sygn. III AUz 3/14).

Znaczenie kryterium „potrzeby” ustanowienia pełnomocnika podobnie postrzegane jest w orzecznictwie konstytucyjnym. Trybunał uznał, że zawarty w art. 117 § 5 k.p.c. zwrot „uzna za potrzebny” daje sądom możliwość dokonania wyważonej i zindywidualizowanej oceny tego, czy w danej sprawie potrzebne jest ustanowienie pełnomocnika. Trybunał zwrócił przy tym uwagę, że sposób sformułowania art. 117 § 5 k.p.c. („sąd uwzględni wnioszek”) statuuje obowiązek ustanowienia pełnomocnika w każdej sytuacji, w której jego udział w postępowaniu, ze względu na stan i okoliczności sprawy, jest uzasadniony. Przepis ten nie daje zatem sądom możliwości swobodnego decydowania o wyznaczeniu bądź odmowie

wyznaczenia adwokata lub radcy prawnego, ale przewiduje konieczność uwzględnienia odpowiedniego wniosku przez sąd, jeżeli udział pełnomocnika w sprawie jest potrzebny. Instytucja ta jest zatem realizacją zagwarantowanego w Konstytucji prawa do sądu, a nie jego naruszeniem, zapewnia bowiem stronie postępowania bezpłatną, profesjonalną pomoc prawną, gdy ze względu na okoliczności sprawy jest to uzasadnione (postanowienie TK z 18 września 2014 r., sygn. akt Ts 284/13).

W orzecznictwie można jednak spotkać się z poglądem, wedle którego sąd może odmówić ustanowienia pełnomocnika osobom spełniającym kryteria majątkowe, jeżeli dany środek nie jest „dopuszczalny” (postanowienie SN z 29 marca 2000 r., sygn. akt I CZ 16/00, niepubl.) albo „z oczywistych względów podlegały odrzuceniu” (uchwała składu siedmiu sędziów SN z 13 lipca 2010 r., sygn. akt III CZP 29/10, Lex nr 584618). Odmienne stanowisko pojawiło się natomiast w uchwale składu siedmiu sędziów SN z 21 września 2000 r., sygn. akt III CZP 14/00 (Lex nr 41972). Zdarzały się także przypadki odmowy ustanowienia pełnomocnika z innych powodów niż niespełnienie kryteriów majątkowych, ujmowanych w kategoriach braku „potrzeby” udziału adwokata lub radcy prawnego w sprawie w rozumieniu art. 117 § 5 k.p.c. Należą do nich w szczególności bardzo prosty charakter sprawy i umiejętność samodzielnej realizacji praw przez wnioskodawcę, bez pomocy pełnomocnika (por. postanowienie SO w Kaliszu z 22 marca 2016 r., sygn. akt II Cz 109/16, Lex nr 2070320).

Referendarze sądowi nie mają przymiotu niezależności i niezawisłości, nie mogą zatem wykonywać czynności z zakresu wymierzania sprawiedliwości, które należą do wyłącznej kompetencji sądów (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Ustawodawca może przekazywać referendarzom sądowym czynności z zakresu postępowania sądowego, jednak proces ten ma pewne granice (wyrok TK z dnia 13 marca 2012 r., o sygn. akt P 39/10). Na gruncie niniejszej sprawy istotne jest zatem czy ustawodawca przekroczył granicę w przekazywaniu kompetencji referendarzom sądowym, naruszając tym samym konstytucyjne prawo do sądu.

Rozstrzygnięcie w kwestii przyznania pełnomocnika z urzędu – podobnie jak orzekanie o kosztach postępowania – nie jest czynnością z zakresu sprawowania wymiaru sprawiedliwości a czynnością pozajudycyjną (wyrok TK z 1 grudnia 2008 r., P 54/07; postanowienie TK z 5 marca 2013 r., Ts 237/12; H. Ciepła [w:] K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz*,

Warszawa 2016). W wyroku TK z 20 listopada 2019 r., sygn. akt SK 6/18 Trybunał dokonał analizy procedury udzielania pomocy prawnej z urzędu (w zakresie dotyczącym skargi konstytucyjnej) uznając, że stanowi ona „sprawę” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Referendarz sądowy nie jest sądem, zatem nie może wykonywać czynności z zakresu wymierzania sprawiedliwości. Posiada jednak w wypadkach wskazanych w ustawie takie same kompetencje jak sąd, gdyż ustawodawca powierzył mu wykonywanie niektórych czynności należących do sądu. Zatem pomimo tego, że nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości (a zatem nie rozstrzygają wiążąco sporów o prawo, w których jedną ze stron jest jednostka), referendarz może wykonywać czynności z zakresu ochrony prawnej. Orzekanie w zakresie ochrony prawnej ustawodawca może powierzać, w ramach przysługującej mu swobody ustawodawczej, organom pozasądowym.

Przesłanki przyznania pełnomocnika z urzędu zasadniczo pokrywają się z przesłankami zwolnienia od kosztów sądowych. Dodatkową przesłankę ustanowienia pełnomocnika z urzędu na mocy art. 117 § 5 k.p.c. stanowi potrzeba jego udziału w sprawie. Wskazuje ona, że rozstrzygnięcie w przedmiocie ustanowienia pełnomocnika z urzędu (jako rozstrzygnięcie dotyczące praw jednostki) może być traktowane jako sprawa w rozumieniu konstytucyjnym. Uznanie, że w konkretnej sytuacji mamy do czynienia ze sprawą w rozumieniu konstytucyjnym nie przesądza jednak o konieczności powierzenia zadania polegającego na rozstrzygnięciu takiej sprawy "od początku do końca" sądom. Nie ma ona charakteru sporu i nie jest sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Ustanowienie bądź odmowa ustanowienia pełnomocnika z urzędu nie jest rozstrzygnięciem sporu o prawo czy też konfliktu prawnego. Nawet jednak istnienie elementu spornego nie musi oznaczać konstytucyjnego zakazu powierzenia tej sprawy organom pozasądowym. Wynikającym z art. 45 ust. 1 Konstytucji wymogiem jest zapewnienie pozycji nadrzędnej sądom, umożliwiającej weryfikację rozstrzygnięcia organu pozasądowego.

Ustawodawca, w ramach przysługującej mu swobody ustawodawczej, może kształtować przesłanki, na podstawie których określone organy będą podejmowały decyzję w przedmiocie przyznania lub odmowy przyznania pełnomocnika z urzędu. Konstytucja nie gwarantuje każdemu prawa do bezpłatnego wymiaru sprawiedliwości ani nie zapewnia każdemu w pełni bezpłatnej pomocy prawnej. Zasadą jest co

najmniej częściowe ponoszenie kosztów postępowania sądowego przez strony oraz korzystanie przez nie z pełnomocnika z wyboru (postanowienie TK z 17 lutego 2015 r. o sygn. Ts 367/14).

W wyroku z 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05 Trybunał stwierdził, że rozpoznawanie spraw musi odbywać się w taki sposób, aby uczestnicy postępowania mieli możliwość wzięcia w nim udziału. Jednostka musi uzyskać w szczególności możliwość przedstawienia swoich racji oraz zgłaszania wniosków dowodowych. Istotny element sprawiedliwej procedury sądowej stanowi prawo strony do osobistego udziału w czynnościach procesowych. Ustawodawca może ograniczyć udział stron w określonych czynnościach procesowych, jednak ograniczenia takie powinny zawsze posiadać odpowiednie uzasadnienie.

Z zagadnieniem równości pozycji procesowej stron związana jest kontradiktoryjność postępowania, która oznacza, że równouprawnione strony toczą spór przed sądem o konstytucyjnie określonej charakterystyce i którego orzeczeniu mają obowiązek się podporządkować. Z zasady tej wprost wynika wymóg, aby obie strony miały zagwarantowaną jednakową możliwość obrony ich praw i interesów poprzez zgłaszanie żądań i wniosków, przedstawianie twierdzeń i dowodów i korzystanie ze środków zaskarżenia. Orzeczenie przez sąd na podstawie twierdzeń jednej strony postępowania nie ma przymiotu "rozpatrzenia" sprawy. Dopiero wysłuchanie przez sąd argumentacji obu stron pozwala mu na analizę sprawy. Uzyskanie przez jedną ze stron korzystnego dla siebie rozstrzygnięcia w sytuacji, w której druga strona nie została wysłuchana (z przyczyn od niej niezależnych), nie może być utożsamiane z "rozpatrzeniem" sprawy. Nie spełnia też wymogu sprawiedliwości proceduralnej, wynikającego z prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej (wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01). Innymi słowy z punktu widzenia rzetelności proceduralnej i konieczności umożliwienia stronom uczestnictwa we wszystkich posiedzeniach, obowiązkiem sądu pozostaje zawiadomienie uczestników o terminach posiedzeń i umożliwienie im wstępu na posiedzenie (wyrok TK z dnia 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06). Zupełnie wyjątkową i należycie uzasadnioną szczególnymi okolicznościami konkretnej sprawy, powinna pozostawać sytuacja, w której osobie pozbawionej wolności i korzystającej ze zwolnienia od kosztów, zgłaszającej chęć udziału w sprawie, odmawia się zarówno osobistego uczestnictwa w rozprawie jak i wyznaczenia jej pełnomocnika profesjonalnego. Kwestia rozumienia samej potrzeby

udziału profesjonalnego pełnomocnika w tego rodzaju sytuacji nabiera bowiem szczególnego znaczenia, powiązanego z określonymi gwarancjami konstytucyjnymi.

Co do zasady o takiej potrzebie winna przesądzać sama specyfika sytuacji procesowej osadzonego, który nie ma realnej możliwości uczestnictwa w procesie cywilnym i nie jest w stanie realizować roli strony postępowania cywilnego. Nie można mówić o rzetelności proceduralnej postępowania cywilnego, które jest prowadzone bez faktycznego udziału strony, przy czym kwestia uczestnictwa w rozprawie jest od strony całkowicie niezależna.

Powiązanie ustanowienia pełnomocnika z urzędu dla strony postępowania cywilnego od istniejącej w realiach konkretnej sprawy potrzeby jego udziału w postępowaniu sprawia, że szczególnie wymiaru nabiera kwestia dokonywania przez sądy należytej, a więc zgodnej z gwarancjami wynikającymi z konstytucyjnego prawa do sądu, oceny w zakresie faktycznego zaistnienia tej przesłanki w określonej sytuacji procesowej, w która strona występuje z wnioskiem o wyznaczenie pełnomocnika. Jest to szczególnie istotne w przypadku wyznaczania pełnomocnika z urzędu na wniosek osoby pozbawionej wolności. Przywołane problemy zostały dostrzeżone także przez Rzecznika Praw Obywatelskich i przedłożone Ministrowi Sprawiedliwości (pismo z dnia 2 maja 2007 r., RPO-535035-IV/06/AG).

Nad zapewnieniem faktycznej realizacji praw strony, szczególnie w sytuacji, w której o ustanowienie pełnomocnika z urzędu wnosi osoba pozbawiona wolności, czuwać powinien jednak zawsze sąd, jako organ o konstytucyjnie określonej charakterystyce, który przesądza ostatecznie w przedmiocie ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika z urzędu. W sytuacji odmowy ustanowienia pełnomocnika z urzędu problemem niejednokrotnie bywa ograniczenie się przez sąd do powiadomienia osoby przebywającej w zakładzie karnym lub areszcie śledczym o terminie rozprawy, nie zarządzając jej doprowadzenia na wyznaczony termin posiedzenia. Jest to zatem kwestia odpowiedniej praktyki stosowania prawa przez sądy orzekające w sprawach ustanowienia pełnomocnika z urzędu lub rozpoznających skargę na postanowienie referendarza sądowego o odmowie przyznania pełnomocnika z urzędu. Nie można jednak twierdzić, że sam fakt pozbawienia wolności automatycznie powinien przemawiać za koniecznością ustanowienia dla strony pełnomocnika z urzędu. Innymi słowy, pozbawienie wolności samo w sobie nie realizuje przesłanki „potrzeby” ustanowienia pełnomocnika w danej sprawie. Także obawa strony przed samodzielny udziałem w procesie cywilnym nie

może stanowić samodzielnej podstawy do przyznania pełnomocnika z urzędu. Przyznanie profesjonalnego pełnomocnika z urzędu zawsze stanowi przejaw realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, wynikającego z art. 67 Konstytucji, z którego nie da się jednak wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia (wyrok TK z 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 96/06). To sprawia, że nie można wywodzić z postanowień Konstytucji w szczególności bezwzględnego, a więc niezależnego od spełnienia jakichkolwiek przesłanek, prawa do otrzymania profesjonalnego pełnomocnika z urzędu.

W ocenie Sejmu ustawodawca, uzależniając w art. 117 § 5 k.p.c. decyzję o ustanowieniu pełnomocnika z urzędu od „potrzeby” jego ustanowienia, nie przekroczył granic swobody ustawodawczej. Przesłanka „potrzeby” została dostatecznie zdekodowana w orzecznictwie sądowym i nie budzi wątpliwości interpretacyjnych. Brak jest również przeszkód, aby przesłankę „potrzeby” ustanowienia pełnomocnika oceniali nie tylko sędziowie zawodowi, lecz także referendarze. Przemawia za tym relatywnie niski stopień skomplikowania materii, istnienie bogatego orzecznictwa sądowego dookreślającego pojęcie „potrzeby”, lecz przede wszystkim mechanizm gwarantujący możliwość odwołania się od postanowienia referendarza do sądu. W ocenie Sejmu znaczna część argumentacji przedstawianej przez skarżącego na rzecz niekonstytucyjności skarżonego przepisu dotyczy praktyki jego stosowania, która nie może stanowić przedmiotu skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego. Trudno jednocześnie mówić o przełamaniu przez skarżącego domniemania konstytucyjności skarżonego unormowania. Mając na uwadze powyższe Sejm wyraża stanowisko, że art. 117 § 5 k.p.c. w zakresie, w jakim uzależnia ustanowienie pełnomocnika z urzędu od stwierdzenia przez referendarza sądowego lub sąd potrzeby jego ustanowienia, **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3. Sejm wyraża stanowisko, że art. 123 § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim przyznaje referendarzowi sądowemu prawo do orzekania w sprawie ustanowienia pełnomocnika z urzędu, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Innymi słowy, umożliwienie przez ustawodawcę referendarzowi sądowemu orzekania w przedmiocie ustanowienia lub odmowy ustanowienia pełnomocnika z urzędu nie narusza prawa do sądu w aspekcie prawa do rozpoznania sprawy przez sąd jako organ o określonej konstytucyjnie charakterystyce.

Zgodnie z art. 123 § 2 k.p.c. postanowienie o ustanowieniu albo odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego może wydać także referendarz sądowy. Na orzeczenie referendarza w przedmiocie przyznania pomocy prawnej przysługuje skarga do sądu (art. 398²² k.p.c.). Zaskarżony przepis art. 123 § 2 k.p.c. został wprowadzony do systemu prawnego na mocy ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 235, poz. 1699) jako element reformy zmierzającej do poszerzenia kompetencji referendarzy sądowych w celu odciążenia sędziów od dokonywania czynności, które nie wchodzą w zakres wymiaru sprawiedliwości (druk sejmowy nr 484/V kadencja).

Zarzuty skarżącego dotyczą naruszenia prawa do rozpoznania sprawy przez niezawisły sąd (organ o konstytucyjnie określonej charakterystyce) przez umożliwienie referendarzom sądowym rozstrzygania o potrzebie wyznaczenia pełnomocnika z urzędu w toczącej się przed sądem sprawie. Zdaniem skarżącego referendarz sądowy nie jest uprawniony do oceny sprawy pod kątem jej skomplikowania. Możliwość dokonywania ocen stanu rozeznania strony w mechanizmach postępowania sądowego wymaga, aby organ dokonujący takiej oceny miał cechy charakterystyczne dla sądów. Powierzenie takiej oceny innym – aniżeli sąd organom – należy uznać za niedopuszczalne.

Ocena zgodności kwestionowanego uprawnienia referendarzy sądowych do orzekania w sprawie przyznania pełnomocnika z urzędu z art. 45 ust. 1 Konstytucji wymaga uprzedniego ustalenia czy procedura udzielania pomocy prawnej z urzędu stanowi „sprawę” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz czy tego rodzaju czynności mieszczą się w pojęciu sprawowania wymiaru sprawiedliwości. To pozwoli na dokonanie oceny czy dopuszczalne jest rozstrzyganie tego rodzaju spraw przez referendarzy sądowych, czy są to jednak sprawy zastrzeżone dla sądów.

W wyroku TK z 20 listopada 2019 r., sygn. akt SK 6/18 Trybunał dokonał analizy procedury udzielania pomocy prawnej z urzędu „osobom zainteresowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej” uznając, że stanowi ona „sprawę” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Sejmu – ze względu na zbliżone zakresy normatywne oceny konstytucyjności art. 123 § 2 k.p.c. – ustalenia dokonane przez Trybunał w znacznej mierze pozostają aktualne i adekwatne w niniejszej sprawie. Postępowanie w sprawie przyznania pełnomocnika z urzędu ma charakter wypadkowy wobec postępowania głównego i jest w wyraźny sposób związane z konstytucyjnymi

prawami lub wolnościami. W sprawie o sygn. akt SK 6/18, która odnosiła się do przyznania pełnomocnika z urzędu do wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego, kwestia ustanowienia pełnomocnika z urzędu wiązała się dodatkowo z prawem do skargi konstytucyjnej określonym w art. 79 Konstytucji. Trybunał nie akcentował jednak prawa do skargi konstytucyjnej wskazując, że przyznanie pełnomocnika z urzędu zawsze stanowi przejaw realizacji przede wszystkim prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji), które obejmuje całokształt świadczeń przyznawanych ze środków publicznych obywatelowi znajdującemu się w trudnej sytuacji osobistej i materialnej (wyrok TK z 20 listopada 2001 r., sygn. akt SK 15/01).

Trybunał Konstytucyjny przesądził w swoim orzecznictwie, że orzekanie o przyznaniu pomocy prawnej z urzędu nie jest sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Orzekanie o przyznaniu pomocy prawnej z urzędu nie jest rozstrzygnięciem o prawach i wolnościach strony. Jest to kwestia wypadkowa, która nie ma samodzielnego charakteru sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji (postanowienia TK z: 5 grudnia 2014 r., sygn. akt Ts 127/14; 2 kwietnia 2015 r., sygn. akt Ts 41/15; 14 lipca 2015, sygn. akt Ts 117/15; 31 października 2015, sygn. akt Ts 367/14; 1 grudnia 2015 r., sygn. akt Ts 261/15, 2 grudnia 2015 r., sygn. akt Ts 254/15; 16 listopada 2017 r., sygn. akt Ts 152/16). W postanowieniu TK z 16 listopada 2017 r., sygn. akt Ts 152/16 Trybunał uznał, że do postępowania w przedmiocie udzielenia pomocy prawnej z urzędu należy zastosować te same argumenty przemawiające za odmową zakwalifikowania tego postępowania jako sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz odrębnej sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, które zostały sformułowane w wyroku TK z 1 grudnia 2008 r., sygn. akt P 54/07 w odniesieniu do rozstrzygnięcia o kosztach postępowania. W świetle przywołanego stanowiska Trybunału należy uznać, że postępowanie w przedmiocie ustanowienia pełnomocnika z urzędu nie należy do materii zastrzeżonej dla rozstrzygnięć organów sądowych. Zatem kwestie dotyczące ustanawiania pełnomocnika z urzędu – jako niezastrzeżone dla wyłącznej kognicji sądów – mogą zostać powierzone innym organom (organom pozasądownym).

Status prawny referendarzy sądowych stanowił już przedmiot analizy Trybunału Konstytucyjnego (m.in. wyroki TK z: 12 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08; 1 grudnia 2008 r., sygn. akt P 54/07; z 13 marca 2012 r., sygn. akt P 39/10). Trybunał uznał, że urząd referendarza sądowego w dostatecznym stopniu spełnia warunki

stabilności zatrudnienia, bezstronności i niezależności od innych organów władzy publicznej, a więc ma cechy, które są niezbędne do wykonywania zadań z zakresu ochrony prawnej. Dotychczasowa ewolucja urzędu referendarza sądowego polegała na stopniowym zwiększaniu uprawnień referendarzy sądowych poprzez powierzanie im do wykonywania kolejnych czynności, które wcześniej zastrzeżone były dla sądów. W ten sposób ustawodawca zmierzał do odciążenia sędziów, a tym samym do usprawnienia działania wymiaru sprawiedliwości. Proces przekazywania referendarzom sądowym czynności z zakresu postępowania sądowego ma swoje granice, których ustawodawca nie może przekroczyć. Urzędnicy ci, nie mając przymiotów niezależności i niezawisłości, nie mogą wykonywać czynności z zakresu wymierzania sprawiedliwości, które na mocy art. 175 ust. 1 Konstytucji należą do wyłącznej kompetencji sądów (wyrok TK z 1 grudnia 2008 r., sygn. akt P 54/07).

W najnowszym orzecznictwie (wyrok TK z 20 listopada 2019 r., sygn. akt SK 6/18) Trybunał uznał, że dotychczasowe poglądy w tej kwestii zasadniczo zachowują aktualność, mimo że od czasu wydania wcześniejszych wyroków Trybunału znacznie poszerzono kompetencje referendarzy, zmodyfikowano zasady dostępu do tego zawodu i zlikwidowano możliwość zdania przez referendarzy eksternistycznego egzaminu sędziowskiego. Trybunał uznał jednak, że ogólne cechy referendarzy nie dyskwalifikują ich od orzekania w sprawie przyznania pełnomocnika z urzędu. W szczególności, wystarczające jest podejmowanie omawianych rozstrzygnięć przez podmioty niezależne „co do treści wydawanych orzeczeń”, o ile mogą one być następnie kontrolowane przez podmioty w pełni korzystające z konstytucyjnie gwarantowanej niezawisłości, a więc sędziów (w analizowanej sprawie taką możliwość daje art. 398²³ k.p.c.).

Zastrzeżeń nie może budzić także sama procedura rozpoznawania wniosków o przyznanie pomocy prawnej przez referendarzy. Obowiązują w tym zakresie takie same najważniejsze zasady, jak wówczas gdy sprawę tę rozpoznaje sąd. Sąd, jako organ odwoławczy działający w roli sądu drugiej instancji zachowuje „ostatnie słowo” w kwestii ustanowienia pełnomocnika z urzędu. Tego rodzaju procedury „mieszane” były przedmiotem analiz Trybunału Konstytucyjnego i nie budziły konstytucyjnych zastrzeżeń. W wyroku TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98 Trybunał uznał, że prawo do sądu jest zachowane na gruncie takich regulacji, które zapewniają kontrolę sądową rozstrzygnięcia kształtującego sytuację prawną podmiotu – poprzez uruchomienie postępowania przed sądem powszechnym lub sądem

administracyjnym. Stanowisko to Trybunał prezentował także w odniesieniu do orzekania przez referendarzy w zakresie kosztów sądowych (wyrok TK z 1 grudnia 2008 r., sygn. akt P 54/07).

Sejm zasadniczo podziela argumenty Trybunału Konstytucyjnego za konstytucyjnością art. 123 § 2 k.p.c. w kwestionowanym zakresie wyrażone w podobnej sprawie o sygn. akt SK 6/18. Ustawodawca, przewidując możliwość orzekania w zakresie pomocy prawnej przez referendarzy sądowych, niewątpliwie miał na względzie obiektywną konieczność odciążenia sędziów i umożliwienia im skoncentrowania się na „wymierzaniu” sprawiedliwości. Takie *ratio legis* zaskarżonego przepisu należy uznać za konstytucyjnie uzasadnione – sprawność postępowania sądowego („rozpatrzenie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki”) jest nakazane bezpośrednio w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca, dopuszczając referendarzy do orzekania w sprawie przyznania pełnomocników z urzędu, nie odebrał w tym zakresie kompetencji sądom. Analizowana procedura ma charakter pomocniczy wobec głównego postępowania, a zakres czynności podejmowanych w toku rozpoznawania wniosków o pełnomocnika jest właściwy bardziej dla pracowników służb socjalnych niż urzędników sądowych, a tym bardziej sędziów.

Ustawodawca nie powierzył zatem kompetencji orzekania o ustanowieniu pełnomocnika z urzędu w sposób dowolny. Scedował tę kompetencję na referendarzy, a więc urzędników sądowych upoważnionych w drodze ustawy do wykonywania oznaczonych czynności w postępowaniu sądowym – innych niż sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, w tym czynności z zakresu ochrony prawnej.

Mając na uwadze powyższe Sejm wyraża stanowisko, że przyznanie referendarzom sądowym uprawnień do wydania postanowień o ustanowieniu lub odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego nie jest formą sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a zatem – przy zachowaniu prawa strony do wniesienia skargi na postanowienie referendarza sądowego do sądu – nie godzi w prawo do sądu jako organu o konstytucyjnie ukształtowanej charakterystyce. To oznacza, że art. 123 § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim przyznaje referendarzowi sądowemu prawo do orzekania w sprawie ustanowienia pełnomocnika z urzędu, **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca, zezwalając referendarzom na orzekanie w tego rodzaju sprawach i zapewniając następczą kontrolę sądową rozstrzygnięć, nie przekroczył przysługującej mu swobody regulacyjnej. Prawo do złożenia skargi do

sądu na postanowienie referendarza sądowego realizuje konstytucyjny standard prawa do sądu.

4. Sejm wyraża stanowisko, że art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c., w brzmieniu obowiązującym do dnia 6 listopada 2019 r., w zakresie, w jakim za sąd drugiej instancji uznaje sąd rozpoznający skargę na postanowienie referendarza sądowego w przedmiocie ustanowienia pełnomocnika z urzędu lub zwolnienia od kosztów sądowych, jest zgodny z art. 78 Konstytucji.

Przepis art. 398²³ k.p.c. został dodany do procedury cywilnej ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398, obecny t.j.: Dz. U. z 2019 r. poz. 785, ze zm.). Pierwotnie odnosił się on wyłącznie do skargi na postanowienie referendarza w przedmiocie kosztów sądowych lub kosztów procesu. Nie obejmował natomiast skarg na postanowienia referendarza sądowego w sprawie kwestii odmowy ustanowienia pełnomocnika z urzędu.

W świetle znowelizowanych przepisów procedury cywilnej (w kontrolowanym brzmieniu) przedmiotem skargi na postanowienie referendarza sądowego może być postanowienie w przedmiocie kosztów sądowych lub kosztów procesu oraz postanowienie o odmowie ustanowienia pełnomocnika z urzędu wydane przez referendarza sądowego. Tryb ten nie ma zastosowania ani do postanowień przyznających pełnomocnika z urzędu (adwokata lub radcę prawnego) przez sąd, ani do postanowień o odmowie ustanowienia pełnomocnika z urzędu wydanego przez sąd. Sąd orzeka w sprawie skarg na postanowienia referendarza o odmowie ustanowienia pełnomocnika „jako sąd drugiej instancji” (art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c., w brzmieniu obowiązującym do dnia 6 listopada 2019 r.). W wypadku skarg na postanowienie o odmowie ustanowienia pełnomocnika z urzędu oznacza to, że sąd pełni funkcje odwoławcze, wykonywane zazwyczaj przez sąd drugiej instancji.

W ocenie skarżącego art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c. narusza prawo do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. W sprawach dotyczących zwolnienia od kosztów sądowych lub ustanowienia pełnomocnika z urzędu skarżony przepis stanowi podstawę do uznania orzeczenia wydanego przez referendarza sądowego za orzeczenie organu pierwszej instancji. Wprowadza zatem – zdaniem skarżącego – fikcję, wedle której orzeczenie referendarza sądowej jest orzeczeniem sądu wydanym w pierwszej instancji.

Zasadniczym celem art. 78 Konstytucji jest eliminowanie pomyłek i arbitralności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Konstytucja nie precyzuje charakteru środków prawnych służących urzeczywistnieniu prawa do zaskarżenia co oznacza, że mogą one mieć różny charakter, o ile tylko spełniają założony cel, tj. pozwalają skutecznie uruchomić proces weryfikacji rozstrzygnięć podjętych w pierwszej instancji (wyroki TK z: 3 lipca 2002 r., sygn. akt SK 31/01; 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03; 13 marca 2013 r., sygn. akt K 25/10). Wyrażone w art. 78 Konstytucji prawo do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji nie ma charakteru absolutnego (wyrok TK z 22 października 2015 r., sygn. akt SK 28/14), a dopuszczalność wprowadzania ustawowych wyjątków przewiduje wprost jego zdanie drugie („Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”). Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że wyjątki te mogą dotyczyć w szczególności spraw wpadkowych, które nie mają charakteru samoistnego i są badane w ramach kontroli ostatecznej decyzji w sprawie (wyrok TK z 18 września 2014 r., sygn. akt K 44/12).

Prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji) pozostaje w ścisłym związku z zasadą dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 Konstytucji). W sprawach rozpoznawanych wyłącznie przez sądy obowiązuje zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego, a stronie powinny przysługiwać środki zaskarżenia rozpoznawane przez sąd wyższej instancji. Z kolei w sprawach przekazanych do właściwości innych organów (np. referendarzy sądowych), środki zaskarżenia, o których mowa w art. 78 Konstytucji, mogą być rozpoznawane zarówno przez organy administracji publicznej jak i przez organy sądowe. Jeżeli jednak środek zaskarżenia rozpatruje organ administracji publicznej to z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika wymóg, aby ustawa zagwarantowała stronie możliwość uruchomienia sądowej kontroli rozstrzygnięcia wydanego przez taki organ.

Postanowienie w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych lub odmowy ustanowienia pełnomocnika z urzędu – niezależnie od tego, czy zostało wydane przez sąd czy przez referendarza sądowego – podlega zaskarżeniu przez stronę. Na postanowienie sądu strona może wnieść zażalenie, zaś na postanowienie referendarza sądowego – skargę. W obu wypadkach jest zatem zrealizowane konstytucyjne prawo do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji). Prawo to nie gwarantuje możliwości zaskarżenia wszelkich orzeczeń,

a jedynie tych, które zostały wydane w pierwszej instancji, niezależnie od tego, czy była to instancja sądowa.

W przypadku skarżącego (skarga o sygn. akt SK 97/19) sprawę w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych i ustanowienia pełnomocnika z urzędu rozpoznawał referendarz sądowy, a zatem nie była to instancja sądowa, jako że referendarz sądowy nie posiada przymiotu niezawisłości i nie jest sądem w rozumieniu art. 45 Konstytucji. Orzekanie w kwestii zwolnienia od kosztów sądowych i ustanowienia pełnomocnika z urzędu nie jest sprawą z zakresu wymierzania sprawiedliwości, stąd też w pierwszej instancji dopuszczalne było jej rozpoznanie przez organ pozasądowy. Sprawy o przyznanie pomocy prawnej z urzędu nie muszą być rozpoznawane „od początku do końca” przez sądy. Sądom musi być jednak zapewnione „ostatnie słowo” poprzez możliwość zaskarżenia do sądu rozstrzygnięcia organu pozasądowego.

Spoczywający na ustawodawcy obowiązek zagwarantowania stronie sądowej kontroli orzeczenia referendarza sądowego został zrealizowany poprzez instytucję skargi do sądu na postanowienie referendarza. Rozstrzyganie skarg na postanowienia referendarza przez sąd spełnia podstawowy cel art. 78 Konstytucji, a więc pozwala na eliminację rozstrzygnięć wpływających na prawa podmiotowe, które są obarczone błędami lub zostały wydane w sposób arbitralny. Podobnie mechanizm ten jest oceniany w orzecznictwie Sądu Najwyższego, gdzie wskazuje się, że sąd rejonowy, orzekając na podstawie art. 398²³ § 1 i 2 k.p.c., nie jest sądem drugiej instancji rozpoznającym środek zaskarżenia od orzeczenia sądu pierwszej instancji, lecz – z mocy szczególnej normy kompetencyjnej – pełni nadzór judykacyjny nad orzeczeniem referendarza sądowego, będącego innym organem działającym na tym samym poziomie, w ramach struktur tego samego sądu (uchwała Sądu Najwyższego z 3 grudnia 2015 r., sygn. akt III CZP 81/15).

Ustawodawca zapewnił najwyższy możliwy standard zaskarżenia dla spraw dotyczących zwolnienia od kosztów sądowych lub ustanowienia pełnomocnika z urzędu (a więc mających charakter charakterze wypadkowy i nienależących do sfery sprawowania wymiaru sprawiedliwości). Referendarz sądowy nie jest wprawdzie sądem w rozumieniu konstytucyjnym, jednak w sprawach niezwiązanych z wymierzaniem sprawiedliwości dopuszczalne jest rozpoznawanie w pierwszej instancji sprawy przez tego rodzaju organ pozasądowy. Istotne jest nie tylko to, że

ostateczne orzeczenie wydaje bezstronny, niezależny i niezawisły sąd, lecz także to, że sprawy te zostały poddane zasadom i gwarancjom procedury cywilnej.

Prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji) nie stoi zatem na przeszkodzie temu, aby sąd rozpoznający skargę na postanowienie referendarza sądowego o odmowie ustanowienia pełnomocnika z urzędu lub zwolnienia od kosztów sądowych działał jako sąd drugiej instancji (art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c.). Prawo do zaskarżenia gwarantuje możliwość zaskarżenia jedynie tych orzeczeń, które zostały wydane w pierwszej instancji (niezależnie od tego czy w pierwszej instancji orzekał sąd czy organ pozasądowy). Rozstrzygnięcie skarg na postanowienia referendarza przez sąd spełnia podstawowy cel art. 78 Konstytucji, a mianowicie umożliwia eliminację błędnych lub arbitralnych rozstrzygnięć wpływających na prawa podmiotowe jednostki. Tymczasem w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, powołującego się na poglądy doktryny w wyroku TK z 20 listopada 2019 r., sygn. akt SK 6/18 teoretycznie dopuszczalny byłby nawet model mniej korzystny dla uczestników postępowania w sprawach o ustanowienie pełnomocnika z urzędu lub zwolnienie od kosztów sądowych, polegający na podejmowaniu decyzji w pierwszej instancji przez pracowników socjalnych. Na mocy skarżonego przepisu spoczywający na ustawodawcy obowiązek zagwarantowania stronie sądowej kontroli orzeczenia referendarza sądowego został zrealizowany poprzez instytucję skargi na postanowienie referendarza w przedmiocie kosztów. Zatem art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c. gwarantuje stronie, że do sądu należeć będzie „ostatnie słowo” w sytuacji, gdy stosowny wniosek nie został uwzględniony przez referendarza sądowego.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie Sejmu art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c., w brzmieniu obowiązującym do dnia 6 listopada 2019 r., w zakresie, w jakim wskazuje, że sąd rozpoznający skargę na postanowienie referendarza sądowego o odmowie ustanowienia pełnomocnika z urzędu lub zwolnienia od kosztów sądowych działa jako sąd drugiej instancji, nie narusza art. 78 Konstytucji. Prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji nie gwarantuje możliwości zaskarżenia wszelkich kolejnych orzeczeń wydanych w sprawie, a jedynie tych, które zostały wydane w pierwszej instancji (niezależnie od tego czy w pierwszej instancji orzekał sąd czy organ pozasądowy). Należy więc uznać, że regulacja nieprzewidująca możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu kontrolującego orzeczenie referendarza jest **zgodna** z art. 78 Konstytucji.

5. Podsumowując dotychczasowe wywody, w ocenie Sejmu zaskarżone przepisy są zgodne z przywołanymi wzorcami konstytucyjnymi. Sejm opowiada się za kontynuacją dotychczasowej linii orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego odnoszącej się do konstytucyjnie dopuszczalnego zakresu orzekania przez referendarzy sądowych w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych oraz ustanowienia pełnomocnika z urzędu (wyroki TK z: 1 grudnia 2008 r., sygn. akt P 54/07; 20 listopada 2019 r., sygn. akt SK 6/18). Wywody Sejmu przedłożone w niniejszym stanowisku w znacznej mierze podzielają i rozwijają kluczowe ustalenia zaprezentowane przez Sejm w stanowisku do sprawy o sygn. akt SK 6/18.

W ocenie Sejmu ustawodawca, uzależniając w art. 117 § 5 k.p.c. decyzję o ustanowieniu pełnomocnika z urzędu od „potrzeby” jego ustanowienia nie przekroczył granic swobody ustawodawczej. Przesłanka „potrzeby” została dostatecznie zdekodowana w orzecznictwie sądowym i nie budzi wątpliwości interpretacyjnych. Brak jest również przeszkód, aby przesłankę „potrzeby” ustanowienia pełnomocnika oceniali nie tylko sędziowie zawodowi, lecz także referendarze sądowi (nie są to czynności ze sfery sprawowania wymiaru sprawiedliwości). Przemawia za tym relatywnie niski stopień skomplikowania materii, istnienie bogatego orzecznictwa sądowego dookreślającego pojęcie „potrzeby”, lecz przede wszystkim mechanizm gwarantujący możliwość odwołania się od postanowienia referendarza do sądu. Uzależnienie ustanowienia pełnomocnika z urzędu od stwierdzenia przez referendarza sądowego lub sąd potrzeby jego ustanowienia, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Przyznanie referendarzom sądowym kompetencji do wydania postanowień o ustanowieniu lub odmowie ustanowienia pełnomocnika z urzędu nie jest formą sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a zatem – przy zachowaniu prawa strony do wniesienia skargi na postanowienie referendarza sądowego do sądu – nie godzi w prawo do sądu jako organu o konstytucyjnie ukształtowanej charakterystyce. To oznacza, że art. 123 § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim przyznaje referendarzowi sądowemu prawo do orzekania w sprawie ustanowienia pełnomocnika z urzędu, jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca, zezwalając referendarzom na orzekanie w tego rodzaju sprawach i zapewniając następczą kontrolę sądową rozstrzygnięć, nie przekroczył przysługującej mu swobody regulacyjnej. Prawo do złożenia skargi do sądu na postanowienie referendarza sądowego realizuje konstytucyjny standard prawa do sądu.

Prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji) nie stoi na przeszkodzie temu, aby sąd rozpoznający skargę na postanowienie referendarza sądowego o odmowie ustanowienia pełnomocnika z urzędu lub zwolnienia od kosztów sądowych działał jako sąd drugiej instancji (art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c. w badanym brzmieniu). Konstytucyjne prawo określone w art. 78 Konstytucji gwarantuje możliwość skarżenia jedynie tych orzeczeń, które zostały wydane w pierwszej instancji, niezależnie od tego czy w pierwszej instancji orzekał sąd czy referendarz sądowy. Nie gwarantuje ono jednak możliwości zaskarżenia każdego kolejnego orzeczenia. W analizowanym wypadku strona ma zapewnioną sądową kontrolę orzeczenia referendarza sądowego w postaci instytucji skargi na postanowienie referendarza w przedmiocie kosztów, która gwarantuje sądowi „ostatnie słowo” w sytuacji, gdy wniosek osoby zainteresowanej nie został uwzględniony przez referendarza sądowego.

MARSZALEM SEJMU

Elżbieta Witek