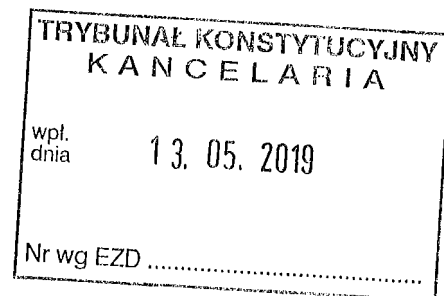




SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt SK 6/18  
BAS-WAKU-1276/18

Warszawa, 13 maja 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 ze zmianami), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w związku z połączeniem postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej spółki M sp. z o.o. w T z 24 lutego 2017 r. (sygn. akt SK 13/19) z postępowaniem w sprawie skarg rozpoznawanych pod wspólną sygnaturą sygn. akt SK 6/18, jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 123 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, ze zm.) **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 Konstytucji;

2) art. 398<sup>23</sup> § 2 zdanie drugie ustawy powołanej w punkcie 1 **jest zgodny** z art. 78 Konstytucji.

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

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

1. Przedmiotem kontroli konstytucyjności zainicjowanej skargą konstytucyjną M Sp. z o.o. w T (dalej: skarżąca) z 3 marca 2017 r. w zakresie w jakim Trybunał Konstytucyjny nadał skardze bieg postanowieniem z 9 stycznia 2019 r. (sygn. akt Ts 51/17) są:

1) art. 123 § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1360 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 umożliwia referendarzom sądowym wydawanie postanowień o ustanowieniu adwokata lub radcy prawnego w celu wniesienia w imieniu strony skargi konstytucyjnej”;

2) art. 398<sup>23</sup> § 2 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 zakresie, w jakim sąd rozpoznając skargę na postanowienie referendarza sądowego o odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego działa jako sąd drugiej instancji”;

2. Zaskarżone przepisy k.p.c. mają następujące brzmienie:

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

Art. 398<sup>23</sup> § 2 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 stanowił: 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.

### **II. Stan faktyczny.**

1. Skarżąca wystąpiła do Sądu Rejonowego w T z wnioskiem o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w celu wniesienia skargi konstytucyjnej. Sąd

wniosek skarżącej uwzględnił. Pełnomocnik ustanowiony przez Okręgową Izbę Radców Prawnych w Katowicach zawiadomił skarżącą o braku podstaw do wniesienia skargi konstytucyjnej, dołączając do zawiadomienia stosowną opinię. Następnie, skarżąca      marca 2016 r. wystąpiła do Sądu Rejonowego w T      z wnioskiem o "zmianę lub ustanowienie pełnomocnika", domagając się „odrzczenia kandydatury pełnomocnika z urzędu”, wskazanego przez Okręgową Izbę Radców Prawnych w Katowicach. W przypadku oddalenia tego wniosku skarżąca domagała się stwierdzenia nierzetelności opinii sporządzonej przez ustanowionego pełnomocnika z urzędu i wyznaczenie pełnomocnika z urzędu w celu wniesienia w sprawie skargi zgodnej z wnioskiem strony. Postanowieniem z      kwietnia 2016 r. (sygn. akt      ) referendarz sądowy w Sądzie Rejonowym w T      IX Wydział Cywilny oddalił wnioski o ustanowienie nowego pełnomocnika, wskazując m.in. na wadliwą argumentację skarżącej, dotyczącą błędnego zastosowania art. 118 § 5 k.p.c. w postępowaniu, którego przedmiotem jest wniesienie skargi konstytucyjnej. Postanowienie wydane przez referendarza zostało podtrzymane przez Sąd Rejonowy w T      Wydział Cywilny w postanowieniu z      czerwca 2016 r. (sygn. akt      ). W reakcji na te rozstrzygnięcia skarżąca wniosła      lutego 2017 r. skargę konstytucyjną, kwestionując zgodność z Konstytucją szeregu przepisów będących podstawą wydania postanowień w postępowaniu o sygn. akt      Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z 9 stycznia 2019 r. (sygn. akt Ts 51/17), nadał dalszy bieg skardze w zakresie badania zgodności art. 123 § 2 k.p.c. z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji oraz art. 398<sup>23</sup> § 2 k.p.c. z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

### **III. Zarzuty skarżącej.**

1. W ocenie skarżącej art. 123 § 2 k.p.c. jest niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 oraz art. 175 ust. 1 Konstytucji. Jej zdaniem, ustanowienie dla strony pełnomocnika z urzędu jest przejawem sprawowania wymiaru sprawiedliwości, co wyklucza możliwość przyznania referendarzom sądowym kompetencji w tym zakresie. Zdaniem skarżącej, rozstrzygnięcie dotyczące przyznania pełnomocnika jest orzekaniem o prawach strony w stosunku do podmiotów władzy publicznej lub równorzędnych podmiotów prawa prywatnego, co w świetle wyroku TK z 23 listopada

2013 r. (sygn. akt SK 33/12) należy zakwalifikować jako odrębną sprawę w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji skarżąca twierdzi, że zastosowanie art. 123 § 2 k.p.c. doprowadziło do naruszenia jej prawa do rozpoznania sprawy przez niezawisły sąd, co ma pozostawać w sprzeczności zarówno z art. 45 ust. 1 jak i art. 175 ust. 1 Konstytucji. Skarżąca podnosi także, że art. 123 § 2 k.p.c. narusza jej prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Ma to wynikać z faktu, że postanowienie o przyznaniu pełnomocnika z urzędu może być wydane zarówno przez sędziego, jak i referendarza sądowego. Zdaniem skarżącej, sytuacja strony, której wniosek o przyznanie pomocy prawnej z urzędu jest rozpatrywany przez referendarza, jest istotnie gorsza niż sytuacja strony, której wniosek rozpatrywany jest przez sędziego. Skarżąca podkreśla, że brak niezależności referendarza oraz odmienne środki zaskarżenia służące w stosunku do rozstrzygnięć referendarza i sędziego decydują o niedopuszczalnym w świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji zróżnicowaniu sytuacji procesowej stron.

Skarżąca zarzuca także, że art. 398<sup>23</sup> § 2 k.p.c. pozbawia strony, w odniesieniu do których o odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego orzekł referendarz sądowy, prawa do rozpoznania ich sprawy w dwuinstancyjnym postępowaniu przez niezawisły, niezależny, bezstronny i właściwy sąd. Narusza to zdaniem skarżącej, zarówno art. 45 ust. 1 Konstytucji, jak i art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji. Zróżnicowanie sytuacji procesowej stron, o których prawach orzekał referendarz oraz stron, o których prawach orzekał sędzia ma, zdaniem skarżącej, prowadzić do sprzecznego z art. 32 ust. 1 Konstytucji zróżnicowania sytuacji stron. W sytuacji, w której postanowienie w przedmiocie odmowy przyznania pełnomocnika z urzędu wydaje sąd, strona ma prawo złożenia zażalenia na to postanowienie do innego niezależnego sądu wyższej instancji. W sytuacji, w której postanowienie dotyczące tej samej kwestii wydaje referendarz sądowy, prawo strony ograniczone zostało do złożenia skargi na czynność referendarza, która rozpatrywana jest jako środek niedewolutywny przez sąd rejonowy, orzekający jako sąd drugiej instancji. Skarżąca podnosi, że rozpoznanie wniosku o przyznanie pomocy prawnej z urzędu przez sąd lub przez referendarza zależy od okoliczności całkowicie przypadkowych. Zaskarżony przepis uzależnia zatem uprawnienia procesowe strony od okoliczności od niej niezależnych, które nie mogą być podstawą różnicowania przez ustawodawcę praw dwóch kategorii podmiotów. Tym samym

skarżąca wskazuje, że art. 398<sup>23</sup> § 2 k.p.c. pozostaje w sprzeczności z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

#### **IV. Analiza formalnoprawna.**

1. Dopuszczalność rozpoznania skargi konstytucyjnej zależy od spełnienia przesłanek wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz przesłanek formalnych 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 ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zdaniem Sejmu, skarga konstytucyjna wniesiona przez skarżącą nie realizuje 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. Skarga konstytucyjna musi zatem 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. Podstawą skargi konstytucyjnej mogą być tylko przepisy konstytucyjne, z których można wyprowadzić publiczne prawo podmiotowe (por. L. Bosek, M. Wild [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, t. I, s. 1845, J. Trzeciński, M. Wiącek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, t. II, s. 900). Trybunał wskazał, że skargi konstytucyjnej nie można oprzeć na naruszeniu przepisów Konstytucji, które dotyczą zasad ustroju państwa, kierunków działania organów władzy publicznej, zasady poprawnej legislacji lub ogólnego kryterium demokratycznego państwa prawa (zob. np. wyroki TK z: 8 czerwca 1999 r., sygn. akt SK 12/98; 6 lutego 2002 r., sygn. akt SK 11/01; 8 lipca 2002 r., sygn. akt SK 41/01; 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03; 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08, oraz postanowienia TK z: 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01; 19 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 8/01). Jeżeli skarga jest oparta na tego rodzaju wzorcach konstytucyjnych, TK odmawia nadania dalszego biegu skargom konstytucyjnym lub umarza postępowanie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

3. Sejm wskazuje, że w skardze konstytucyjnej z 24 lutego 2017 r. (sygn. akt SK 13/19), jako samodzielne podstawy skargi i wzorce kontroli, wskazane zostały art. 32 ust. 1, art. 175 ust. 1 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Sejmu, żaden z tych przepisów nie może pełnić takiej roli. W związku z tym wydanie wyroku w zakresie w jakim skarżąca domaga się zbadania zgodności art. 123 § 2 oraz art. 398<sup>23</sup> § 2 k.p.c. z tymi przepisami Konstytucji jest niedopuszczalne, a postępowanie powinno być w tym zakresie umorzone.

4. Pogląd o niedopuszczalności powołania w skardze konstytucyjnej naruszenia prawa do równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji), jako odrębnego i samodzielnego wzorca kontroli, można uznać za dominujący w orzecznictwie TK (por. wyroki TK z: 28 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 56/04; 22 maja 2007 r., sygn. akt SK 36/06; 7 listopada 2009 r., sygn. akt K 18/06; 23 marca 2010 r., sygn. akt SK 47/08; 12 lipca 2016 r., sygn. akt SK 40/14; oraz postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01). Jest to także przeważające stanowisko akceptowane w literaturze (L. Garlicki, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, t. II, s. 124, W. Borysiak, L. Bosek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, t. I, s. 834-835, S. Jarosz - Żukowska, *Prawo do skargi konstytucyjnej stan obecny i postulaty de lege ferenda* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 833). Pogląd o niedopuszczalności powołania naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji, jako samodzielnej podstawy skargi konstytucyjnej, wynika m.in. z przyjętego przez TK poglądu, zgodnie z którym, prawo do równego traktowania będąc wprawdzie konstytucyjnym prawem jednostki, jednocześnie ma charakter prawa „drugiego stopnia” („metaprawa”). W konsekwencji przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych konstytucyjnych wolności i praw, to prawo do równego traktowania „nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01). Trybunał Konstytucyjny zwraca także uwagę w tym

samym postanowieniu, że gdyby przyjąć pogląd, zgodnie z którym „art. 32 Konstytucji wyraża analogiczne jak inne prawa i wolności konstytucyjne prawo do równego traktowania, należałoby jednocześnie przyjąć, iż prawo to podlega ograniczeniom dopuszczalnym w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji.”

Trybunał Konstytucyjny neguje także możliwość zastosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji w stosunku do prawa wynikającego z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Rozwiązanie takie nie byłoby zdaniem TK „prawidłowe z uwagi na inną konstrukcję prawną równości wobec prawa. Wszelkie zróżnicowania sytuacji prawnej uważane są bowiem za realizację właściwie pojmowanej równości, a nie wyjątku od niej.” Należy zauważyć również, iż przepisy dotyczące ograniczenia wolności i praw w stanach nadzwyczajnych (art. 233 Konstytucji) wskazują, iż równość jest przede wszystkim pewnym założeniem dotyczącym tychże ograniczeń, a nie odrębnym prawem lub wolnością jednostki. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego relacja: zasada równości - konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela powinna być rozumiana tak samo jak relacja między zasadą równości a ograniczeniem wolności i praw w stanach nadzwyczajnych na gruncie art. 233 Konstytucji (postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01).

Sejm stoi na stanowisku, że przytoczone wyżej poglądy TK, dotyczące charakteru prawnego zasady równości oraz jej niesamodzielnej roli, jako wzorca kontroli powołanego w skardze konstytucyjnej, są trafne i zachowują w pełni aktualność. Sejm także podnosi, że skarżąca przytoczyła art. 32 ust. 1 Konstytucji jako samodzielny wzorzec kontroli zarówno w odniesieniu do art. 123 § 2, jak i art. 398<sup>23</sup> § 2 k.p.c. Skarżąca nie tylko formalnie wskazuje art. 32 ust. 1 Konstytucji jako samodzielne kryterium kontroli konstytucyjności zaskarżonych przepisów, ale również sformułowała argumentację dotyczącą naruszenia, w sposób abstrakcyjny, oderwany od naruszenia innych praw konstytucyjnych. Skarżąca porusza wprawdzie w skardze kwestie naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji), ale czyni z zarzutów w tym zakresie zagadnienie logicznie odrębne od kwestii naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji. Argumentacja skarżącej dotycząca tych kwestii nie odwołuje się do kategorii równości wobec prawa.

Odnosząc się do sprzeczności art. 123 § 2 k.p.c. z art. 32 ust. 1 Konstytucji, skarżąca ogranicza swoje rozważania do stwierdzenia, że możliwość rozstrzygnięcia

o przyznaniu pomocy sądowej zarówno przez referendarza sądowego, jak i przez sąd narusza zasadę równości ze względu na przypadkowe, zdaniem skarżącej, okoliczności rozstrzygające o kompetencji referendarza lub sędziego, a także ze względu na kwalifikację rozstrzygnięcia referendarza jako orzeczenia wydanego w pierwszej instancji (skarga, s. 9). Tak skonstruowana argumentacja nie odnosi się np. w jakikolwiek sposób do oceny, czy zastosowanie art. 123 § 2 k.p.c. postawiło skarżącą w gorszej sytuacji w stosunku do innych uczestników postępowania. Zarzuty skarżącej odnoszą się w ten sposób do teoretycznego i raczej hipotetycznego naruszania zasady równości, a nie do skonkretyzowanego i rzeczywistego naruszenia jej prawa do równego traktowania w postępowaniu, które byłoby jednocześnie przejawem naruszenia jej prawa do sprawiedliwego ukształtowania postępowania (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Podobny charakter mają zarzuty dotyczące sprzeczności art. 398<sup>23</sup> § 2 k.p.c. z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Skarżąca w sposób abstrakcyjny wskazuje różnice między sytuacją strony, w której sprawie orzeka referendarz oraz sytuacją strony, której wniosek jest rozpoznawany przez sędziego. Ogranicza jednak wnioskowanie do wskazania tej różnicy uznając, że samo jej istnienie przesądza o naruszeniu konstytucyjnej zasady równości. Zdaniem Sejmu, abstrakcyjny charakter podnoszonych przez skarżącą zarzutów, dotyczących zasady równości, powoduje, że wadliwości wskazania art. 32 ust. 1 Konstytucji jako samodzielnej podstawy kontroli konstytucyjności zaskarżonych przepisów, nie da się sanować w drodze wykładni, zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*.

5. Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji, wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Norma wynikająca z tego przepisu jest integralnie związana z gwarantowanym prawem do sądu z art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz z zakazem zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw z art. 77 ust. 2 Konstytucji (por. np. wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98). Sam art. 175 ust. 1 Konstytucji wyraża jednak wyłącznie zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości oraz podstawową strukturę organizacyjną organów judykatury w Polsce. Jest to przepis, który ma niewątpliwie charakter ustrojowy (P. Wiliński, P. Karlik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, t. II, s. 975, także zob. M. Masternak-



Kubiak [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskie. Komentarz*. red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, komentarz do art. 175 uw. 3). Podkreślić należy jednak, że art. 175 ust. 1 Konstytucji nie konstytuuje praw do sądu, ani prawa do rozpoznania każdej kwestii związanej z postępowaniem przez sąd (por. np. wyrok TK z 12 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08). Nie jest to w związku z tym dopuszczalny wzorzec kontroli, który może zostać powołany w skardze konstytucyjnej.

6. Sejm podtrzymuje dotychczasowe swoje stanowisko, dotyczące niedopuszczalności powołania art. 176 ust. 1 Konstytucji, jako wzorca kontroli w skardze konstytucyjnej. Ocena, czy z art. 176 ust. 1 Konstytucji wynika prawo do dwuinstancyjnej procedury sądowej i czy przepis ten ma charakter gwarancyjny budzi kontrowersje zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie. Trybunał w orzecznictwie wyrażał stanowisko, zgodnie z którym art. 176 wysławia normę ustrojową regulującą organizację sądownictwa i nie może stanowić samoistnego wzorca kontroli konstytucyjnej, natomiast prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji wynika z art. 78 (por. postanowienia TK z: 28 września 2004 r., sygn. akt Ts 162/04; 1 lipca 2010 r., sygn. akt Ts 6/10; 24 stycznia 2006 r., sygn. akt Ts 105/05; 7 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 87/09; 2 grudnia 2010 r., sygn. akt Ts 243/09; 13 stycznia 2011 r., sygn. akt Ts 6/10; 16 listopada 2011 r., sygn. akt Ts 124/11; 4 czerwca 2012 r., sygn. akt Ts 160/09; 23 maja 2013 r., sygn. akt Ts 84/12; 5 czerwca 2013 r., sygn. akt Ts 240/11; 26 listopada 2013 r., sygn. akt Ts 156/13 oraz 17 grudnia 2013 r., sygn. akt Ts 217/12), jak i zapatrywanie, zgodnie z którym z art. 176 ust. 1 Konstytucji wynika bezwzględne i niepodlegające wyjątkom prawo do dwuinstancyjnego postępowania sądowego, co każe traktować ten przepis jako *lex specialis* w stosunku do art. 78 Konstytucji (por. wyroki TK z 12 maja 2004 r., sygn. akt SK 38/03; 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 3/05; 9 lutego 2010 r., sygn. akt SK 10/09 oraz 30 października 2012 r., sygn. akt SK 20/11). Trybunał, uznając art. 176 ust. 1 Konstytucji za przepis konstytuujący prawo podmiotowe, wskazuje niekiedy, że prawo takie dotyczyć może jedynie orzeczeń zamykających postępowanie w sprawie, nie dotyczy natomiast orzeczeń w kwestiach wpadkowych (zob. postanowienia TK: z 11 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 48/07 i 9 stycznia 2006 r., sygn. akt Ts 207/05 oraz wyrok TK z 12 maja 2003 r., sygn. akt SK 38/02).

Sejm podziela stanowisko reprezentowane 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, Warszawa 2016, s. 987-989, L. Garlicki, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, t. II, s. 877). Do takiego wniosku prowadzą zarówno okoliczności natury systemowej, jak i względ 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 miałby on konstytuować absolutny zakaz wprowadzania ustawowych wyjątków od zasady dwuinstancyjności w postępowaniach sądowych. Po pierwsze, miejscem dla takiego wyjątku byłby raczej rozdział II Konstytucji. Po drugie, zarówno względy pragmatyczne, jak i aksjologiczne nie przemawiają za różnicowaniem dopuszczalności ustawowego konstytuowania wyjątków od zasady dwuinstancyjności w zależności od sądowego lub niesądowego charakteru postępowania. 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. 398<sup>23</sup> 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.

Stąd, w ocenie Sejmu, skarga nie spełnia kryterium dopuszczalności w tym zakresie, w jakim skarżąca domaga się kontroli zgodności art. 123 § 2 k.p.c. art. 398<sup>23</sup> k.p.c. z art. 32 ust.1, art. 175 ust. 1 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji.

7. 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 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 skarżącą 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.

8. Zdaniem Sejmu, skarga wniesiona 22 czerwca 2016 r. (sygn. akt SK 13/19), nie spełnia wymogu uzasadnienia zarzutów niezgodności kwestionowanych przepisów ustawy, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tych zarzutów w zakresie, w którym skarżąca formułuje zarzuty niezgodności art. 398<sup>23</sup> § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wywody skarżącej w tym zakresie ograniczone zostały w zasadzie do powtórzenia treści sformułowanych zarzutów. Skarżąca stwierdza ogólnie, że zaskarżony przepis pozostaje w sprzeczności z prawem do właściwego ukształtowania procedury sądowej (skarga, s. 10). Pozostała część uzasadnienia dotyczy wyłącznie kwestii dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji) oraz prawa do zaskarżania rozstrzygnięć pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji). Prawo do sądu pozostaje funkcjonalnie związane z możliwością kontroli rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji. Nie można jednak przyjąć, że ewentualna sprzeczność zaskarżonego przepisu z art. 78 Konstytucji oznacza automatycznie jego sprzeczność z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przepisy te pozostają odrębnymi wzorcami kontroli. Zarzut naruszenia każdego z nich wymaga odrębnego uzasadnienia. Skarżąca tymczasem dokonuje jedynie lakonicznej rekonstrukcji wzorca wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji, nie wykazując w jakikolwiek sposób, że art. 398<sup>23</sup> § 2 k.p.c., rzeczywiście pozostaje w sprzeczności z prawem do właściwie ukształtowanej procedury sądowej. Zdaniem Sejmu, takie uzasadnienie zarzutu sprzeczności art. 398<sup>23</sup> § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 Konstytucji nie spełnia przytoczonych wyżej wymogów dotyczących uzasadnienia, co jest przeszkodą uniemożliwiająca rozpoznanie skargi w tym zakresie.

9. Sejm zauważa jednocześnie, że zarzuty sformułowane w skardze z 22 czerwca 2016 r. (sygn. akt SK 13/19) w stosunku do art. 398<sup>23</sup> § 2 k.p.c., dotyczą wyłącznie drugiego zdania tego przepisu. Treść normatywna zdania pierwszego, dotycząca wstrzymania wykonalności postanowienia referendarza sądowego w wyniku wniesienia skargi na to postanowienie, nie jest kwestionowana przez skarżącą. Uzasadnia to zawężenie zakresu kontroli wyłącznie do drugiego zdania tego przepisu. Sejm podziela także sformułowane przez Prokuratora Generalnego wątpliwości dotyczące dopuszczalności badania zgodności art. 398<sup>23</sup> § 2 z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji ze względu na wyrok TK z 1 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 54/07). Sejm uważa, że problem konstytucyjny rozstrzygnięty w tym wyroku jest identyczny z rozstrzygnięciem problemu wynikającego ze sformułowanych przez skarżącą zarzutów w odniesieniu do zgodności art. 398<sup>23</sup> § 2 k.p.c. z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji. Sejm wskazuje jednak, że przedmiot postępowania, na gruncie którego Sąd Rejonowy w Poznaniu, Wydział III Cywilny, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym w sprawie P 54/07 jest różny od przedmiotu postępowania, w którym ostatecznie orzeczono o prawach skarżącej w niniejszej sprawie. Należy także zauważyć, że po wydaniu wyroku TK w sprawie P 54/07 zmieniła się redakcja i treść art. 398<sup>23</sup> k.p.c. Należy jednak przypomnieć, że przedmiotem kontroli konstytucyjności jest nie tylko powszechnie obowiązująca norma ale, w pierwszej kolejności przepis, który tą normę konstytuuje (zob. np. wyrok TK z 15 grudnia 2006 r., sygn. akt P 57/07 oraz postanowienia TK z: 3 lutego 1999 r., sygn. akt U 2/98; 5 kwietnia 2016 r., sygn. akt K 3/15). Z tego względu Sejm uważa, że wobec zmiany brzmienia kontrolowanego przepisu wydanie obecnie wyroku dotyczącego art. 398<sup>23</sup> § 2 z art. 78 Konstytucji pozwoli na rozwianie ewentualnych wątpliwości dotyczących aktualności rozstrzygnięcia TK z 1 grudnia 2008 r.

Zdaniem Sejmu, formalne przesłanki rozpoznania spełnia jedynie skarga konstytucyjna wniesiona 10 sierpnia 2017 r. (sygn. akt SK 13/18), w zakresie w jakim wnosi o zbadanie zgodności art. 123 § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 398<sup>23</sup> § 2 zdanie drugie k.p.c. z art. 78 Konstytucji.

#### **IV. Zarzut sprzeczności art. 123 § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 Konstytucji.**

##### **1. Wzorzec kontroli.**

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; z 4 listopada 2010 r., sygn. akt K 19/06, a także w doktrynie: P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, t. II, 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 Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016 t. I, s. 1097). 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 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 r., sygn. akt P 54/07; 12 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08; z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 43/12 oraz postanowienie TK z 11 sierpnia 2010 r., sygn. akt Ts 309/09). W przypadkach, w których ustawa powierza rozstrzygnięcie innym organom niż sąd 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, 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 zaliczenia danego obszaru działalności sądów do kategorii 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.

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 niektórym rozstrzygnięć z zakresu ochrony prawnej referendarzom sądowym oraz prawo do właściwej procedury przed sądem, w szczególności w odniesieniu do prawa do rozpoznania sprawy przez niezależny i bezstronny sąd.

W stosunku do pozycji ustrojowej referendarzy sądowych oraz możliwości powierzenia im rozstrzygnięć z zakresu ochrony prawnej Trybunał reprezentuje także 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).



## **2. Analiza zgodności.**

1. Sejm podtrzymuje wyrażone dotychczas stanowisko, zgodnie z którym zarzut niezgodności nadania referendarzom sądowym, na podstawie art. 123 § 2 k.p.c., kompetencji do orzekania w przedmiocie przyznawania prawa do pomocy prawnej z urzędu z art. 45 ust. 1 Konstytucji jest oczywiście bezzasadny. Możliwość przekazywania referendarzom sądowym kompetencji z zakresu ochrony prawnej była wielokrotnie wyjaśniona w orzecznictwie TK (por. wyroki wskazane w punkcie IV.1.3). Skarżąca błędnie podnosi, że orzekanie o przyznaniu stronie postępowania pełnomocnika z urzędu należy zakwalifikować jako sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, co przesądza o objęciu tej czynności wyłączną kompetencją sądu. Rozstrzygnięcie o przyznaniu pomocy prawnej nie jest sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Błędne jest także zakwalifikowanie tego rozstrzygnięcia jako odrębnej sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sejm podziela wyrażone przez TK stanowisko, zgodnie z którym, wydanie postanowienia o przyznaniu adwokata lub radcy prawnego z urzędu jest kwestią wypadkową, która nie ma charakteru samodzielnej sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji (por. postanowienie TK z 5 grudnia 2014 r., sygn. akt Ts 127/14). Nie jest to zatem materia zastrzeżona dla rozstrzygnięć organów sądowych. Postanowienia referendarzy sądowych w przedmiocie przyznawania prawa do pomocy z urzędu podlegają kontroli sądowej. Prawo do złożenia skargi na postanowienie referendarza sądowego, z którego skarżąca skorzystała, realizuje 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.

## **V. Zarzut sprzeczności art. 398<sup>23</sup> § 2 k.p.c. z art. 78 Konstytucji.**

### **1. Wzorzec kontroli.**

1. Zgodnie z art. 78 Konstytucji, każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Jest to przepis, który kreuje prawo podmiotowe jednostki do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej

instancji (L. Garlicki, K. Wojtyczek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, t. II, s. 876; P. Grzegorzczak, K. Weitz, *op.cit.*, s. 1787; B. Banaszak, *op.cit.*, komentarz do art. 78 nb 3). Gwarancja ustanowiona w art. 78 Konstytucji ma służyć eliminowaniu pomyłek i arbitralności w pierwszej instancji (zob. np. wyroki TK z: 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03; 20 maja 2008 r., sygn. akt P 18/07; 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 22/11; 8 czerwca 2016 r., sygn. akt P 62/14).

Wzorzec wynikający z art. 78 Konstytucji dotyczy zarówno orzeczeń organów sądowych, jak i decyzji oraz orzeczeń organów pozasądowych. Jest to norma o odmiennym zakresie i treści niż prawo do sądu wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz zasada dwuinstancyjnego postępowania sądowego wyrażona 176 ust. 1 Konstytucji. Prawo do weryfikacji orzeczenia lub decyzji I instancji, wynikające z art. 78 Konstytucji, może być zrealizowane zarówno w procedurze sądowej, jak i pozasądowej. Wynika to z charakteru art. 78 Konstytucji, który nie jest kolejnym przepisem ustanawiającym prawo do sądu, ale gwarancją sprawiedliwości proceduralnej w każdym z postępowań (L. Garlicki, K. Wojtyczek, *op.cit.*, s. 876; P. Grzegorzczak, K. Weitz, *op.cit.*, s. 1787; B. Banaszak, *op.cit.*, komentarz do art. 78, Nb. 3; A. Zieliński, *Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 11, s. 8).

2. Gwarancja zaskarżalności dotyczy wyłącznie orzeczeń i decyzji rozumianych w sposób autonomiczny jako wszystkie rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych bez względu na ich nazwę przyjęta na gruncie danej procedury (L. Garlicki, K. Wojtyczek, *op.cit.*, s. 880). Dotyczy to zarówno rozstrzygnięć merytorycznych, jak i rozstrzygnięć wypadkowych dotyczących ubocznych kwestii postępowania (P. Grzegorzczak, K. Weitz, *op.cit.*, s. 1789). Zakresem art. 78 Konstytucji nie są objęte czynności materialno-techniczne, które nie mają waloru orzeczenia ani decyzji, ale wyłącznie orzeczenia i decyzje wydane w pierwszej instancji. Artykuł 78 Konstytucji nie daje natomiast prawa do zaskarżenia orzeczenia organu lub sądu wydanego w rezultacie wniesienia środka zaskarżenia wobec orzeczenia lub decyzji organu lub sądu pierwszej instancji. Organem lub sądem pierwszej instancji jest ten, przed którym rozpoczyna się postępowanie mające doprowadzić do określonego rozstrzygnięcia (wyrok TK z 1 lutego 2005 r., sygn. akt SK 62/03). Art. 78 Konstytucji dopuszcza wprost ustawowe ograniczenie prawa do

kontroli instancyjnej. Nie oznacza to jednak całkowitej swobody ustawodawcy w tym zakresie. Dopuszczalność wprowadzenia wyjątku od zaskarżalności pierwszoinstancyjnego orzeczenia lub decyzji zależy od spełnienia przesłanek wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 17 lutego 2004 r., sygn. akt SK 39/02; 14 października 2010 r., sygn. akt K 17/07; 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt SK 21/11; 22 października 2013 r., sygn. akt SK 14/13; 26 listopada 2013 r., sygn. akt SK 33/12, a także L. Garlicki, K. Wojtyczek, *op.cit.*, s. 890; P. Grzegorzczak, K. Weitz, *op.cit.*, s. 1814).

3. Trybunał rozpatrywał znaczenie art. 78 Konstytucji dla dopuszczalności konstruowania niedewolutywnych środków zaskarżenia. Przykładem syntetycznego podsumowania poglądów Trybunału, dotyczących tej kwestii, jest uzasadnienie wyroku TK z 6 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 3/11. W tym orzeczeniu Trybunał podkreślił, że: „art. 78 Konstytucji nie wymaga bezwzględnie, aby każdy środek prawny służący zaskarżeniu decyzji miał charakter dewolutywny. [...] Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że jest zasadą kierunkową to, iż środek zaskarżenia powinien być dewolutywny oraz suspensywny. Ustawodawca zachowuje margines swobody podyktowany całokształtem unormowań determinujących przebieg danego postępowania (por. wyroki TK z 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, z 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06). [...] (B)rak cechy dewolutywności (w wymiarze personalnym lub organizacyjnym) środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym nie przesądza automatycznie o niekonstytucyjności takiego rozwiązania, jeżeli brak ten jest zrównoważony gwarancjami procesowymi chroniącymi podmiot, o którego prawach i wolnościach rozstrzyga się w tymże postępowaniu.”

## **2. Analiza zgodności.**

1. Sejm podtrzymuje stanowisko, zgodnie z którym zarzut sprzeczności art. 398<sup>23</sup> § 2 zd. 2 k.p.c. z art. 78 Konstytucji jest oczywiście bezzasadny. Skarga na postanowienie referendarza sądowego jest rodzajem postępowania mieszanego, w którym sąd kontroluje rozstrzygnięcie organu niesądowego. Powierzenie rozstrzygania skarg na czynności referendarza sądowi, jest natomiast rozwiązaniem zgodnym z art. 78 Konstytucji. W świetle norm ustrojowych, referendarz sądowy i sąd są dwoma odrębnymi organami. Zapewnienie jednostce możliwości odwołania do

sądu od rozstrzygnięcia organu niesądowego jakim jest referendarz realizuje konstytucyjne prawo do dowolania od orzeczenia lub decyzji pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji). Nawet gdyby uznać, że rzeczywiście ustawodawca skonstruował w art. 398<sup>23</sup> k.p.c. niedewolutywny środek zaskarżenia, to takie rozwiązanie także należy uznać za dopuszczalne w świetle art. 78 Konstytucji (por. szerzej K. Wojtyczek, *Prawo do skutecznego środka prawnego w Konstytucji RP*. „Przegląd Konstytucyjny” 2017 r., nr 1, s. 84-85). 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. 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. 78 Konstytucji. Tym samym należy przyjąć, że art. 398<sup>23</sup> k.p.c. **jest zgodny** z art. 78 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński