



**PK VIII TK 5.2020**

**(SK 5/20)**

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku ze skargą konstytucyjną J W. o stwierdzenie, że:

- 1) art. 246 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (aktualny t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.) „w zakresie, w jakim nakłada na stronę obowiązek wykazania, że nie jest w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania bez ustanowienia obiektywnych, jednoznacznych i wiążących sąd kryteriów oceny sytuacji strony”, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z wywodzoną z art. 2 zasadą poprawnej legislacji i preambułą Konstytucji RP w zakresie zasady rzetelności działania instytucji publicznych;
- 2) art. 276 w związku z art. 175 § 1 w związku z art. 246 § 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 245 § 1 - 3 ustawy wymienionej w punkcie 1 „w zakresie, w jakim nakłada na stronę wymóg wniesienia skargi o wznowienie postępowania sporządzonej i podpisanej przez adwokata lub radcę prawnego, jednocześnie nie gwarantując stronie prawa do uzyskania w tym zakresie zwolnienia od kosztów w zakresie całkowitym lub częściowym, a w konsekwencji uzyskania pomocy prawnej według obiektywnych, jednoznacznych i wiążących sąd kryteriów oceny jej sytuacji materialnej”, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z wywodzoną z art. 2 zasadą poprawnej legislacji i preambułą Konstytucji RP w zakresie zasady rzetelności działania instytucji publicznych

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

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) art. 246 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (aktualny t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.) w zakresie, w jakim nakłada na stronę obowiązek wykazania, że nie jest w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP;
- 2) art. 276 w związku z art. 175 § 1 w związku z art. 246 § 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 245 § 1 - 3 ustawy wymienionej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nakłada na stronę wymóg wniesienia skargi o wznowienie postępowania sporządzonej i podpisanej przez adwokata lub radcę prawnego, jednocześnie nie gwarantując stronie prawa pomocy w zakresie całkowitym lub częściowym, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP;
- 3) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tj.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

## **UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej J W. (dalej: Skarżący) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że art. 246 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30

sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (aktualny t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.; dalej: p.p.s.a.) oraz art. 276 w związku z art. 175 § 1 w związku z art. 246 § 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 245 § 1 - 3 p.p.s.a., w zakresie opisanym w *petitum* skargi, są niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z wywodzoną z art. 2 zasadą poprawnej legislacji i preambułą Konstytucji RP w zakresie zasady rzetelności działania instytucji publicznych.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Decyzją z dnia            stycznia 2003 r. Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w W            stwierdził brak podstaw do rozpoznania choroby zawodowej u Skarżącego, zaś decyzją z dnia            lutego 2003 r. utrzymał w mocy uprzednie rozstrzygnięcie w tej sprawie. Następnie, decyzją z dnia            października 2014 r. Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w W            odmówił uchylecia lub zmiany decyzji z 2003 r.

Decyzją z dnia            grudnia 2014 r. Główny Inspektor Sanitarny utrzymał w mocy, zaskarżoną przez Skarżącego, decyzję Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w W            .

Wyrokiem z dnia            lipca 2015 r. o sygn.            Wojewódzki Sąd Administracyjny w W            oddalił skargę Skarżącego na decyzję Głównego Inspektora Sanitarnego.

Wyrokiem z dnia            listopada 2016 r. o sygn.            Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Skarżącego od powołanego wyżej wyroku WSA w W            .

Skarżący, działając w imieniu własnym, skierował do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę o wznowienie postępowania w sprawie o sygn.

, która została przez NSA odrzucona – postanowieniem z dnia            września 2017 r. o sygn.            – z uwagi na niedochowanie przymusu adwokacko-radcowskiego.

Równolegle, Skarżący złożył wniosek o udzielenie mu prawa pomocy przez ustanowienie pełnomocnika z urzędu do sporządzenia skargi o wznowienie postępowania. Postanowieniem z dnia      września 2017 r. o sygn.

starszy referendarz sądowy w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w W      odmówił Skarżącemu przyznania prawa pomocy w zakresie ustanowienia adwokata. Następnie, postanowieniem z dnia      października 2017 r. o sygn.      Wojewódzki Sąd Administracyjny w

W      , po rozpoznaniu sprzeciwu Skarżącego od wymienionego powyżej postanowienia starszego referendarza sądowego, utrzymał owo postanowienie w mocy.

Niezależnie od powyższego, Skarżący skierował do Sądu Rejonowego w W      wniosek z dnia      lipca 2017 r. o ustanowienie pełnomocnika z urzędu celem wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego. Postanowieniem z dnia      grudnia 2017 r. o sygn.      Sąd Rejonowy w W      ustanowił dla Skarżącego pełnomocnika z urzędu celem wniesienia skargi konstytucyjnej.

Postanowieniem z dnia 26 sierpnia 2019 r. o sygn. Ts 61/18 Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. W uzasadnieniu postanowienia Trybunał wskazał, iż Skarżący nie spełnił przesłanki, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, polegającej na uzyskaniu ostatecznego rozstrzygnięcia o wolnościach lub prawach albo obowiązkach Skarżącego określonych w Konstytucji. Trybunał stwierdził bowiem, iż „[o]drzucenie skargi o wznowienie postępowania z uwagi na niedochowanie przymusu adwokacko-radcowskiego, tj. skargi dotyczącej postępowania zakończonego postanowieniem o oddaleniu skargi kasacyjnej, nie przesądza bowiem w sposób władczy o niedopuszczalności wzruszenia tego postanowienia. Przeciwnie, Trybunał zwraca uwagę, że odrzucenie skargi o wznowienie postępowania wskazało skarżącemu konkretne uchybienie proceduralne, które nie wyklucza możliwości ponownego wniesienia i

merytorycznego rozpoznania przez sąd identycznej przedmiotowo skargi o wznowienie postępowania, wolnej od wytkniętych wcześniej wad formalnych” (uzasadnienie, s. 7). Ponadto, Trybunał podkreślił, iż „(...) zgodnie z art. 276 p.p.s.a. w związku z art. 200 p.p.s.a. i art. 205 § 2 p.p.s.a. stronie, która wniosła skuteczną skargę o wznowienie postępowania przysługuje zwrot kosztów zastępstwa adwokackiego. Trybunał stwierdził również, iż „(...) uzasadnienie skargi (...) sprowadza się do kwestionowania jednostkowego, niekorzystnego dla skarżącego rozstrzygnięcia sądowego wydanego w przedmiocie ustanowienia pełnomocnika z urzędu celem wniesienia skargi o wznowienie postępowania” (uzasadnienie, s. 10). Trybunał Konstytucyjny nie jest zaś organem uprawnionym do kontroli instancyjnej orzeczeń sądowych i oceny ich trafności.

Postanowieniem z dnia 19 grudnia 2019 r. o sygn. Ts 61/18 Trybunał Konstytucyjny, po rozpoznaniu zażalenia Skarżącego na wskazane powyżej postanowienie Trybunału, uwzględnił owo zażalenie i nadał skardze dalszy bieg. Trybunał stwierdził bowiem, że przedłożone przez Skarżącego postanowienie NSA w przedmiocie odrzucenia skargi o wznowienie postępowania sądowego jest orzeczeniem ostatecznym o wolnościach i prawach Skarżącego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Sąd Konstytucyjny zaznaczył w szczególności, że „[s]karżący wskazał na wymóg formalny zawarty w art. 276 w związku z art. 175 § 1 w związku z art. 246 § 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 245 § 1 - 3 p.p.s.a., który pozbawia go uprawnienia do wniesienia skargi o wznowienie postępowania. Odrzucenie skargi o wznowienie postępowania jest rozstrzygnięciem o charakterze formalnym. Potwierdza ona obowiązywanie normy ograniczającej uprawnienie do wznowienia postępowania ze względu na brak profesjonalnego pełnomocnika. Uprawdopodobnia tym samym zajście zdarzenia, które – w ocenie skarżącego – stanowi naruszenie jego praw podmiotowych” (uzasadnienie, s. 5).

Skarżący wskazał, iż zakwestionowane w *petitum* skargi przepisy naruszają Jego konstytucyjne prawo do ochrony sądowej wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Pośrednio zaś naruszona została zasada poprawnej legislacji, w tym dostatecznej określoności przepisów, wywodzona z art. 2 Konstytucji RP, oraz zasada rzetelności działania instytucji publicznych określona w preambule Konstytucji RP. W uzasadnieniu skargi Skarżący podniósł zaś w szczególności, że „(...) ustanowienie przymusu adwokacko-radcowskiego w zakresie wniesienia nadzwyczajnego środka zaskarżenia w postaci skargi o wznowienie postępowania nie może ograniczać strony w skorzystaniu z przysługującego jej prawa (do sądu – przyp. wł.) i powinno być skorelowane z rzetelnym sposobem oceny ewentualnego braku możliwości finansowych skorzystania przez skarżącego z pomocy profesjonalisty, a w konsekwencji pomocy państwa w tym zakresie. (...) Brak spójnych, logicznych i rzetelnych zasad powyższej oceny prowadzi do ograniczenia prawa skarżącego do sądu” (uzasadnienie skargi, s. 9). Konstytucyjna zasada poprawnej legislacji wymaga zaś – zdaniem Skarżącego – „(...) stworzenia odpowiednich rozwiązań legislacyjnych, zapewniających obiektywność i rzetelność, a także wyłączających dowolność w ocenie, czy osobie przysługuje prawo do adwokata z urzędu, a w konsekwencji czy – wobec posiadanych środków finansowych – będzie ona mogła skorzystać z przysługującego jej prawa do złożenia nadzwyczajnego środka zaskarżenia jakim jest skarga o wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego” (uzasadnienie skargi, s. 10). W ocenie Skarżącego, także „[z]asada rzetelności powinna (...) uwzględniać skonkretyzowanie zasad ubiegania się strony o pomoc państwa poprzez wyznaczenie pełnomocnika z urzędu w złożeniu nadzwyczajnego środka zaskarżenia, które gwarantowałyby obiektywizm, rzetelność i możliwość uzyskania tej pomocy zawsze w sytuacjach, w których brak pomocy państwa prowadziłby *de facto* do pozbawienia obywatela prawa do skorzystania z przysługujących mu praw” (uzasadnienie skargi, s. 11-12). Skarżący podniósł zatem, że przepis art. 246 § 1 i 2 p.p.s.a. nie precyzuje obiektywnych,

jednoznacznych i wiążących sąd kryteriów oceny sytuacji materialnej strony. „Powyższe, w połączeniu z faktem, że z jednej strony ustawodawca wymaga od strony postępowania, do zainicjowania postępowania w przedmiocie skargi o wznowienie postępowania, reprezentacji zawodowego pełnomocnika, z drugiej zaś nie tylko nie gwarantuje jej zapewnienia pomocy pełnomocnika, ale też nie przedstawia jasnych kryteriów ubiegania się o pomoc w tym zakresie, powoduje naruszenie konstytucyjnych praw i wolności, przewidzianych w powołanych w skardze przepisach ustawy zasadniczej” (uzasadnienie skargi, s. 12).

Merytoryczną ocenę zarzutów podniesionych w skardze konstytucyjnej należy poprzedzić ustaleniem, czy skarga spełnia wymagania, od których zależy dopuszczalność jej rozpoznania.

Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania jest bowiem obowiązany do badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej i kontrolowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania orzeczenia, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Z uwagi na to, że przepisy nie określają terminu wyłączonego możliwość badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej, wymóg badania ujemnych przesłanek wydania orzeczenia, pociągających za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania, jest aktualny przez cały czas rozpoznania skargi. Badanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy skarga konstytucyjna spełnia konstytucyjne i ustawowe wymogi niezbędne do jej rozpoznania, następuje więc także po zakończeniu etapu wstępnego rozpoznania i skierowaniu tejże skargi do merytorycznego rozpoznania. Skład wyznaczony do merytorycznego rozpoznania skargi nie jest bowiem związany wynikiem wstępnej weryfikacji dopuszczalności skargi konstytucyjnej (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139; 10 listopada 2009 r., sygn. SK 45/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 155; 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 29/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 130; 28 lutego

2012 r., sygn. SK 32/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 21; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; 29 stycznia 2014 r., sygn. SK 9/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 8; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 37; 5 lipca 2017 r., sygn. SK 8/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 54 oraz 28 lutego 2018 r., sygn. SK 28/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 10).

Analizując skargę w niniejszej sprawie pod kątem formalnym, w pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę na fakt, że Skarżący zaskarżył art. 246 § 1 pkt 1 p.p.s.a. „w zakresie, w jakim nakłada na stronę obowiązek wykazania, że nie jest w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania bez ustanowienia obiektywnych, jednoznacznych i wiążących sąd kryteriów oceny sytuacji strony”, oraz art. 276 w związku z art. 175 § 1 w związku z art. 246 § 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 245 § 1 - 3 p.p.s.a. „w zakresie, w jakim nakłada na stronę wymóg wniesienia skargi o wznowienie postępowania sporządzonej i podpisanej przez adwokata lub radcę prawnego, jednocześnie nie gwarantując stronie prawa do uzyskania w tym zakresie zwolnienia od kosztów w zakresie całkowitym lub częściowym, a w konsekwencji uzyskania pomocy prawnej według obiektywnych, jednoznacznych i wiążących sąd kryteriów oceny jej sytuacji materialnej”.

Skarżący niekonstytucyjności zaskarżonego art. 246 § 1 pkt 1 p.p.s.a. upatruje zatem w braku obiektywnych i wiążących sąd kryteriów oceny sytuacji materialnej strony, która wnioskuje o przyznanie prawa pomocy. Nie kwestionuje bowiem samego obowiązku wykazania braku zdolności finansowej poniesienia kosztów postępowania, lecz brak takich kryteriów przy dokonywaniu oceny owej zdolności finansowej. Podobnie – choć nieco szerzej – został sformułowany przez Skarżącego zarzut niekonstytucyjności art. 276 w związku z art. 175 § 1 w związku z art. 246 § 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 245 § 1 - 3 p.p.s.a. Skarżący nie kwestionuje bowiem istnienia przymusu adwokacko-radcowskiego przy wnoszeniu skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego, lecz zarzuca, że ustawodawca nie gwarantuje pomocy profesjonalnego pełnomocnika



przy wnoszeniu takiej skargi i jednocześnie nie przedstawia jasnych kryteriów oceny sytuacji materialnej strony ubiegającej się o pomoc prawną w tym zakresie.

Taki sposób określenia przedmiotu kontroli oraz analiza argumentów podniesionych na poparcie zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją wskazuje, że w istocie zakwestionowana została w niniejszej sprawie – jako niezgodna z Konstytucją RP – nie sama treść stanowiących przedmiot kontroli przepisów, ale brak treści wymaganej, zdaniem Skarżącego, aby regulacja mogła zachować walor konstytucyjności. Dopuszczalność poddania kontroli Trybunału Konstytucyjnego luki w treści regulacji ustawowej zależy zaś od uznania, czy owa luka jest zaniechaniem ustawodawczym, czy pominięciem prawodawczym.

W orzecznictwie trybunalskim wielokrotnie wyjaśniano, że zaniechanie ustawodawcze ma miejsce wtedy, gdy uprawniony jest wniosek, iż brak określonej regulacji jest następstwem świadomej decyzji ustawodawcy. Natomiast, w wypadku pominięcia prawodawczego regulacja prawna została ustanowiona i obowiązuje, ale jej zakres jest niepełny lub zbyt wąski, gdyż istnieje norma konstytucyjna, w świetle której ustawodawca powinien uzupełnić badany akt o treść odpowiadającą standardowi konstytucyjnemu. Pominięcia prawodawcze są związane na ogół z brakiem zapewnienia właściwej realizacji konkretnych praw lub wolności przysługujących podmiotom danej kategorii. Niekiedy dotyczą także braków pewnych elementów w ramach określonego rodzaju procedur, które powodują pozbawienie możliwości realizacji praw określonej kategorii podmiotów. Trybunał może wówczas orzekać nie tylko o treści aktu prawnego, ale także o tym, co ustawodawca pominął, a powinien był uregulować, aby regulacja spełniała wymogi konstytucyjne (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 maja 2019 r., sygn. SK 26/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 20 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2018 r., SK 25/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 76 i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego tam przywołane).

Wskazywana przez Skarżącego luka w treści zaskarżonych przepisów ma – w świetle przywołanych kryteriów – charakter pominięcia prawodawczego, wobec czego skarga konstytucyjna może zostać rozpoznana przez Trybunał Konstytucyjny.

Dokonując dalszej analizy niniejszej skargi pod kątem formalnym, przypomnieć należy, że, w myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, zakwestionować zgodność z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji. Zasady, na jakich dopuszczalne jest korzystanie ze skargi konstytucyjnej, precyzuje zaś ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tj.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym), z której art. 53 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 wynika obowiązek określenia kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją, oraz obowiązek wskazania, która konstytucyjna wolność lub prawo, i w jaki sposób – zdaniem Skarżącego – zostały naruszone, a także obowiązek uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem Skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu.

Powyższe skłania zaś do przypomnienia, że zainicjowanie kontroli konstytucyjności danej regulacji prawnej w trybie skargi konstytucyjnej wiąże się z ograniczeniami przywoływania wzorców kontroli. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał bowiem, że wzorcami kontroli w postępowaniu

wszczętych skargą konstytucyjną mogą być zasadniczo tylko te przepisy Konstytucji RP, które statuuja określone prawa lub wolności, i że właściwego wzorca kontroli nie stanowią w tym wypadku normy ogólne, określające zasady ustrojowe, adresowane do ustawodawcy i narzucające mu pewien sposób regulowania poszczególnych dziedzin życia społecznego (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75; 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89).

W niniejszej sprawie przepisem statuującym określone prawo Skarżącego, które w Jego ocenie zostało naruszone przez kwestionowane przepisy, jest art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Obok tego wzorca kontroli Skarżący przywołał jednakże również preambułę Konstytucji RP oraz zasadę poprawnej legislacji, w tym dostatecznej określoności przepisów, wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP.

Zastrzeżenia należy przedstawić w odniesieniu do przywołania w skardze konstytucyjnej preambuły Konstytucji RP. W literaturze przedmiotu zauważa się bowiem, że właściwego wzorca kontroli w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną nie stanowią wartości zawarte w Preambule Konstytucji RP (zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 396). Przypomnieć bowiem należy, że preambule Konstytucji przypisuje się przede wszystkim funkcję generalną, polegającą na uroczystym proklamowaniu tych zasad i założeń, które ustrojodawca uważał za szczególnie ważne w świetle historii i terażniejszości państwa (zob. L. Garlicki, M. Derlatka [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, tom I, Art. 1-29*, red. L. Garlicki, M., Zubik, Warszawa 2016, s. 18-19). Preambuła odwołuje się zatem do wartości, które wskazują na pewne warunki życia społecznego lub ich cechy wyróżnione przez ustrojodawcę jako prawnie doniosłe i pożądane. We wstępie do Konstytucji można więc odczytać cztery konteksty, w których wskazywane są grupy wartości szczególnie doniosłe dla jej twórców: ogólnokulturowe, Polska – jako ojczyzna, Konstytucja – jako prawa podstawowe i Rzeczpospolita – jako państwo (zob. M. Piechowiak, [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz, Art. 1-86*, red. M. Safjan, L.

Bosek, Warszawa 2016, s. 132). We współczesnej polskiej doktrynie konstytucyjnej przeważa pogląd o normatywnym charakterze wstępu do Konstytucji. Wskazuje się jednak jednocześnie na to, że taki charakter mają te postanowienia preambuły, które spełniają rygory postanowień przepisu prawnego (aktu normatywnego). W pozostałym zakresie postanowienia wstępu mają znaczenie interpretacyjne. Podobnie podchodzi do tych kwestii Trybunał Konstytucyjny, który nawet w sprawach zainicjowanych w trybie kontroli abstrakcyjnej powołuje się na postanowienia preambuły jedynie związkowo. Wyjątkowo rzadko postanowienia te stanowią samodzielny wzorzec kontroli. Jeszcze większy stopień wstrzeźliwości wykazuje Trybunał w odniesieniu do możliwości wskazania postanowień preambuły wzorcem kontroli w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną (zob. L. Garlicki, M. Derlatka, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, tom I, Art. 1-29, op. cit.*, s. 37-38 oraz przywołana tam literatura i orzecznictwo).

Mając powyższe na uwadze, uznać należy, że postępowanie w zakresie kontroli zgodności art. 246 § 1 pkt 1 p.p.s.a. oraz art. 276 w związku z art. 175 § 1 w związku z art. 246 § 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 245 § 1 - 3 p.p.s.a., w zakresie opisanym w *petitum* skargi, z preambułą Konstytucji RP, podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Odmienne należy odnieść się do przywołanego przez Skarżącego art. 2 Konstytucji RP. Skarżący wskazał bowiem prawidłowo, jaka zasada wywodzona z art. 2 Konstytucji RP została – w Jego ocenie – naruszona, zaś w *petitum* skargi i w jej uzasadnieniu połączył ten ogólny wzorzec kontroli z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a w szczególności przedstawił argumentację, która pozwala uznać, iż art. 2 Konstytucji RP może stanowić pomocniczy wzorzec w niniejszej sprawie.

Zgodnie z 45 ust. 1 Konstytucji RP, [k]ażdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

Prawo do sądu należy do katalogu praw podmiotowych, przysługujących każdej jednostce, jest samoistne oraz chronione bez względu na niedochowanie pozostałych praw podmiotowych. Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że prawo do sądu obejmuje w szczególności: prawo dostępu do sądu, czyli prawo do uruchomienia postępowania przed sądem; prawo do odpowiednio ukształtowanej i rzetelnej procedury sądowej – zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. w szczególności wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29; z dnia 11 maja 2011 r., sygn. SK 11/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 32, z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1).

W niniejszej sprawie istotne znaczenie ma, spośród wyżej wymienionych elementów prawa do sądu, prawo do odpowiednio ukształtowanej i rzetelnej procedury sądowej – zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności.

Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do normatywnej treści konstytucyjnego nakazu odpowiednio ukształtowanej i rzetelnej procedury sądowej wielokrotnie podkreślał, że wymaganie „rzetelnego procesu” zakłada realizację wielu zasad procesowych. Wśród nich wskazywał przede wszystkim na sprawiedliwość i jawność postępowania. W wyroku z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, albowiem prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym. Wyjaśniając sens tego wymagania, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że sprawiedliwość proceduralna jest pojęciem, które nie ma swego sprecyzowanego

znaczenia. Jednak mimo wielości koncepcji doktrynalnych co do ustalenia zakresu pojęciowego tej zasady, jej jądro znaczeniowe, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, jest wspólne. Na zasadę tą składają się co najmniej wymagania: możliwości bycia wysłuchanym, ujawniania w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia, co ma zapobiegać jego dowolności i arbitralności (prawo do informowania), oraz zapewnienia uczestnikowi postępowania przewidywalności przebiegu postępowania (OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2; zob. też wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1, 18 października 2011 r., sygn. SK 39/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 84, 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 22/11, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 37).

W doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że na treść prawa do wysłuchania składają się – w ujęciu abstrakcyjnym – szczegółowe uprawnienia: do zgłaszania wniosków i żądań; twierdzeń faktycznych i dowodów na ich poparcie; do wypowiedzania się co do wszelkich kwestii prawnych; do bycia informowanym o postępowaniu; do zapoznania się z twierdzeniami strony przeciwnej (innego uczestnika postępowania) lub okolicznościami ustalonymi przez sąd z urzędu wraz z możliwością ustosunkowania się do nich, jak również do rozważenia przez sąd stanowiska prezentowanego przez stronę. Zakres i kształt szczegółowych uprawnień procesowych, służących realizacji prawa do wysłuchania, jest uwarunkowany *in concreto* pozycją procesową podmiotu tego prawa, rodzajem sprawy oraz postawy zainteresowanego podmiotu. Nie jest zatem naruszeniem tego prawa rozpoznanie sprawy pod nieobecność, gdy strona nie korzysta z prawa do wysłuchania, chociaż taką możliwość miała zapewnioną (zob. P. Grzegorzczak, K. Weitz, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86, op. cit.*, s. 1133-1134 i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego tam przywołane).

W literaturze przedmiotu i judykaturze Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że prawo do informowania jest ściśle powiązane z prawem do

wysłuchania. Podkreśla się jednocześnie, że nakaz sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy nie zakłada, że każda decyzja sądowa, która jest podejmowana w postępowaniu, wymaga sporządzenia uzasadnienia. Zauważa się bowiem, iż „założenie przeciwne byłoby albo praktycznie niemożliwe do zrealizowania albo nie dałoby się zharmonizować z prawem do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, także wynikającym z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP” (P. Grzegorzczak, K. Weitz, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86, op. cit.*, s. 1139).

Przewidywalność postępowania, w kontekście prawa do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, Trybunał Konstytucyjny łączył natomiast z zapewnieniem stronom i uczestnikom postępowania przewidywalności przebiegu postępowania sądowego poprzez odpowiednią spójność i logikę mechanizmów, którym podmioty te są poddane w trakcie rozpoznania ich indywidualnej sprawy (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53). Przewidywalność postępowania należy zatem rozumieć w ten sposób, że istnieją czytelne, z góry określone, i mające zastosowanie w danej sprawie reguły prowadzenia postępowania od jego początku aż do końca (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 29 kwietnia 2008 r., sygn. SK 11/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 47 oraz 30 października 2012 r., sygn. SK 8/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 111).

W kontekście niniejszej sprawy – z uwagi na okoliczność, że wśród przepisów stanowiących przedmiot zaskarżenia znajduje się art. 276 p.p.s.a. należący do grupy przepisów normujących kwestie wznowienia postępowania – konieczne jest odniesienie się też do tego, czy art. 45 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje prawo do wznowienia postępowania. Przypomnieć bowiem należy, że stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w tej kwestii nie było jednolite. W wyroku z dnia 16 stycznia 2006 r. o sygn. SK 30/05 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że choć podmioty prawa nie mogą – na podstawie uregulowań

konstytucyjnych – domagać się od prawodawcy zagwarantowania prawa do nadzwyczajnego środka zaskarżenia w procedurze cywilnej, to uzasadnione konstytucyjnie jest oczekiwanie, że w przypadku wprowadzenia do owej procedury tego nadzwyczajnego środka wzruszania prawomocnych rozstrzygnięć sądowych, wprowadzone rozwiązania nie będą naruszać prawa do sądu, zakazu zamykania drogi sądowej, jak również zasad sprawiedliwości proceduralnej (OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2). Trybunał Konstytucyjny podniósł też, że „Konstytucja nie gwarantuje ani powszechnego prawa do kontroli orzeczenia przez trzecią instancję (kasacja), ani jakiegoś ogólnego prawa do wznawiania postępowania. (...) nawet całkowite pominięcie instytucji wznowienia postępowania nie mogłoby naruszać konstytucyjnego prawa do sądu, ponieważ ani art. 45 ust. 1 ani art. 77 ust. 2 Konstytucji nie zawierają gwarancji możliwości rewidowania prawomocnych orzeczeń w jakichkolwiek sytuacjach” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1). W tym samym wyroku z dnia 12 stycznia 2010 r. o sygn. SK 2/09 Trybunał odnotował też, że wznowienie postępowania, oparte na ustawowych przesłankach, nie jest objęte wszystkimi gwarancjami art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i że ograniczenie możliwości wznowienia postępowania nie narusza *per se* prawa do sądu. Ustawodawca może zatem suwerennie kształtować przesłanki uruchomienia procedury wznowieniowej. Sąd Konstytucyjny zaznaczał jednak, iż powyższe nie oznacza, że art. 45 ust. 1 Konstytucji RP nie może stanowić wzorca kontroli dla przepisów o nadzwyczajnych środkach zaskarżenia. Podkreślał bowiem, że choć procedura wznowieniowa jest nieobligatoryjna z perspektywy konstytucyjnej, to „(...) istotne jest przestrzeganie prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury zgodnie z wymogami sprawiedliwości proceduralnej oraz zasad poprawnej legislacji (...)” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, *op. cit.*, zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2015 r., sygn. SK 21/14, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 122 i orzecznictwo Trybunału tam



przywołane). W postanowieniu z dnia 25 stycznia 2017 r. o sygn. SK 4/15 Trybunał Konstytucyjny stanął już wprost na stanowisku, iż „(...) prawo do żądania wzruszenia orzeczenia sądowego (...) w wypadku wystąpienia poważnych wad postępowania lub następczego wykrycia istotnych okoliczności faktycznych lub środków dowodowych, z których strona nie mogła skorzystać wcześniej, jest składową prawą do sądu w tym jego aspekcie, który dotyczy obowiązku sprawiedliwego ukształtowania procedury sądowej” (OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 1). Podobne zapatrywanie wyraził Trybunał w wyroku z dnia 15 maja 2019 r. o sygn. SK 26/17, dotyczącym wznowienia postępowania w procedurze sądownoadministracyjnej, wskazując, iż „(...) prawo do wznowienia postępowania nie może być uważane za bezpośredni przedmiot ochrony art. 45 ust. 1 Konstytucji w zakresie prawa dostępu do sądu. Ustawodawca zasadniczo ma zatem swobodę decyzji co do tego, czy i na jakich podstawach w wypadku określonego postępowania prawnego dopuścić wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem. Powoływane wyżej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje konsekwentnie, że podmiotom postępowań prawnych podlegających ustawowemu unormowaniu nie służy ogólne konstytucyjne prawo do wznowienia postępowania (nie ma gwarancji dostępu do wznowienia). O tym natomiast, czy w wypadku konkretnego postępowania takie prawo przysługiwać powinno (...) należy rozstrzygać na gruncie stanowiącej składnik prawa do sądu zasady sprawiedliwości proceduralnej, zgodnie z którą podmiot, którego prawa zostały naruszone, ma prawo do postępowania sądowego spełniającego standard rzetelności (ukształtowanego zgodnie z wymogami sprawiedliwości). To samo dotyczy kształtowania podstaw wznowienia i postępowania wznowieniowego, jeżeli w danym postępowaniu prawnym ustawodawca zdecydował się je wprowadzić; taka regulacja musi być zgodna z zasadą sprawiedliwości proceduralnej, a ponadto nie może naruszać innych zasad konstytucyjnych” (*op. cit.*).

Mając powyższe na uwadze, przyjąć należy, że zaskarżony art. 276 p.p.s.a. może zostać oceniony – wraz z innymi przepisami stanowiącymi przedmiot zaskarżenia w niniejszej sprawie – pod kątem zgodności z prawem do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, będącym elementem prawa do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Z kolei, z art. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”, odczytywane są trzy osobne zasady: państwa demokratycznego, państwa prawnego oraz państwa sprawiedliwego (zob. W. Sokolewicz, M. Zubik, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, tom I, Art. 1-29, op. cit.*, s. 102). Zasada państwa demokratycznego wymaga takiego ukształtowania i funkcjonowania instytucji i procedur demokratycznych, które zagwarantują suwerenność narodu, podział i równowagę się władz, pluralizm polityczny, społeczeństwo obywatelskie i wolność wyborów. Zasada państwa prawnego wymaga zaś takiego stanowienia norm prawnych, aby były zgodne z ustawą zasadniczą, oraz przestrzegania prawa przez organy władzy publicznej, które są prawem związane i działają na jego podstawie. Zasada państwa sprawiedliwego zakłada natomiast zakaz wprowadzania nieuzasadnionych różnicowań podmiotów prawa oraz nakaz zapewnienia wszystkim obywatelom zbliżonych szans rozwoju, a także pomocy ze strony władz publicznych w zaspokojeniu elementarnych potrzeb życiowych tym obywatelom, którzy nie są w stanie sami ich zaspokoić. Zasady te tworzą wspólnie ogólniejszą i bardziej abstrakcyjną klauzulę państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego, w której każda z trzech zasad cząstkowych musi być wyjaśniania w powiązaniu i z uwzględnieniem pozostałych.

Z tych trzech wymienionych powyżej zasad składających się na konstrukcję klauzuli demokratycznego państwa prawnego Trybunał Konstytucyjny wywiódł liczne zasady pochodne, a niekiedy z nich kolejne, nazywane zasadami pochodnymi drugiego stopnia. Katalog tych zasad nie jest

zamknięty, przy czym „teoretycznie wyróżnione, nazwane i sklasyfikowane zasady splatają się ze sobą na tle konkretnych stanów faktycznych, a ich zakresy mogą się częściowo, a nawet całkowicie pokrywać” (W. Sokolewicz, M. Zubik, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, tom I, Art. 1-29, op. cit.*, s. 112).

Jedną z najważniejszych zasad pochodnych, która ma swoje bezpośrednie źródło w klauzuli demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, jest zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada ta, nazywana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, od dawna traktowana jest jako fundament państwa prawnego, z którego Trybunał wyprowadzał dalsze szczegółowe reguły. W literaturze przedmiotu i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że owa zasada wykazuje pewne podobieństwo do znanej z prawa prywatnego i międzynarodowego zasady dotrzymywania umów (zob. P. Tuleja, [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz, Art. 1-86, op. cit.*, s. 223 wraz z literaturą i orzecznictwem tam przywołanymi). Istota zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa polega na tym, że działania prawodawcze państwa powinny zapewniać bezpieczeństwo prawne jednostki oparte na pewności prawa, która umożliwia tej jednostce przewidywanie działań organów państwa oraz prognozowanie działań własnych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

Nakaz przestrzegania zasad poprawnej legislacji jest zaś funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/16, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 80).

Przez zasadę poprawnej legislacji rozumie się więc system „(...) ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących, jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym” (K. Działocha, T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6). Funkcją tej zasady jest „(...) nie tylko zapewnienie prawidłowości prawa regulującego stosunki między władzami publicznymi i obywatelami (jednostkami), lecz w ogólności prawa, któremu jest konieczna do osiągnięcia celów wyznaczonych danemu uregulowaniu. Ponad wszelką wątpliwość pozostaje, że na czoło wysuwa się zagwarantowanie pewności i bezpieczeństwa prawnego obywatelom, z zasady tej wynika zakaz stanowienia przepisów, które pozostawiają organom państwowym zbyt dużą swobodę oraz umożliwiają dowolność rozstrzygnięć (...). Tego rodzaju wada legislacyjna może stanowić przesłankę stwierdzenia niekonstytucyjności dotkniętego nią przepisu (...)” (W. Sokolewicz, M. Zubik, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, tom I, Art. 1-29, op. cit.*, s. 144 oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego tam przywołane).

Zasada poprawnej legislacji obejmuje też wymóg dostatecznej określoności przepisów. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści przyznawanych praw i nakładanych obowiązków. Dla oceny zgodności treści określonego przepisu z zasadą poprawnej legislacji istotne są w szczególności trzy założenia. Po pierwsze, każdy przepis prawa powinien być tak sformułowany, aby można było jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji podlega określonym w nim prawom i obowiązkom. Po drugie, powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie, powinien być tak skonstruowany, aby obejmował tylko te sytuacje, które racjonalny ustawodawca w istocie chciał w nim unormować (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/16, *op. cit.* i

orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego tam przywołane). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jednocześnie wielokrotnie podkreślano, że pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wówczas, gdy interpretacja tego przepisu – dokonywana w szczególności w orzecznictwie sądowym – okaże się niewystarczająca (zob. *ibidem*).

Zakwestionowane niniejszą skargą konstytucyjną przepisy p.p.s.a. posiadają następującą treść:

„Art. 175. § 1. Skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego, z zastrzeżeniem § 2 - 3.”;

„Art. 245. § 1. Prawo pomocy może być przyznane w zakresie całkowitym lub częściowym.

§ 2. Prawo pomocy w zakresie całkowitym obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.

§ 3. Prawo pomocy w zakresie częściowym obejmuje zwolnienie tylko od opłat sądowych w całości lub w części albo tylko od wydatków albo od opłat sądowych i wydatków lub obejmuje tylko ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.”;

„Art. 246 (dla czytelności stanowiska – przytoczony w całości):

§ 1. Przyznanie prawa pomocy osobie fizycznej następuje:

1) w zakresie całkowitym - gdy osoba ta wykaże, że nie jest w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania;

2) w zakresie częściowym - gdy wykaże, że nie jest w stanie ponieść pełnych kosztów postępowania, bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny.

§ 1a. Podstawą odmowy ustanowienia adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego osobie fizycznej nie może być

skorzystanie przez nią 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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 294).

§ 2. Osobie prawnej, a także innej jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, prawo pomocy może być przyznane:

1) w zakresie całkowitym - gdy wykaże, że nie ma żadnych środków na poniesienie jakichkolwiek kosztów postępowania;

2) w zakresie częściowym - gdy wykaże, że nie ma dostatecznych środków na poniesienie pełnych kosztów postępowania.

§ 3. Adwokata, radcę prawnego, doradcę podatkowego lub rzecznika patentowego można ustanowić dla strony, która nie zatrudnia lub nie pozostaje w innym stosunku prawnym z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym. Nie dotyczy to adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego ustanowionego na podstawie przepisów o prawie pomocy.”;

„Art. 276. Do skargi o wznowienie postępowania stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji, jeżeli przepisy niniejszego działu nie stanowią inaczej. Jednakże, gdy do wznowienia postępowania właściwy jest Naczelny Sąd Administracyjny, stosuje się odpowiednio przepisy art. 175.”.

Przystępując do oceny merytorycznej przywołanych powyżej regulacji, w pierwszej kolejności wskazać należy, że przepisy art. 245 i 246 p.p.s.a. należą do unormowań regulujących tzw. prawo pomocy w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

W art. 244 § 1 p.p.s.a. – który nie stanowi przedmiotu kontroli w niniejszym postępowaniu, a którego treść należy przywołać na potrzeby niniejszego stanowiska – wskazano, że prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów

sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.

W art. 245 p.p.s.a. uregulowano zaś kwestie związane z zakresem, w jakim przyznaje się prawo pomocy, stanowiąc w § 1, że może on być całkowity lub częściowy. W zakresie całkowitym – zgodnie z art. 245 § 2 p.p.s.a. – prawo pomocy obejmuje zarówno zwolnienie od kosztów sądowych, jak i ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika. W zakresie zaś częściowym – zgodnie z art. 245 § 3 p.p.s.a. – prawo pomocy może obejmować tylko niektóre elementy składające się na to prawo, tj. zwolnienie tylko od opłat sądowych w całości lub w części albo tylko od wydatków albo od opłat sądowych i wydatków lub tylko ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika.

Na temat kazuistycznego unormowania art. 245 § 3 p.p.s.a. wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 14 maja 2013 r. o sygn. I GZ 143/13, w którym podkreślił, że z uwagi na wielorakość stanów faktycznych, przewidziano w tym przepisie różne zakresy przyznania prawa pomocy, dając sądowi możliwość jak najpełniejszego dostosowania przyznanej pomocy do sytuacji materialnej strony, tak aby umożliwić stronie niemającej wystarczających środków finansowych dochodzenie praw przed sądem, ale jednocześnie nie narażać budżetu państwa na nieuzasadnione obciążenie. Sąd – uznając, że przedstawione przez stronę informacje są niewystarczające do przyznania prawa pomocy we wnioskowanym zakresie – powinien bowiem ocenić, czy nie uzasadniają one przyznania takiego prawa w mniejszym zakresie (LEX nr 1318696).

Artykuł 246 § 1 i 2 p.p.s.a. określa zaś, że ciężar dowodu spoczywa na stronie, która ubiega się o przyznanie prawa pomocy. W literaturze przedmiotu i orzecznictwie sądownoadministracyjnym podkreśla się, że z użycia w tych przepisach zwrotu „gdy wykaże” wynika, iż to strona ma przekonać sąd, że znajduje się w sytuacji, opisanej w tych przepisach, która uniemożliwia jej poniesienie jakichkolwiek kosztów postępowania lub poniesienie pełnych

kosztów postępowania (zob. M. Niezgódka-Medek, *Komentarz do art. 246 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, LEX, a także orzecznictwo sądowoadministracyjne tam przywołane).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym, na tle powyższych regulacji, wskazywano w szczególności, że celem instytucji prawa pomocy jest zapewnienie prawa do sądu i możliwości obrony swoich racji podmiotom, które znajdują się w sytuacji finansowej uniemożliwiającej poniesienie kosztów z tym związanych. Podkreślano jednocześnie, że prawo pomocy jest formą dofinansowania strony postępowania sądowego z budżetu państwa i przez to zwolnienie z obowiązku ponoszenia kosztów postępowania powinno sprowadzać się do wypadków, w których zdobycie przez stronę środków na sfinansowanie udziału w takim postępowaniu jest rzeczywiście, obiektywnie niemożliwe (zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 października 2004 r., sygn. GZ 71/04, ONSA 2005, nr 1, poz. 8 oraz postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 5 listopada 2018 r., sygn. II SA/Kr 787/18, LEX nr 2576723).

W orzecznictwie sądów administracyjnych zaznaczano jednocześnie, że obowiązek zapewnienia skutecznego dostępu do sądu nie oznacza konieczności zagwarantowania stronom bezwarunkowego prawa do uzyskania bezpłatnej pomocy prawnej ani prawa do zwolnienia od kosztów sądowych. Wymóg ponoszenia kosztów postępowania nie stanowi ograniczenia prawa do sądu i jest usprawiedliwiony koniecznością zapewnienia właściwego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Instytucja pomocy prawnej jest bowiem wyjątkiem od zasady ponoszenia kosztów postępowania przez same strony (zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2015 r., sygn. II GZ 935/14, LEX nr 1628836 oraz postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego: w Gliwicach - z dnia 19 listopada 2018 r., sygn. IV SA/Gl 413/18, LEX nr 2579044; w Gorzowie Wielkopolskim - z dnia 16 listopada



2018 r., sygn. II SA/Go 692/18, LEX nr 2579075; w Warszawie - z dnia 7 listopada 2018 r., sygn. II SA/Wa 1215/18, LEX nr 2579965).

Ponadto, w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest wyraźne stanowisko, że brak współpracy ze strony podmiotu ubiegającego się o przyznanie prawa pomocy skutkuje uznaniem, iż nie wykazał on zaistnienia przesłanek, o których mowa w art. 246 § 1 lub § 2 p.p.s.a., koniecznych do przyznania prawa pomocy we wnioskowanym zakresie (zob. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 4 października 2012 r., sygn. II FZ 700/12, LEX nr 1219910 oraz 28 marca 2012 r., sygn. I OZ 179/12, LEX nr 1136765). W tym kontekście podkreśla się w szczególności, że „[t]o sprawą zainteresowanego jest (...) wykazanie zasadności złożonego wniosku w świetle ustawowych przesłanek przyznania prawa pomocy, jako że użycie w art. 246 § 2 pkt 1 p.p.s.a. określenia »gdy wykaże« wskazuje wyraźnie, iż to wnioskodawca ma przekonać rozpoznającego wniosek, że znajduje się w sytuacji uprawniającej go do skorzystania z przewidzianego w tym przepisie dobrodziejstwa procesowego jakim jest instytucja prawa pomocy. (...) Uchylenie się strony od obowiązków nałożonych w toku postępowania o przyznanie prawa pomocy, jak również nierzetelne ich wykonanie, jest przeszkodą wykluczającą uprawdopodobnienie wskazanych we wniosku okoliczności, a w konsekwencji wyłącza możliwość przyznania jej prawa pomocy w żądanym zakresie” (postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 11 października 2018 r., sygn. I SA/Kr 549/18, LEX nr 2575951 i orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego tam przywołane).

Treść zaskarżonych przepisów art. 245 i art. 246 p.p.s.a. wskazuje, że przyznanie prawa pomocy zostało pozostawione uznaniu referendarza sądowego (art. 258 § 1 i 2 p.p.s.a.) a w szczególnie uzasadnionych przypadkach również sądu (art. 258 § 4 p.p.s.a.). Podstawę zaś takiego uznania stanowią informacje wynikające z oświadczenia zawartego we wniosku składanym przez strony na urzędowym formularzu, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie

falszywego oświadczenia (art. 252 § 1, 1a i 2 p.p.s.a.). W myśl regulacji art. 252 § 1 p.p.s.a., wniosek o przyznanie prawa pomocy powinien zawierać oświadczenie strony obejmujące dokładne dane o stanie majątkowym i dochodach, a jeżeli wniosek składa osoba fizyczna, ponadto dokładne dane o stanie rodzinnym oraz oświadczenie strony o niezatrudnieniu lub niepozostawaniu w innym stosunku prawnym z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym. Jeżeli oświadczenie okaże się niewystarczające do oceny rzeczywistego stanu majątkowego i możliwości płatniczych oraz stanu rodzinnego strony lub budzi wątpliwości, referendarz sądowy może wezwać stronę do złożenia w określonym terminie dodatkowego oświadczenia lub przedłożenia dokumentów źródłowych dotyczących jej stanu majątkowego (art. 255 w zw. z art. 258 § 2 pkt 5 p.p.s.a.). Naczelny Sąd Administracyjny, w postanowieniu z dnia 7 lipca 2009 r. o sygn. II FZ 209/09, podkreślił ponadto, że do postanowień wydawanych w sprawie przyznania prawa pomocy powinien być odpowiednio stosowany art. 141 § 4 p.p.s.a., tj. z uwzględnieniem okoliczności, że w omawianym postępowaniu sąd administracyjny dokonuje samodzielnych ustaleń faktycznych i samodzielnie ocenia moc dowodową przedstawionych dowodów (zob. LEX nr 552688).

Postanowienia w przedmiocie przyznania prawa pomocy wymagają uzasadnienia i są doręczane stronom z urzędu. Przysługują od nich środki zaskarżenia: w wypadku postanowień wydanych przez referendarza przysługuje prawo sprzeciwu do wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 259 § 1 i art. 260 p.p.s.a.), a w wypadku postanowień wojewódzkich sądów administracyjnych – zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 258 § 4 p.p.s.a.). Od sprzeciwu i zażaleń w tych sprawach nie pobiera się opłat sądowych (art. 261 p.p.s.a.).

W świetle powyższych rozważań argumentacja Skarżącego, wskazująca na niekonstytucyjność art. 246 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w zakresie, w jakim przepis ten

nakłada na stronę obowiązek wykazania, że nie jest ona w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania, bez ustanowienia obiektywnych, jednoznacznych i wiążących sąd kryteriów oceny sytuacji materialnej strony wnioskującej o przyznanie prawa pomocy, nie zasługuje na uwzględnienie.

Podnieść bowiem należy, że Skarżący zdaje się nie dostrzegać, iż zaskarżony przepis nie funkcjonuje w normatywnej próżni, lecz w otoczeniu przepisów dookreślających kryteria przyznania prawa pomocy. Zadanie takie spełniają w szczególności przepisy art. 252 i art. 255 p.p.s.a. Treść tych przepisów w powiązaniu z treścią art. 246 § 1 pkt 1 i 2 p.p.s.a. prowadzi zaś do uznania, że przyznanie prawa pomocy podlega – co prawda – uznaniu sądu (referendarza sądowego), jednakże ustawodawca nie pozostawił w tym zakresie takiej swobody, która prowadziłaby do dowolności (arbitralności) orzekania. Ponadto, kryteria przyznawania prawa pomocy wypracowane zostały też w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Należy więc stwierdzić, że zakwestionowany art. 246 § 1 pkt 1 p.p.s.a. jest zgodny z prawem do odpowiednio ukształtowanej i rzetelnej procedury sądowej – zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności, stanowiącym jeden z elementów konstytucyjnego prawa do sądu w związku z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą poprawnej legislacji, w tym określoności przepisów prawa.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślano bowiem, że nie jest możliwe skonstruowanie przepisów, które wykluczałyby jakikolwiek margines swobody ich odczytania (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 lipca 2019 r., sygn. Ts 56/19, OTK ZU z 2019 r., seria B, poz. 186). Wskazywano też, że niezasadne jest kwestionowanie zgodności z Konstytucją RP przepisów tylko dlatego, że pozostawiają one organom je stosującym prawo do określonej sfery uznaniowości

(zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lutego 2014 r., sygn. Ts 32/13, OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 593).

Treść art. 246 § 1 pkt 1 p.p.s.a. nie umożliwia więc sądowi – jak już zaznaczono – swobodnego decydowania o przyznaniu prawa pomocy. Przewiduje jedynie konieczność wykazania przez stronę, że nie jest ona w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania. Owo „wykazanie” odbywa się zaś w oparciu o kryteria określone w przepisach art. 252 i art. 255 p.p.s.a., które – co należy przypomnieć – zawierają precyzyjne kryteria oceny sytuacji materialnej strony postępowania ubiegającej się o prawo pomocy. Jeżeli bowiem dane o stanie majątkowym, dochodach i stanie rodzinnym strony postępowania, przedstawione na podstawie art. 252 p.p.s.a., budzą wątpliwości referendarza sądowego (sądu) co do spełnienia przez stronę przesłanek przyznania prawa pomocy, niezbędnym jest wezwanie wnioskodawcy do przedłożenia dokumentów źródłowych obrazujących sytuację majątkową i rodzinną tego wnioskodawcy. Dokumentami źródłowymi, do złożenia których wnioskodawca może zostać wezwany, są zaś – zgodnie z § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 sierpnia 2015 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępniania urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy (Dz. U. z 2015 r., poz. 1257) – odpisy zeznań podatkowych za ostatnie dwa lata kalendarzowe; wyciągi z posiadanych rachunków bankowych z okresu ostatnich sześciu miesięcy; odpisy lub wypisy z rejestrów urzędowych; odpisy dwóch ostatnich bilansów; zaświadczenia o wysokości osiągniętego dochodu, uzyskanych wynagrodzeń, honorariów i innych należności oraz otrzymywanych świadczeń z okresu ostatnich dwóch lat; zaświadczenie o sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej wnioskodawcy wydawane przez upoważnionego pracownika jednostki organizacyjnej gminy realizującej zadania pomocy społecznej. Należy też zauważyć, iż w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zwrócono

uwagę, że nie można odmówić przyznania prawa pomocy przed podjęciem działań, o których mowa w art. 255 p.p.s.a., jeśli istnieją wątpliwości co do spełnienia przez stronę przesłanek przyznania takiego prawa. W postanowieniu z dnia 20 maja 2014 r. o sygn. II FZ 588/14 NSA uznał zaś, że zaniechanie wezwania do doprecyzowania danych o zarobkach i sposobie zarobkowania, gdy sąd pierwszej instancji stwierdza, że dane były niewystarczające do wydania orzeczenia o prawie pomocy, stanowi naruszenie art. 255 p.p.s.a. (LEX nr 1465271).

Przepis art. 246 § 1 pkt 1 p.p.s.a. – funkcjonujący w otoczeniu normatywnym pozostałych przepisów p.p.s.a. regulujących prawo pomocy – zapewnia więc stronom postępowania przewidywalność przebiegu postępowania sądowego i stanowi realizację zagwarantowanego w Konstytucji RP prawa do sądu, a nie, jak twierdzi Skarżący, naruszenie owego prawa prowadzące do arbitralności rozstrzygnięć sądowych. Zaskarżony przepis zapewnia więc bezpłatną pomoc prawną, o ile tylko potrzeba skorzystania z takiej pomocy zostanie przez stronę należycie uprawdopodobniona.

Powyższe skłania też do przypomnienia, że w sprawie wywołanej skargą konstytucyjną J W. referendarz sądowy wezwał Skarżącego do uzupełnienia informacji o Jego stanie majątkowym i rodzinnym. Skarżący wykonał owo wezwanie nierzetelnie, albowiem uchylił się od wyjaśnienia, czy deklarowane we wniosku wydatki związane z utrzymaniem ponosi wyłącznie Skarżący, czy też ponosi je również . Nie nadesłał również żadnych dokumentów potwierdzających wysokość wydatków, a także wyciągów z rachunków bankowych z okresu ostatnich trzech miesięcy. Tym samym naraził się na negatywne skutki w postaci odmowy przyznania prawa pomocy we wnioskowanym zakresie, albowiem uchylił się częściowo od nałożonych przez referendarza sądowego w toku postępowania o przyznanie prawa pomocy obowiązków, choć w świetle art. 246 § 1 pkt 1 p.p.s.a. ciężar dowodu co do wykazania przesłanek uzasadniających przyznanie prawa pomocy spoczywał

właśnie na Skarżącym. Nie można zaś przyjąć – jako przekonującego o niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji – argumentu Skarżącego, że w innych postępowaniach, zarówno przed sądami powszechnymi jak i administracyjnymi, Skarżącemu zostało przyznane prawo pomocy. Po pierwsze bowiem, zwrócić należy uwagę na okoliczność, że ciężar finansowy prawa pomocy jest zróżnicowany w zależności od zakresu żądanej pomocy. Po drugie, porównanie postanowienia z dnia września 2017 r. o sygn. , którym starszy referendarz sądowy w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w W odmówił Skarżącemu prawa pomocy, z nadesłanym przy piśmie Skarżącego z dnia października 2018 r. postanowieniem z dnia października 2016 r. o sygn. , którym starszy referendarz sądowy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W ustanowił dla Skarżącego radcę prawnego, prowadzi do wniosku, że w tych dwóch postępowaniach dochody Skarżącego oraz wydatki były określane na innym poziomie, a więc trudno z tego wywodzić, że to skarżony przepis jest niekonstytucyjny, bo w jednym postępowaniu Skarżącemu przyznany został pełnomocnik z urzędu, a w drugim nie. Trybunał Konstytucyjny zaś w takim wypadku nie jest organem powołanym do kontroli prawidłowości stosowania prawa.

Reasumując, stwierdzić należy, że art. 246 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w zakresie, w jakim nakłada na stronę obowiązek wykazania, że nie jest ona w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP.

Skarżący – co należy przypomnieć – zarzuca też zaskarżonym przepisom art. 276 p.p.s.a. w związku z art. 175 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 246 § 1 pkt 1 i 2 p.p.s.a. w związku z art. 245 § 1 - 3 p.p.s.a. nałożenie na stronę przymusu adwokacko-radcowskiego przy wniesieniu skargi o wznowienie postępowania i jednoczesny brak zagwarantowania stronie prawa do uzyskania zwolnienia od

kosztów w zakresie całkowitym lub częściowym w oparciu o obiektywne, jednoznaczne i wiążące sądy kryteria oceny sytuacji materialnej strony postępowania.

Uzupełniając przytoczoną w niniejszym stanowisku argumentację dotyczącą konstytucyjności art. 246 § 1 pkt 1 p.p.s.a w zakresie kryteriów, jakimi kieruje się referendarz sądowy (sąd), orzekając w przedmiocie przyznania stronie postępowania prawa pomocy, odnieść się w tym miejscu należy do kwestii przymusu adwokacko-radcowskiego przy wnoszeniu skargi o wznowienie postępowania i braku zagwarantowania przez ustawodawcę przyznania profesjonalnego pełnomocnika z urzędu przy wnoszeniu tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia.

W postępowaniu sądownoadministracyjnym przymus adwokacko-radcowski ma stosunkowo wąski charakter. Dotyczy bowiem jedynie sporządzania niektórych środków odwoławczych (oprócz skargi kasacyjnej – zażalenia na postanowienia, których przedmiotem jest odrzucenie skargi kasacyjnej – art. 194 § 4 p.p.s.a.) lub środków zbliżonych do nich charakterem: skargi o wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego, gdy do wznowienia właściwy jest Naczelny Sąd Administracyjny (zaskarżony w niniejszej sprawie art. 276 p.p.s.a.), oraz skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 285f § 3 p.p.s.a.). Zbliżone rozwiązania, ograniczające możliwość osobistego podejmowania działań przez strony, występują w szerszym zakresie w procedurze cywilnej w postępowaniu przed Sądem Najwyższym oraz w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Przymus adwokacko-radcowski, choć stanowi formalne ograniczenie prawa do wniesienia niektórych nadzwyczajnych środków zaskarżenia, pełni przede wszystkim funkcję gwarancyjną. Ma bowiem zapewnić, że nie będą one wnoszone w sprawach, w których nie występują przesłanki do ich złożenia, oraz że będą sporządzane przez osoby posiadające wiedzę i doświadczenie konieczne do ich prawidłowego zredagowania. Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 8

kwietnia 2014 r. o sygn. SK 22/11, podkreślił, że ze względu na wysoki stopień formalizacji skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym ustawodawca objął ją przymusem adwokacko-radcowskim, a więc nakazał, by była ona sporządzona przez profesjonalnego pełnomocnika, co ma – w zamierzeniu – zapobiegać wadliwemu sporządzaniu skarg kasacyjnych, obciążającemu sędziów dodatkową pracą i powodującemu zaległości sądowe (zob. OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 37). Także w odniesieniu do przymusu adwokacko-radcowskiego przy wnoszeniu skargi konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, iż przymus ten ma zapewnić, że skargi konstytucyjne będą sporządzane przez osoby mające wiedzę i doświadczenie konieczne do ich prawidłowego przygotowania. Jednocześnie ma służyć temu, by skargi nie były formułowane w sprawach, w których nie występują przesłanki ich złożenia (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2019 r., sygn. SK 6/18, OTK ZU z 2019, seria A, poz. 62 i orzecznictwo Trybunału konstytucyjnego tam przywołane). Z kolei, w wyroku z dnia 6 lipca 2018 r. o sygn. I OSK 435/18, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że przymus adwokacko-radcowski z założenia powinien gwarantować nie tylko sporządzenie skargi kasacyjnej w sposób odpowiadający wymogom ustawowym i umożliwiający Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu merytoryczne jej rozpoznanie, a w konsekwencji kontrolę zaskarżonego orzeczenia, lecz również takie skonstruowanie skargi kasacyjnej, które w ramach obowiązującego prawa uwzględnia motywy i intencje strony składającej skargę kasacyjną, w tym przyjętą przez nią strategię prowadzenia własnych spraw (LEX nr 2513352).

Wprowadzenie przymusu adwokacko-radcowskiego przy wnoszeniu nadzwyczajnych środków zaskarżenia nie wiązało się jednak, ani w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, ani w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, ani w postępowaniu sądowoadministracyjnym z ustawowym zagwarantowaniem profesjonalnego pełnomocnika. Przeciwnie – Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 17 lutego 2015 r. o sygn. Ts 367/14



podkreślił, że „(...) Konstytucja nie gwarantuje prawa do bezpłatnego wymiaru sprawiedliwości ani nie zapewnia każdemu w pełni bezpłatnej pomocy prawnej. Zasadą jest przynajmniej częściowe ponoszenie kosztów postępowania sądowego przez strony oraz korzystanie przez nie z pełnomocnika z wyboru. Jedynie w sytuacjach, w których strona postępowania wykaże, że nie jest w stanie ponieść kosztów związanych z ustanowieniem tego pełnomocnika, sąd może ustanowić dla niej pełnomocnika z urzędu” (OTK ZU nr 5/B/2015, poz. 511).

Przesłanką pierwotną przyznania profesjonalnego pełnomocnika, we wszystkich postępowaniach, w których występuje przymus adwokacko-radcowski, jest więc okoliczność związana z sytuacją majątkową strony postępowania. W art. 117 § 5 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tj.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1460 ze zm.; dalej: k.p.c.) uregulowano – co prawda – dodatkową przesłankę, jaką jest „potrzeba” udziału profesjonalnego pełnomocnika w sprawie. W odniesieniu do tej przesłanki, zarówno przedstawiciele doktryny, jak i judykatura wskazują, iż udział adwokata lub radcy prawnego jest potrzebny wówczas, gdy strona wnosząca o jego ustanowienie jest nieporadna, ma trudności z samodzielnym podejmowaniem czynności procesowych albo sprawa jest skomplikowana pod względem faktycznym lub prawnym (zob. T. Demendecki, *Komentarz aktualizowany do art. 117 Kodeksu postępowania cywilnego*, LEX oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2012 r., sygn. IV CZ 125/12, LEX nr 1288735). Odmowa zaś ustanowienia pełnomocnika, w postępowaniu cywilnym, z innych powodów niż niespełnienie kryteriów majątkowych, czyli z braku „potrzeby” udziału adwokata lub radcy prawnego w sprawie była – jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 listopada 2019 r. o sygn. SK 6/18 (*op. cit.*). – stosowana przez sądy jedynie w pojedynczych przypadkach.

Ponadto, stwierdzić należy, że nie istnieje konstytucyjny wymóg przyznania profesjonalnego pełnomocnika stronie składającej jakikolwiek nadzwyczajny środek zaskarżenia. Konstytucyjnie takie uprawnienie – w

aspekcie prawa do sądu – winno zostać zapewnione tylko tym podmiotom, które wykazą, że ze względu na brak odpowiednich środków nie są w stanie ponieść kosztów wynagrodzenia takiego pełnomocnika. Kryteria przyznania prawa pomocy, na kanwie niniejszej sprawy, regulują zaś – jak to już zostało omówione w niniejszym stanowisku – przepisy art. 246 oraz art. 252 i art. 255 p.p.s.a.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że art. 276 w związku z art. 175 § 1 w związku z art. 246 § 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 245 § 1 - 3 p.p.s.a. w zakresie, w jakim nakłada na stronę wymóg wniesienia skargi o wznowienie postępowania sporządzonej i podpisanej przez adwokata lub radcę prawnego, jednocześnie nie gwarantując stronie prawa pomocy w zakresie całkowitym lub częściowym, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
Robert Holmunda  
Zastępcę Prokuratora Generalnego