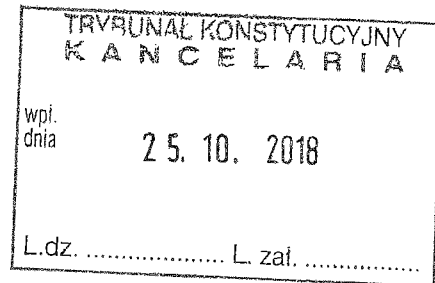




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 6/18
BAS-WAKU-1276/18

Warszawa, 25 października 2018 r.



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skarg konstytucyjnych M Sp. z o.o. w T z dnia 22 czerwca 2016 r. (sygn. akt SK 6/18, sygn. akt SK 7/18 i sygn. akt SK 8/18) oraz z dnia 10 sierpnia 2017 r. (sygn. akt SK 13/18), rozpoznawanych pod wspólną sygnaturą akt SK 6/18, jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 123 § 2 oraz art. 398²³ § 2 zdanie drugie ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 155, ze zm.) **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

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

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Przedmiotem kontroli konstytucyjności zainicjowanej skargami konstytucyjnymi M Sp. z o.o. w T (dalej : skarżąca) z 22 czerwca 2016 r. oraz z 10 sierpnia 2017 r. w zakresie, w jakim Trybunał Konstytucyjny nadał skargom bieg postanowieniami z 9 marca 2018 r. (sygn. akt Ts 135/16, Ts 136/16 oraz Ts 137/16) oraz postanowieniem z 14 czerwca 2018 roku (sygn. akt Ts 153/17) są:

- art. 123 § 2 i art. 117 § 5 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 155, ze zm.; dalej: k.p.c.) w związku z art. 66 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) „w zakresie w jakim przyznaje referendarzowi sądowemu prawo do orzekania w przedmiocie przyznawania prawa do pomocy prawnej z urzędu do sporządzenia skargi konstytucyjnej oraz w zakresie, w jakim rozstrzygnięcie o przyznaniu pełnomocnika z urzędu referendarz sądowy może uzależnić od istnienia bądź nieistnienia przesłanek do wniesienia skargi konstytucyjnej”,

- art. 66 ust. 3 ustawy o TK z 2015 r. w związku z art. 123 § 2 k.p.c. „w zakresie, w jakim przyznaje prawo do badania istnienia przesłanek do wniesienia skargi konstytucyjnej osobom niebędącym sędziami Trybunału Konstytucyjnego”,

- art. 398²³ k.p.c. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 29 ustawy z 17 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r., nr 7 poz. 45) w związku z art. 66 ust. 3 ustawy o TK z 2015 r. „w zakresie, w jakim przewiduje, że od orzeczeń wydawanych przez referendarzy sądowych, co do przyznawania pomocy prawnej z urzędu do sporządzenia skargi konstytucyjnej nie przysługuje prawo do odwołania się do sądu II instancji” (skargi sygn. akt SK 6/18, SK 7/18 oraz SK 8/18) oraz

- art. 398²³ § 2 zdanie 2 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym z art. 45 ust. 1 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji (skarga sygn. akt SK 13/18).

2. Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

Art. 117 § 5 k.p.c.: Sąd uwzględni wniosek, jeżeli udział adwokata lub radcy prawnego w sprawie uzna za potrzebny.

Art. 123 § 2 k.p.c.: Postanowienie o ustanowieniu albo odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego może wydać także referendarz sądowy.

Art. 398²³ k.p.c. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 29 ustawy z 17 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy- Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r., poz. 45): § 1. Rozpoznając skargę na postanowienie referendarza w przedmiocie kosztów sądowych lub kosztów procesu oraz na postanowienie o odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego, sąd wydaje postanowienie, w którym zaskarżone postanowienie referendarza sądowego utrzymuje w mocy albo je zmienia.

§ 2. W sprawach, o których mowa w § 1, wniesienie skargi na postanowienie referendarza wstrzymuje jego wykonalność. Sąd orzeka jako sąd drugiej instancji, stosując odpowiednio przepisy o zażaleniu.

Art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c. w brzmieniu obowiązującym: Sąd rozpoznaje skargę w składzie jednego sędziego, jako sąd drugiej instancji, stosując odpowiednio przepisy o zażaleniu.

Art. 66 ust. 3 ustawy o TK z 2015 r. uchylonej przez art. 91 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1157) brzmiał: W razie niemożności poniesienia kosztów pomocy prawnej skarżący może złożyć do sądu rejonowego swojego miejsca zamieszkania wnioski o ustanowienie dla niego adwokata lub radcy prawnego z urzędu, na podstawie przepisów o postępowaniu cywilnym.

II. Stan faktyczny i zarzuty skarżące

1. Skarżąca wystąpiła z czterema wnioskami o "zmianę lub ustanowienie pełnomocnika", domagając się „odrzczenia kandydatur pełnomocnika z urzędu”, wskazanych przez Okręgową Izbę Radców Prawnych w K w postępowaniach o sygnaturach , , oraz

Skarżąca uzasadniała swoje wnioski twierdząc, że pełnomocnik z urzędu ustanawiany jest dopiero z chwilą, gdy właściwy sąd umocuje postanowieniem osobę wskazaną przez organ samorządu zawodowego. Do tego czasu wyznaczony przez organ samorządu zawodowego radca prawny lub adwokat jest jedynie kandydatem na pełnomocnika, a w związku z tym skarżąca nie mając właściwie umocowanego pełnomocnika z urzędu ma prawo zwrócić się do sądu

o wyznaczenie pełnomocnika odpowiadającego jej potrzebom procesowym. Uzasadnieniem wniosków było także wydanie przez pełnomocnika z urzędu, ustanowionego w każdej z ww. spraw, opinii o braku podstaw do wniesienia skargi konstytucyjnej. Sąd Rejonowy w T Wydział Cywilny oddalił wnioski o zmianę pełnomocnika, zaś wnioski o ustanowienie nowego pełnomocnika w celu wniesienia skargi konstytucyjnej zostały przekazane do rozpoznania w odrębnym postępowaniu. Postanowieniami z listopada 2015 r. (sygn. akt), grudnia 2015 r. (sygn. akt i) oraz lutego 2018 (sygn. akt), referendarze sądowi w Sądzie Rejonowym w T Wydział Cywilny oddalili wnioski o ustanowienie nowego pełnomocnika, wskazując m.in. nietrafność zarzutów dotyczących braku umocowania organów samorządu zawodowego do wyznaczania pełnomocników z urzędu. Postanowienia wydane przez referendarzy zostały podtrzymane przez Sąd Rejonowy w T Wydział Cywilny w postanowieniach z lutego 2016 r. (sygn. akt , ,) oraz z kwietnia 2017 r. (sygn. akt).

2. W ocenie skarżącej art. 123 § 2 i art. 117 § 5 k.p.c. oraz art. 66 ust. 3 ustawy o TK z 2015 r. upoważniają referendarza sądowego do oceny zasadności skargi konstytucyjnej w przypadku składania środka odwoławczego w postaci zażalenia na postanowienie o odmowie ustanowienia kolejnego pełnomocnika (jeżeli pierwszy z pełnomocników złożył opinię o braku zasadności składania skargi konstytucyjnej). Działanie takie - jak podnosi skarżąca - ma powodować naruszenie gwarancji konstytucyjnej z art. 45 ust. 1 oraz art. 79 ust. 1 Konstytucji, uzależniając faktycznie możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej od oceny zasadności skargi przez pełnomocnika, referendarza i sąd, co ma ingerować w wyłączne kompetencje TK (skargi w sprawach SK 6/18, s. 3-4, SK 7/18, s. 4-6 oraz SK 8/18 s. 4-6). Skarżąca podniosła także, że orzekanie o przyznaniu pełnomocnika z urzędu należy kwalifikować jako sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, co w świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji przesądza o konieczności powierzenia tej czynności sądowi a nie referendarzowi sądowemu (skarga SK 13/18, s. 3-4).

W zakresie art. 398²³ k.p.c. skarżąca wskazuje, że przepis ten uniemożliwia weryfikację orzeczenia referendarza sądowego w ramach postępowania spełniającego standardy sprawiedliwości proceduralnej, gdyż środek zaskarżenia

ocenia ten sam sąd, przy którym działa referendarz- autor postanowienia będącego przedmiotem kontroli instancyjnej. Brak możliwości zaskarżenia postanowienia referendarza sądowego do sądu wyższej instancji ma naruszać zasadę dwuinstancyjności postępowania (art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji).

Weryfikacja orzeczenia referendarza przez sędziów, którym referendarz podlega w tym samym sądzie ma wykluczać możliwość obiektywnej oceny rozstrzygnięcia referendarza. Skarżąca w skardze SK 13/18 podnosi także, że art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c. narusza konstytucyjne prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, o którym stanowi przepis art. 45 ust 1 Konstytucji wskazując, że prawo do rozpoznania skargi na postanowienie referendarza sądowego przez inny sąd niż ten, przy którym działa referendarz sądowy jest elementem prawa do obiektywnego i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy.

III. Analiza formalnoprawna

1. Dopuszczalność rozpoznania skargi konstytucyjnej zależy od spełnienia przesłanek wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz przesłanek dotyczących konstrukcji skargi jako pisma wynikających z art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK). Zdaniem Sejmu skargi konstytucyjne rozpoznawane wspólnie pod sygn. SK 6/18 nie realizują w pełni tych przesłanek.

2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem zaskarżenia w skardze konstytucyjnej może być przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. W orzecznictwie TK to kryterium jest rozumiane stosunkowo szeroko. Przepisem aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji są nie tylko przepisy prawa materialnego określające treść rozstrzygnięcia ale także przepisy o charakterze proceduralnym zastosowane w sprawie oraz przepisy określające kompetencje sądu lub organu, który wydał ostateczne orzeczenie w sprawie skarżącego (zob. np. wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06). Jednocześnie między zaskarżonym

przepisem a wydanym orzeczeniem musi istnieć taki związek, że przepis ten wpłynął na ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie skarżącego w sposób prowadzący do naruszenia jego praw lub wolności konstytucyjnych (zob. postanowienia TK z: 6 lutego 2001, sygn. akt Ts 139/00 oraz 6 lipca 2005, sygn. akt SK 25/03). Jeżeli skarżący zaskarżył dany przepis nie w całości a jedynie we wskazanym w skardze zakresie, to należy przyjąć, że skarga jest dopuszczalna, jeżeli zastosowanie - zaskarżonego przepisu właśnie w zakresie, który został wskazany w skardze - wywarło wpływ na naruszenie konstytucyjnych praw lub wolności skarżącego.

3. W ocenie Sejmu, skargi rozpoznawane wspólnie pod sygn. SK 6/18 nie spełniają tego kryterium w części, w jakiej zaskarżony został:

- art. 117 § 5 k.p.c. „w zakresie w jakim przyznaje referendarzowi sądowemu prawo do orzekania w przedmiocie przyznawania prawa do pomocy prawnej z urzędu do sporządzenia skargi konstytucyjnej oraz w zakresie, w jakim rozstrzygnięcie o przyznaniu pełnomocnika z urzędu referendarz sądowy może uzależnić od istnienia bądź nieistnienia przesłanek do wniesienia skargi konstytucyjnej”,

- art. 123 § 2 k.p.c. „w zakresie, w jakim rozstrzygnięcie o przyznaniu pełnomocnika z urzędu referendarz sądowy może uzależnić od istnienia bądź nieistnienia przesłanek do wniesienia skargi konstytucyjnej” oraz

- art. 66 ust. 3 ustawy o TK z 2015 r. w związku z art. 123 § 2 k.p.c. „w zakresie, w jakim przyznaje prawo do badania istnienia przesłanek do wniesienia skargi konstytucyjnej osobom niebędącym sędziami Trybunału Konstytucyjnego”.

Z uzasadnienia postanowień referendarzy sądowych wydanych w sprawach o sygn. akt _____, sygn. akt _____ i sygn. akt _____ wynika, że w żadnym z tych postanowień referendarze nie dokonywali oceny istnienia przesłanek do wniesienia skargi konstytucyjnej. Skarżąca wносиła o powołanie przez sąd innych pełnomocników niż radcy prawni wskazani przez Okręgową Izbę Radców Prawnych i Okręgową Radę Adwokacką podnosząc, że nie jest reprezentowana przez pełnomocnika z urzędu do czasu aż takiego pełnomocnika powoła sąd. Wobec takich twierdzeń skarżącej w ww. postanowieniach wskazano prawidłowo, że zgodnie z art. 117³ § 2 w zw. z art. 118 § 1 k.p.c. stosunek pełnomocnictwa między skarżącą a pełnomocnikiem z urzędu powstał w chwili wyznaczenia pełnomocnika z urzędu przez właściwy organ

samorządu zawodowego. Podstawą odmowy wyznaczenia kolejnego pełnomocnika z urzędu w postępowaniach o sygn. akt _____, sygn. akt _____ i sygn. akt _____ nie była w związku z tym ocena istnienia lub nieistnienia przesłanek wniesienia skargi konstytucyjnej ale fakt istnienia w każdym z postępowań umocowania do reprezentowania skarżącej przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu. Ocena zasadności sporządzenia opinii o braku podstaw do sporządzenia skargi konstytucyjnej była przedmiotem innych postępowań (sygn. akt: _____, sygn. akt _____ i sygn. akt _____).

W postępowaniach, do których odnoszą się skargi konstytucyjne rozpoznawane wspólnie pod sygn. akt SK 6/18, referendarze sądowi, a następnie sąd weryfikujący postanowienia referendarzy, badali wyłącznie okoliczność, czy wobec działania prawidłowo umocowanego pełnomocnika z urzędu powołanie drugiego pełnomocnika dla skarżącej jest potrzebne. W każdym z postępowań sąd przyjął, że do oceny istnienia przesłanek skargi konstytucyjnej oraz sporządzenia takiej skargi wystarczy działanie jednego pełnomocnika, a nie merytoryczna ocena istnienia lub nieistnienia przesłanek do wniesienia skargi konstytucyjnej w sprawie, w której ustanowiono pełnomocnika z urzędu. Brak jest zatem związku między treścią rozstrzygnięć zapadłych w sprawach, do których odnoszą się skargi konstytucyjne, a zastosowaniem art. 117 § 5 i 123 § 2 k.p.c. oraz art. 66 ust. 3 ustawy o TK z 2015 r. w zakresie, w jakim rozstrzygnięcie o przyznaniu pełnomocnika z urzędu referendarz sądowy może uzależnić od istnienia bądź nieistnienia przesłanek do wniesienia skargi konstytucyjnej. Należy w związku z tym przyjąć, że rozpoznanie skarg konstytucyjnych wniesionych przez skarżącą nie jest w tym zakresie dopuszczalne.

Należy także podkreślić, że art. 117 § 5 k.p.c. nie jest przepisem, który w jakikolwiek sposób określa kompetencję referendarza sądowego „do orzekania w przedmiocie przyznawania prawa do pomocy prawnej z urzędu do sporządzenia skargi konstytucyjnej”. Nie może w związku z tym przyjąć, że zastosowanie art. 117 § 5 k.p.c. w zakresie wskazanym przez skarżącą mogło być podstawą rozstrzygnięcia sądu o wolnościach lub prawach skarżącej.

Ponieważ art. 117 § 5 k.p.c. „w zakresie w jakim przyznaje referendarzowi sądowemu prawo do orzekania w przedmiocie przyznawania prawa do pomocy prawnej z urzędu do sporządzenia skargi konstytucyjnej oraz w zakresie,

w jakim rozstrzygnięcie o przyznaniu pełnomocnika z urzędu referendarz sądowy może uzależnić od istnienia bądź nieistnienia przesłanek do wniesienia skargi konstytucyjnej”, art. 123 § 2 k.p.c. „w zakresie, w jakim rozstrzygnięcie o przyznaniu pełnomocnika z urzędu referendarz sądowy może uzależnić od istnienia bądź nieistnienia przesłanek do wniesienia skargi konstytucyjnej” oraz art. 66 ust. 3 ustawy o TK z 2015 r. w związku z art. 123 § 2 k.p.c. „w zakresie, w jakim przyznaje prawo do badania istnienia przesłanek do wniesienia skargi konstytucyjnej osobom niebędącym sędziami Trybunału Konstytucyjnego” nie były podstawą rozstrzygnięcia o konstytucyjnych wolnościach i prawach skarżącej, to skargi rozpoznawane wspólnie pod sygn. akt SK 6/18 nie spełniają w tym zakresie przesłanek dopuszczalności określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a w konsekwencji postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

4. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna musi odnosić się do naruszenia praw i wolności skarżącego określonych w Konstytucji. Oznacza to, że nie każdy przepis Konstytucji może zostać powołany w skardze jako wzorzec kontroli konstytucyjnej. Podstawą skargi konstytucyjnej mogą być tylko przepisy konstytucyjne, z których można wyprowadzić publiczne prawo podmiotowe. Trybunał wskazał, że skargi konstytucyjnej nie można oprzeć na naruszeniu przepisów Konstytucji, które dotyczą zasad ustroju państwa czy kierunków działania organów władzy publicznej (zob. np. wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08). Jeżeli skarga jest oparta na tego rodzaju wzorcach konstytucyjnych, TK odmawia nadania dalszego biegu skargom konstytucyjnym lub umarza postępowanie.

5. Sejm stoi na stanowisku, że skargi konstytucyjne rozpoznawane pod sygn. akt SK 6/18 nie spełniają kryterium dopuszczalności w tym zakresie, w jakim skarżąca domaga się kontroli zgodności art. 398²³ k.p.c. z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Ocena, czy z art. 176 ust. 1 Konstytucji wynika prawo do dwuinstancyjnej procedury sądowej i czy przepis ten ma charakter gwarancyjny, budzi kontrowersje zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie. Trybunał w swoim orzecznictwie wyrażał zarówno stanowisko, że art. 176 Konstytucji wysławia normę ustrojową regulującą organizację sądownictwa i nie może stanowić samoistnego wzorca kontroli konstytucyjnej,

natomiast prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji wynika z art. 78 Konstytucji (por. postanowienia TK z: 28 września 2004, sygn. akt Ts 162/04; 1 lipca 2010 r., sygn. akt Ts 6/10; 24 stycznia 2006 r., sygn. akt Ts 105/05; 7 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 87/09; 2 grudnia 2010 r., sygn. akt Ts 243/09; 13 stycznia 2011 r., sygn. akt Ts 6/10; 16 listopada 2011 r., sygn. akt Ts 124/11; 4 czerwca 2012 r., sygn. akt Ts 160/09; 23 maja 2013 r., sygn. akt Ts 84/12; 5 czerwca 2013 r., sygn. akt Ts 240/11; 26 listopada 2013 r., sygn. akt Ts 156/13 oraz 17 grudnia 2013 r., sygn. akt Ts 217/12), jak i zapatrywanie, zgodnie z którym z art. 176 ust. 1 Konstytucji wynika bezwzględne i niepodlegające wyjątkom prawo do dwuinstancyjnego postępowania sądowego, co każe traktować ten przepis jako *lex specialis* w stosunku do art. 78 Konstytucji (por. wyroki TK z 12 maja 2004 r., sygn. akt SK 38/03; 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 3/05; 9 lutego 2010 r., sygn. akt SK 10/09 oraz 30 października 2012 r., sygn. akt SK 20/11). Trybunał, uznając art. 176 ust. 1 Konstytucji za przepis konstytuujący prawo podmiotowe, wskazuje niekiedy, że prawo takie dotyczyć może jedynie orzeczeń zamykających postępowanie w sprawie, nie dotyczy natomiast orzeczeń w kwestiach wпадkowych (zob. postanowienia TK: z 11 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 48/07 i 9 stycznia 2006 r., sygn. akt Ts 207/05 oraz wyrok TK z 12 maja 2003 r., sygn. akt SK 38/02).

Sejm stoi na stanowisku reprezentowanym przez dominujący nurt orzecznictwa TK i literatury prawa konstytucyjnego, zgodnie z którym art. 176 ust.1 Konstytucji nie ma charakteru gwarancyjnego, a jedynie ustrojowy (por. m.in. P. Grzegorzczak [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. II, *Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, komentarz do 176, nb 7; L. Garlicki, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 78, s. 877). Do takiego wniosku prowadzą zarówno okoliczności natury systemowej, jak i wzgląd na spójność systemu konstytucyjnych praw podmiotowych. Za kwalifikacją art. 176 ust. 1 Konstytucji jako normy wyłącznie ustrojowej przemawia przede wszystkim charakter przepisów zawartych w rozdziale VIII Konstytucji. Są to przepisy określające zasady funkcjonowania organów państwa. Ich bezpośrednim adresatem nie są obywatele (zob. wyroki TK z: 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04 oraz z 12 grudnia 2012 r., sygn. akt K 1/12). Potraktowanie art. 176 ust. 1 Konstytucji jako źródła prawa podmiotowego czyniłoby także z tego przepisu *superfluum* wobec

bardziej ogólnej normy wynikającej z art. 78 Konstytucji. Art. 176 ust. 1 Konstytucji nie powinien być interpretowany jako *lex specialis* w stosunku do art. 78 Konstytucji, w tym zakresie w jakim miałyby on konstytuować absolutny zakaz wprowadzania ustawowych wyjątków od zasady dwuinstancyjności w postępowaniach sądowych. Po pierwsze, miejscem dla takiego wyjątku byłby raczej rozdział II Konstytucji. Po drugie, zarówno względy pragmatyczne, jak i aksjologiczne nie przemawiają za różnicowaniem dopuszczalności ustawowego konstytuowania wyjątków od zasady dwuinstancyjności w zależności od sądowego lub niesądowego charakteru postępowania. Znaczenie ma w tym względzie zaistnienie okoliczności wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. wyroki TK z 12 czerwca 2002, sygn. akt P 13/01 oraz z 18 października 2004 r., sygn. akt SK 6/05). W konsekwencji należy przyjąć, że art. 176 ust. 1 Konstytucji nie kreuje prawa podmiotowego strony i nie może w związku z tym zostać powołany jako odrębny wzorzec konstytucyjny w skardze konstytucyjnej. Wynika stąd, że wydanie wyroku w zakresie zgodności z art. 176 ust. 1 Konstytucji art. 398²³ k.p.c. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 29 ustawy z 17 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r., nr 7 poz. 45) w związku z art. 66 ust. 3 ustawy o TK z 2015 r. w zakresie, w jakim przewiduje, że od orzeczeń wydawanych przez referendarzy sądowych, co do przyznawania pomocy prawnej z urzędu do sporządzenia skargi konstytucyjnej nie przysługuje prawo do odwołania się do sądu II instancji jest niedopuszczalne, co uzasadnia umorzenie postępowania w tym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

6. Dopuszczalność wydania orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną zależy także od spełnienia wymogów wskazanych w art. 53 ust. 1 ustawy o TK. Zdaniem Sejmu, skarżąca w skargach z 22 czerwca 2016 r. (sygn. akt SK 6/18, SK 7/18 i SK 8/18) nie spełniła wymogu uzasadnienia sformułowanych zarzutów niezgodności kwestionowanych przepisów ustawy ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tych zarzutów.

Wymóg uzasadnienia przez skarżącą zarzutu niekonstytucyjności wynika *de lege lata* z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Treść tego wymogu, jak i jego znaczenie proceduralne zostały szczegółowo wyjaśnione w orzecznictwie TK. W tym zakresie aktualność zachowują m.in. poglądy Trybunału zawarte w uzasadnieniach orzeczeń

dotyczących art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), art. 65 ust. 1 pkt 3 ustawy z 25 czerwca 2015 o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1064, ze zm.) oraz art. 48 ust. 1 pkt 3 ustawy z 22 lipca 2016 o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1157, ze zm.). Trybunał niejednokrotnie wskazywał, że wymóg uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności przepisu przez skarżącego jest niezbędnym wymogiem dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej. Jest to wymóg odrębny od wymogu sformułowania zarzutu. Uzasadnienie skargi nie może polegać na powtórzeniu treści zarzutów. Trybunał wskazał także, że poprzestanie na lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu zarzutu nie pozwala na przyjęcie, że zostały spełnione ustawowe wymogi dotyczące treści skargi konstytucyjnej, co powinno skutkować odmową nadania dalszego biegu skardze. Zdaniem Trybunału: „niedopuszczalne jest samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów” (por. postanowienia TK z: 4 lutego 2009 r. sygn. akt Ts 256/08; 4 marca 2015 r., sygn. akt Ts 155/13 oraz wyrok TK z 27 lutego 2018 r. sygn. akt SK 25/15). Prawidłowo sformułowane uzasadnienie winno zawierać argumentację, która przez porównanie treści zakwestionowanej regulacji ustawy z treścią będących wzorcami kontroli norm konstytucyjnych określałaby i uprawdopodobniałaby ich wzajemną niezgodność (zob. postanowienie TK z 14 marca 2016 r., sygn. akt Ts 355/15). Wymaga to zrekonstruowania wzorca konstytucyjnego, a także szczegółowego opisu zakwestionowanego przepisu. Nie jest wystarczającym uzasadnieniem samo powołanie wcześniejszych orzeczeń TK dotyczących danego wzorca (zob. postanowienie TK z 14 marca 2016 r., sygn. akt Ts 355/15), ani tym bardziej zdawkowe powtórzenie treści sformułowanych zarzutów.

7. Zdaniem Sejmu skargi wniesione 22 czerwca 2016 r. (sygn. akt SK 6/18, SK 7/18 oraz SK 8/18) nie spełniają wymogu uzasadnienia sformułowanych zarzutów niezgodności kwestionowanych przepisów ustawy ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tych zarzutów. Wywody skarżącej ograniczone zostały w zasadzie do powtórzenia treści sformułowanych zarzutów. W uzasadnieniu zarzutów formułowanych w stosunku do konstytucyjności art. 117 § 5, art. 123 § 2 k.p.c. oraz

art. 66 ust. 3 ustawy o TK z 2015 r. skarżąca stwierdza jedynie ogólnie, że kompetencja referendarzy do rozpoznawania zasadności opinii o braku podstaw do wniesienia skargi konstytucyjnej jest sprzeczna z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi. Skarżąca nie dokonuje jednak w jakikolwiek sposób rekonstrukcji tych wzorców, nie precyzuje także treści zaskarżonych przepisów, w szczególności nie wykazuje w jakikolwiek sposób, że zaskarżone przepisy rzeczywiście wywierają skutek w zakresie jaki został wskazany w zarzutach skargi konstytucyjnej. Brak jest jakiegokolwiek odniesienia do bogatego orzecznictwa TK dotyczącego relacji między kompetencją referendarzy sądowych do wykonywania powierzonych im zadań z zakresu ochrony prawnej a konstytucyjnym prawem do sądu (zob. m.in. wyroki TK z: 1 grudnia 2008 r., sygn. akt P 54/07; 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08; 12 maja 2011 sygn. akt P 38/08; 13 marca 2012 r., sygn. akt P 39/10; 15 listopada 2016 r., sygn. akt SK 46/15). Odniesienie takie należy uznać za konieczny element spełnienia formalnego wymogu uzasadnienia skargi. W orzecznictwie, które zachowuje aktualność na gruncie obowiązującego stanu prawnego, Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że: „[...] uzasadnienie zarzutów powinno opierać się na przedstawieniu we wniosku takiej argumentacji, która uprawdopodobni ewentualną niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów. W szczególności argumentacja taka nie może opierać się jedynie na odczuciach czy wyobrażeniach wnioskodawcy, ale powinna być poparta merytorycznym uzasadnieniem, mogącym uwzględnić m.in. wcześniejsze orzecznictwo TK, praktykę stosowania prawa czy dorobek doktryny” (zob. postanowienie TK z 6 listopada 2007 r., sygn. akt Tw 41/05; zob. także postanowienia TK z: 12 sierpnia 2005 r., sygn. akt Tw 23/05 i 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt Tw 14/06). Skarżąca zajmuje stanowisko wyraźnie odmienne od ustalonej linii orzeczniczej TK. Wobec tego wyjaśnienia wymaga okoliczność, czy skarżąca kwestionuje przyjęte przez TK rozumienie przepisów Konstytucji, czy też raczej uznaje dotychczasowe poglądy TK ale twierdzi, że zainicjowane przez nią skargi dotyczą sytuacji szczególnych, które nie zostały dotychczas rozstrzygnięte przez TK. Zamiast tego uzasadnienie skarg zawiera wywody dotyczące sprzeczności art. 123 § 2 k.p.c. z art. 66 ust. 3 ustawy o TK z 2015 r. oraz rozważania na temat kwalifikacji złożenia wniosku o wyznaczenie nowego pełnomocnika z urzędu jako oświadczenia o wypowiedzeniu pełnomocnictwa. Obydwie te kwestie nie mają znaczenia dla przedmiotu rozpoznawanych skarg konstytucyjnych.

Te same zastrzeżenia należy powtórzyć w odniesieniu do uzasadnienia zarzutu sformułowanego przez skarżącą w stosunku do art. 398²³ k.p.c. Skarżąca formułuje w odniesieniu do tego przepisu zastrzeżenia wyłącznie w tym zakresie, w jakim pozwala on na rozpoznanie skargi na postanowienie referendarza przez ten sam sąd, przy którym działa referendarz wydający zaskarżone postanowienie. Skarżąca - zamiast przytoczenia argumentów i dowodów na poparcie sformułowanego zarzutu, zgodnie z którym niedewolutywny charakter skargi na postanowienie referendarza sądowego narusza prawa wskazane w art. 45 ust. 1, art. 78 oraz 176 ust. 1 Konstytucji - powtarza treść zarzutu, parafrazując jedynie niektóre jego sformułowania. W tym przypadku także skarżąca pomija całkowicie rekonstrukcję wzorców konstytucyjnych, nie wyjaśnia szczegółowo, w jaki sposób oraz w jakim zakresie niedewolutywny charakter skargi na postanowienie referendarza sądowego narusza prawo do sprawiedliwego procesu, nie wyjaśnia także z jakich powodów uznaje art. 176 ust. 1 Konstytucji za właściwy wzorzec kontroli w odniesieniu do kwestii właściwości sądu w postępowaniu, którego istotą jest kontrola sądu nad rozstrzygnięciem organu niesądowego jakim jest referendarz sądowy. Uzasadnienia skarg pomijają także całkowicie analizę istniejącego już dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego, który niejednokrotnie odnosił się już do kwestii niedewolutywnych środków zaskarżenia (zob. np. wyroki TK: z 2 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 38/09, z 6 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 3/11, z 25 lipca 2013 r., sygn. akt SK 61/12, z 22 października 2013 r., sygn. akt SK 14/13, z 11 marca 2014 r., sygn. akt K 6/13, oraz postanowienie TK z 9 stycznia 2012 sygn. akt Ts 160/09). Należy także zwrócić uwagę, że uzasadnienie skargi w sprawie SK 8/18 nie zawiera w ogóle jakiegokolwiek odniesienia do zarzutów formułowanych wobec art. 398²³ k.p.c.

W świetle przytoczonych wyżej okoliczności nie można uznać, że skargi konstytucyjne wniesione 22 czerwca 2016 r. (sygn. akt SK 6/18, SK 7/18 oraz SK 8/18) spełniają w stosunku do któregośkolwiek z zarzutów wymóg uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów ustawy ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tych zarzutów. Jest to - zdaniem Sejmu - przeszkoda uniemożliwiająca rozpoznanie tych skarg. W związku z tym postępowanie prowadzone w odniesieniu do skarg konstytucyjnych wniesionych przez skarżącą

22 czerwca 2016 r. (sygn. akt SK 6/18, SK 7/18 oraz SK 8/18) powinno zostać umorzone w całości na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Sejmu formalne przesłanki rozpoznania spełnia jedynie skarga konstytucyjna wniesiona 10 sierpnia 2017 roku (sygn. akt SK 13/18) w zakresie, w jakim skarżąca wnosi o zbadanie zgodności art. 123 § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 398²³ § 2 zdanie 2. k.p.c. z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

IV. Wzorzec kontroli z art. 45 ust. 1 Konstytucji – prawo do sądu

1. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

Powołany przepis Konstytucji formułuje przysługujące każdemu prawo podmiotowe do rozpatrzenia jego „sprawy” przez sąd. Elementami tego prawa jest prawo dostępu do sądu, prawo do właściwej procedury przed sądem (tzw. sprawiedliwość proceduralna), prawo uzyskania wyroku sądowego oraz zapewnienie możliwości wykonania prawomocnego orzeczenia, jeżeli charakter tego rozstrzygnięcia powoduje, że nadaje się ono do wykonania (zob. wyroki TK z: 4 lutego 2002 r., sygn. akt K 28/02; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; z 27 maja 2008 r., sygn. akt P 59/07; 4 listopada 2010 r., sygn. akt K 19/06, a także w doktrynie: P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, t. II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 45, s. 238; J.P. Tarno, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 10, Warszawa 2016, s. 218; P. Grzegorzczak, K. Weitz [w:] *Konstytucja RP. Komentarz, t. I*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, komentarz do art. 45, nb. 26). W ujęciu orzecznictwa TK prawo do sądu to autonomiczne prawo podmiotowe, mające samoistny byt i podlegające ochronie niezależnie od naruszenia innych praw podmiotowych (zob. m.in. postanowienie TK z 14 kwietnia 2004 r., sygn. akt SK 32/01). Trybunał wyjaśnia ponadto w swoim orzecznictwie, że konstytucyjne prawo do sądu ma dwa aspekty: pozytywny, bo zawiera dyrektywy zobowiązujące ustawodawcę do należytego ukształtowania systemu wymiaru

sprawiedliwości w wymiarze instytucjonalnym i proceduralnym oraz zobowiązujące do zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania; negatywny, wyrażający się w zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji).

Podmiotowe prawo do rozstrzygnięcia sprawy przez sąd nie ma charakteru ani absolutnego ani jednolitego. 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 (por. np. 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 oraz postanowienie TK z 11 sierpnia 2010 r., sygn. akt Ts 309/09). 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. (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. Prawo do sądu w obydwu postaciach wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji może doznawać ograniczeń pod warunkiem realizacji przesłanek wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał w wyroku z 10 maja 2000 r. (sygn. akt SK 21/99) wskazał że: „[...] nie istnieje w żadnym systemie prawnym bezwzględne i absolutne prawo do sądu – które nie podlegałoby jakimkolwiek ograniczeniom i które w konsekwencji stwarzałoby uprawnionemu nieograniczoną możliwość ochrony swych praw na drodze sądowej. To stwierdzenie należy odnieść do wszystkich kategorii praw, bowiem samo ukształtowanie postępowania przed sądem w sposób respektujący określone procedury [...] stanowi istotne i rzeczywiste ograniczenie prawa do sądu, konieczne jednak ze względu na inne wartości powszechnie szanowane w państwie prawnym, jak w szczególności bezpieczeństwo prawne, zasada legalizmu czy zaufanie do prawa” (zob. także wyroki TK z: 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04 i 16 grudnia 2008 r., sygn. akt P 17/07). W opinii Trybunału, Konstytucja nie wyklucza ustanawiania w ustawie ograniczeń prawa do sądu, jeżeli nie prowadzą do zamknięcia sądowej drogi dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw oraz mieszczą się w ramach określonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyznaczający granice ingerencji organów władzy publicznej w tej sferze (zob. wyrok TK z 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05).

3. W odniesieniu do zarzutów skarżącej najistotniejsze znaczenie mają prawo dostępu do sądu w kontekście powierzenia niektórych rozstrzygnięć z zakresu ochrony prawnej referendarzom sądowym oraz prawo do właściwej procedury przed sądem, w szczególności w kontekście prawa do rozpoznania sprawy przez niezależny i bezstronny sąd w odniesieniu do powierzenia sądowi, przy którym działa referendarz, rozpoznania skargi na postanowienie tego referendarza. W stosunku do pozycji ustrojowej referendarzy sądowych oraz możliwości powierzania im rozstrzygnięć z zakresu ochrony prawnej Trybunał reprezentuje stałą linię orzecznictwa. Trybunał jednoznacznie kwalifikuje referendarzy sądowych jako organy niesądowe wykonujące zadania z zakresu ochrony prawnej. Jednocześnie Trybunał stoi na stanowisku, że monopol sądów w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości nie jest równoznaczny z koniecznością rozstrzygania wszystkich sporów dotyczących sytuacji prawnej jednostki wyłącznie przez sądy (por. wyroki TK: z 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97 oraz z 12 maja 2011, sygn. akt P 38/08). Standard ochrony sądowej realizowany jest w sposób wystarczający przez

przyznanie jednostce możliwości zainicjowania sądowej kontroli rozstrzygnięć organu niesądowego (zob. wyroki TK: z 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98, z 14 lipca 2003 r., sygn. akt SK 42/01, z 12 maja 2011, sygn. akt P 38/08). Jednocześnie gwarancje niezależności orzeczniczej referendarzy, sposób ich powoływania oraz wymogi dotyczące ich kompetencji zawodowych każą przyjąć, że normy określające wydawanie rozstrzygnięć przez referendarzy spełniają wymogi sprawiedliwości proceduralnej (zob. wyrok TK z 12 maja 2011, sygn. akt P 38/08).

4. Sejm stoi na stanowisku, zgodnie z którym elementem prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji nie jest dwuinstancyjny charakter procedury. Prawo do odwołania od orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji wynikające z art. 78 Konstytucji, chociaż jest funkcjonalnie związane z prawem do sądu wynikającym z art. 45 ust. 1 Konstytucji, to jest jednak odrębnym konstytucyjnym prawem podmiotowym. Jest to stanowisko akceptowane przez przeważającą część literatury poświęconej temu zagadnieniu (por. zamiast wielu P. Grzegorzcyk, K. Weitz, *Konstytucja RP. Komentarz*. t. I, red. M. Safjan, L. Bosek, komentarz do art. 45, nb 18 oraz cytowana tam literatura). Stanowisko to akceptuje także TK, gdy w wielu orzeczeniach wyraźnie traktuje prawa wynikające z art. 45 ust. 1 oraz 78 Konstytucji jako dwie powiązane ale odrębne instytucje prawne (por. wyroki TK z: 10 lipca 2000, sygn. akt SK 12/99; 2 kwietnia 2001, sygn. akt SK 10/00; 18 maja 2004, sygn. akt SK 38/03; 6 października 2004, sygn. akt SK 23/02, 16 grudnia 2008, sygn. akt P 4/07; 12 stycznia 2010, sygn. akt SK 2/09; 23 marca 2010, sygn. akt SK 47/08). Trybunał wskazuje m.in., że prawa z art. 45 ust. 1 oraz 78 Konstytucji mają wyraźnie odrębny przedmiot. W wyroku z 2 kwietnia 2001 (sygn. akt SK 10/00) Trybunał podkreślił, że „[o] ile przedmiotem roszczenia z art. 45 ust. 1 jest «rozpatrzenie sprawy», o tyle zasada instancyjności dotyczy procesu decyzyjnego, a więc pierwszego rozstrzygnięcia w tej sprawie. Z istoty rzeczy odnosi się więc do pewnego etapu rozpatrywania sprawy”. Sejm stoi w związku z tym na stanowisku, że analiza zgodności art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c. z art. 45 ust. 1 Konstytucji nie obejmuje kwestii przyznania stronie prawa do odwołania od rozstrzygnięcia referendarza sądowego. Zastosowanie wzorca z art. 45 ust. 1 Konstytucji w stosunku do art. 398²³ § 2 zdanie drugie obejmuje wyłącznie odpowiedź na pytanie, czy powierzenie rozpoznania skargi na postanowienie referendarza sądowego sądowi, przy którym działa referendarz sądowy wydający zaskarżone postanowienie, spełnia

wymogi sprawiedliwości proceduralnej. W świetle zarzutów sformułowanych przez skarżącą szczególnej uwagi wymaga ocena, czy art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c. nie narusza prawa jednostki do rozpoznania jej sprawy przez bezstronny sąd.

5. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażanym niejednokrotnie przez TK prawo do rozpoznania sprawy przez bezstronny sąd ma dwa aspekty: subiektywny i obiektywny (por. wyrok TK z 27 stycznia 1999 sygn. akt K 1/98 a także kontynuujące linię orzecznictwa wyroki TK z: 20 lipca 2004, sygn. akt SK 19/02, 26 czerwca 2006, sygn. akt SK 55/05; 14 października 2008, sygn. akt SK 6/07; 9 lipca 2009, sygn. akt SK 48/05; 17 listopada 2009, sygn. akt SK 64/08; 16 kwietnia 2015, sygn. akt SK 66/13). Prawo do rozpoznania sprawy przez bezstronny sąd w znaczeniu obiektywnym odnosi się do relacji osób wydających rozstrzygnięcie w sprawie w stosunku do stron i innych uczestników postępowania oraz w stosunku do przedmiotu rozstrzygnięcia. Na pojęcie obiektywnej bezstronności sędziego składają się obowiązek zapewnienia równego traktowania stron zarówno w trakcie postępowania jak i przy wydawaniu orzeczenia, obowiązek obiektywnej oceny okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, obowiązek wyeliminowania stereotypów oraz czynników emocjonalnych jako przesłanek podjęcia rozstrzygnięcia, a także obowiązek wydania rozstrzygnięcia zasadniczo na podstawie dowodów przedstawionych w postępowaniu z wyłączeniem ocen i poglądów sformułowanych przed postępowaniem w okolicznościach wykluczających udział stron, a w konsekwencji wykluczających możliwość ich równego wpływu na stanowisko zajmowane przez osoby wydające rozstrzygnięcie. Pojęcie bezstronnego sądu w znaczeniu obiektywnym nie tylko wyklucza udział w orzekaniu osób, które znajdują się w szczególnym stosunku do strony ale także osób, które z jakichkolwiek innych powodów, choćby w sposób niezamierzony, mogą wydać rozstrzygnięcie w sposób nieobiektywny (orzeczenie TK z 9 listopada 1993, sygn. akt K 11/93). Subiektywny aspekt bezstronności odnosi się do społecznego obrazu instytucji wymiaru sprawiedliwości. W odniesieniu do tego aspektu bezstronności TK w wyroku z 27 stycznia 1999 (sygn. akt K 1/98) stwierdził: „Kształtowanie obrazu bezstronnego wymiaru sprawiedliwości ma znaczenie wspomagające. Jest ono jednak, łącznie z tym pierwszym, nieodzownym tzn. nie dającym się pominąć, składnikiem prawa każdego do rozpatrzenia jego sprawy przez bezstronny, niezależny i niezawisły sąd.” Tak rozumianemu prawu jednostki odpowiada obowiązek państwa stworzenia takich

rozwiązań prawnych, których celem jest zabezpieczenie neutralnej postawy sądu i zmniejszenie prawdopodobieństwa nieobiektywnych zachowań. Służy temu w pierwszej kolejności status sądów jako organów władzy niezależnych od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Niezależność i bezstronność sądu są bowiem w ujęciu przyjmowanym przez TK nie tylko wartościami komplementarnymi ale także wartościami, które w pełni mogą zostać zrealizowane jedynie łącznie (por. wyrok TK z 27 stycznia 1999 sygn. akt K 1/98). Innym podstawowym instrumentem gwarantującym bezstronność sądu jest instytucja wyłączenia sędziego, którego stosunek do strony lub przedmiotu postępowania uzasadnia wątpliwości co do możliwości obiektywnego rozstrzygnięcia sprawy (por. wyroki TK z: 11 grudnia 2002, sygn. akt SK 27/01; 13 grudnia 2005, sygn. akt SK 53/04; 24 czerwca 2008, sygn. akt P 8/07; 14 października 2008, sygn. akt SK 6/07; 2 czerwca 2010, sygn. akt SK 38/09; 12 maja 2011 sygn. akt P 38/08). W wyroku z 24 czerwca 2008 (sygn. akt P 8/07) TK podkreślił m.in., że niezbędnym elementem prawa do bezstronnego sądu „jest możliwość weryfikacji składu osobowego sądu orzekającego”.

6. Należy także zauważyć, że tłem wszystkich skarg konstytucyjnych rozpoznawanych wspólnie pod sygnaturą akt SK 6/18 jest obowiązek zastępstwa skarżącej przez adwokata lub radcę prawnego w zakresie sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej (tzw. przymusu adwokacko- radcowski) wynikający z art. 44 ust. 1 ustawy o TK. Skarżąca kwestionuje zaskarżone przepisy, w tym także art. 123 § 2 oraz art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c. podnosząc, że ich konstrukcja nie spełnia kryterium sprawiedliwości proceduralnej z art. 45 ust. 1 Konstytucji, ponieważ konsekwencją ich zastosowania ma być w praktyce pozbawienie strony niemogącej ponieść kosztów profesjonalnego zastępstwa procesowego możliwości skorzystania z pełnomocnika gotowego sporządzić skargę konstytucyjną dyskryminując w ten sposób te jednostki w stosunku do podmiotów dysponujących środkami umożliwiającymi im posłużenie się pełnomocnikiem z wyboru. U podstaw tych zarzutów skarżącej leżą dwa założenia. Po pierwsze skarżąca zakłada, że przymus adwokacko- radcowski ogranicza w istotnym stopniu konstytucyjne prawo do sądu. Po drugie przyjmuje, że możliwość uzyskania kolejnych pełnomocników z urzędu daje rękojmię uzyskania pełnomocnika gotowego sporządzić i wnieść skargę konstytucyjną zgodnie z oczekiwaniami skarżącej. Trybunał szereg razy wypowiedział się na temat relacji między instytucją przymusu adwokacko - radcowskiego

a konstytucyjnym prawem do sądu. W szczególności w uzasadnieniu postanowienia z 16 października 2002, sygn. akt SK 43/01 Trybunał stwierdził, że „przymus adwokacki ma na celu ukształtowanie określonego poziomu profesjonalizmu obrotu prawnego. Należy wszelako podkreślić, że każdorazowe określenie przymusu adwokackiego w odniesieniu do środków o wysokim stopniu sformalizowania, takich jak kasacja czy skarga konstytucyjna, służyć ma w pierwszej kolejności ochronie praw podmiotu uprawnionego do wniesienia środka. Wymóg wniesienia skargi kasacyjnej przez profesjonalnego pełnomocnika posiadającego w założeniu wysokie, ustawowo określone kwalifikacje zawodowe, stanowi gwarancję, że uprawniony nie utraci prawa do jej merytorycznego rozpatrzenia jedynie wskutek braku doświadczenia i specjalistycznej wiedzy”. W wyroku z 6 października 2015 r., sygn. akt SK 19/14, Trybunał podkreślił, że „wprowadzenie przymusu adwokackiego należy postrzegać nie jako ograniczenie, ale przeciwnie, jako gwarancję właściwej realizacji prawa do sądu. Dopuszczenie możliwości sporządzania skarg kasacyjnych przez pełnomocników nieprofesjonalnych powodowałoby faktyczne ograniczenie prawa do sądu. Przymus adwokacki ma na celu zapewnienie skardze kasacyjnej odpowiedniego poziomu merytorycznego i formalnego. Od adwokata czy radcy prawnego można oczekiwać znajomości przepisów procedury obowiązującej w postępowaniu sądowym i wiedzę tę egzekwować” (zob. także wyroki TK z 12 lipca 2011 r., sygn. akt SK 49/08, z 25 lipca 2013 r., sygn. akt SK 17/12, z 22 października 2013 r., sygn. akt SK 14/13 z 6 października 2015 r., sygn. akt SK 2/15). Trybunał zauważył także, że nie istnieją konstytucyjne gwarancje posłużenia się uprawnionym pełnomocnikiem, który będzie gotów w każdej sytuacji sporządzić skargę konstytucyjną zgodnie z poglądami skarżącej. Dotyczy to w jednakowym stopniu pełnomocników z wyboru oraz pełnomocników z urzędu (por. postanowienie TK z 16 listopada 2017, sygn. akt Ts 152/16).

V. Analiza zgodności

1. Zgodność art. 123 § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 Konstytucji

1. W pierwszej kolejności skarżąca kwestionuje zgodność nadania referendarzom sądowym na podstawie art. 123 § 2 k.p.c. kompetencji do orzekania w przedmiocie przyznawania prawa do pomocy prawnej z urzędu do sporządzenia

skargi konstytucyjnej z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zarzut ten jest oczywiście bezzasadny. Możliwość przekazywania referendarzom sądowym kompetencji z zakresu ochrony prawnej była wielokrotnie wyjaśniana w orzecznictwie TK (por. wyroki wskazane w punkcie IV). Skarżąca błędnie podnosi, że orzekanie o przyznaniu stronie postępowania pełnomocnika z urzędu należy zakwalifikować jako sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, co ma przesądzać o objęciu tej czynności wyłączną kompetencją sądu (skarga z 10 sierpnia 2017, sygn. akt SK 13/18, s. 4 i 11). TK wypowiedział się już szereg razy na temat kwalifikacji rozstrzygnięć o przyznaniu pomocy prawnej z urzędu opowiadając się nie tylko za odmową potraktowania orzekania w tej materii jako sprawowania wymiaru sprawiedliwości ale także przeciwko uznaniu takiego rozstrzygnięcia za odrębną sprawę w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie ze stanowiskiem zajmowanym konsekwentnie przez TK orzeczenie o przyznaniu pomocy prawnej z urzędu nie jest rozstrzygnięciem o prawach i wolnościach strony. Jest to kwestia wadkowa nie mająca samodzielnego charakteru sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji (por. 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 z 16 listopada 2017 r. (sygn. akt Ts 152/16) TK uznał, że do postępowania w przedmiocie udzielenie 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 przez TK sformułowane w odniesieniu do rozstrzygania o kosztach postępowania w wyroku z 1 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 54/07). W świetle przytoczonego stanowiska TK nie można uznać, że postępowanie w przedmiocie przyznania pełnomocnika z urzędu należy do materii zastrzeżonej dla rozstrzygnięć organów sądowych. Postanowienia referendarzy sądowych w przedmiocie przyznawania prawa do pomocy z urzędu spełniają kryteria konstytucyjności wskazane w wyroku TK z 12 maja 2011 (sygn. akt P 38/08). Prawo do złożenia skargi na postanowienie referendarza sądowego, z którego skarżąca skorzystała, realizuje w sposób wystarczający konstytucyjny standard prawa do sądu. Należy wobec tego przyjąć, że art. 123 § 2 k.p.c., w zakresie w jakim przyznaje referendarzowi sądowemu prawo do orzekania

w przedmiocie przyznawania prawa do pomocy prawnej z urzędu do sporządzenia skargi konstytucyjnej jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2. Zgodność art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c. z art. 45 ust. 1 Konstytucji

1. Na uwzględnienie nie zasługuje także zarzut sprzeczności art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c. z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zaskarżony przepis nie narusza prawa jednostki do bezstronnego rozstrzygnięcia sądowego ani w znaczeniu obiektywnym ani subiektywnym. W kolejności należy zauważyć, że skarga na postanowienie referendarza sądowego jest rodzajem postępowania mieszanego, w którym sąd kontroluje rozstrzygnięcie organu niesądowego. W rozumieniu ustrojowym referendarz sądowy i sąd, przy którym referendarz działa to dwa odrębne organy z których pierwszy ma charakter niesądowy, drugi natomiast jest elementem ustrojowej struktury sądów i trybunałów. Każdy z tych organów jest niezależny w procesie wydawania rozstrzygnięcia. Niezależność referendarzy sądowych wynika z art. 151 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 23 ze zm.; dalej: p.u.s.p.). Niezależność sądu ma podstawy konstytucyjne (art. 178 Konstytucji), które realizowane są przez szereg przepisów rangi ustawowej oraz przepisów wykonawczych. Po drugie art. 6 p.u.s.p. wykluczając sprawowanie w tym samym wydziale sądu funkcji sędziego i referendarza przez osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa w linii prostej lub powinowactwa w linii prostej albo w stosunku przysposobienia, przez małżonków oraz przez rodzeństwo wprowadza dodatkową gwarancję niezależności tych organów oraz prawidłowości oceny rozstrzygnięć referendarzy. Po trzecie ustrojowa i organizacyjna pozycja sądu i referendarza nie pozwala wskazać jakichkolwiek okoliczności, które przemawiałyby za tym, że w typowej sytuacji sąd będzie miał interes w nieobiektywnej ocenie rozstrzygnięcia referendarza. Po czwarte gwarancją bezstronności sędziego przy rozpoznawaniu skargi na postanowienie referendarza sądowego są przepisy o wyłączeniu sędziego, a w szczególności art. 49 k.p.c. pozwalający na wyłączenie sędziego we wszystkich niestypizowanych sytuacjach, w których jego bezstronność może zostać w sposób uzasadniony zakwestionowana. Każdy rodzaj powiązania między sędzią a referendarzem sądowym wpływający na brak obiektywizmu sędziego rozpoznającego skargę na postanowienie referendarza uzasadnia odsunięcie tego sędziego od rozpoznania sprawy na podstawie art. 49

k.p.c. Po piąte nawet gdyby uznać, że rzeczywiście ustawodawca skonstruował w art. 398²³ k.p.c. środek zaskarżenia o charakterze niedewolutywnym, to takie rozwiązanie należy uznać za niesprzeczne z wymogiem sprawiedliwości proceduralnej, a zatem za dopuszczalne w świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji. W odniesieniu do możliwości tworzenia niedewolutywnych środków zaskarżenia Sejm podziela argumentację Trybunału wyrażoną w wyrokach TK: z 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05, z 19 września 2007 r., sygn. akt SK 4/06 oraz z 6 grudnia 2011 r. sygn. akt SK 3/11. W tym kontekście nie można przyjąć, że fakt umiejscowienia referendarza i sędziego rozstrzygającego skargę na postanowienie referendarza w tej samej strukturze administracji wymiaru sprawiedliwości może wpływać na sposób orzekania w przedmiocie tej skargi, a w związku z tym pozbawiać lub ograniczać prawo strony do rozstrzygnięcia jej sprawy przez bezstronny sąd. Wobec istnienia wystarczających gwarancji procesowych niezawisłości sądu rozpoznającego skargę na postanowienie referendarza sądowego należy przyjąć, że kompetencja sądu, przy którym działa referendarz do rozpoznania skargi na jego postanowienie nie narusza normy wynikającej z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Tym samym należy przyjąć, że art. 398²³ § 2 zdanie drugie k.p.c. jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński