



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 59/21
BAS-WAK-3073/21

Warszawa, 30 września 2022 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 (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej M Ć i Z Ć , sygn. akt SK 59/21, jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 394² § 1¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 142 lit. b ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1469) w zakresie, w jakim nie przewiduje zaskarżenia postanowienia sądu odwoławczego o odmowie zwolnienia od opłaty od apelacji **jest zgodny z:**

- art. 45 ust. 1 Konstytucji,
- art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji,
- art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

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

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. W dniu 16 listopada 2021 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej M Ć i Z Ć (dalej: strona skarżąca lub skarżąca). Skarga jest rozpatrywana pod sygn. akt SK 59/21.

2. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 28 października 2021 r., sygn. akt Ts 1/21, nadał skardze dalszy bieg w całości.

3. Skargą konstytucyjną z 4 stycznia 2021 r. strona skarżąca wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 394² § 1¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 1575, ze zm.; obecnie t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1805, ze zm.; dalej: k.p.c. lub kodeks postępowania cywilnego) w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 142 lit. b ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1469, ze zm., dalej: nowelizacja k.p.c. z 2019 r.) w zakresie, w jakim uniemożliwia zaskarżenie postanowienia o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych zawartego w apelacji, a wydanego po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji, z:

- art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 77 ust. 2 Konstytucji,
- art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- art. 32 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Kwestionowany przez skarżącą przepis ma następujące brzmienie:

„Zażalenie do innego składu sądu drugiej instancji przysługuje także na postanowienia tego sądu, których przedmiotem jest:

- 1) odmowa ustanowienia adwokata lub radcy prawnego lub ich odwołanie,
- 2) oddalenie wniosku o wyłączenie sędziego,
- 3) zwrot kosztów procesu, o ile nie wniesiono skargi kasacyjnej,
- 4) zwrot kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu,

- 5) skazanie świadka, biegłego, strony, jej pełnomocnika oraz osoby trzeciej na grzywnę,
 - 6) zarządzenie przymusowego sprowadzenia i aresztowania świadka,
 - 7) odmowa zwolnienia świadka i biegłego od grzywny i świadka od przymusowego sprowadzenia
- z wyjątkiem postanowień wydanych w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji.”

Skarżąca nadała zaskarżeniu postać zakresową wnosząc o stwierdzenie niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu: „w zakresie, w jakim uniemożliwia zaskarżenie postanowienia o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych zawartego w apelacji, a wydanego po raz pierwszy (rozpoznanego) przez sąd drugiej instancji”.

4. Stanowiący przedmiot skargi art. 394² § 1¹ k.p.c. dopuszcza wniesienie przez stronę postępowania tzw. zażalenia poziomego w sprawach określonych w tym przepisie. Zawiera on katalog postanowień sądu drugiej instancji, od których przysługuje zażalenie do innego równorzędnego składu sądu drugiej instancji. Zażalenie poziome ma cechy innego środka zaskarżenia w rozumieniu art. 363 § 1 k.p.c. (M.P. Wójcik [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom I. Art. 1-729*, red. A. Jakubecki, Warszawa 2019, Lex, Kom. do art. 394², nb 3, o charakterze prawnym zażalenia zob. też M. Michalska-Marciniak, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Komentarz. Art. 205¹–424¹²*, red. A. Marciniak, Warszawa 2019, Legalis, Kom. do art. 394², nb 2).

Artykuł 394² k.p.c. został wprowadzony do kodeksu postępowania cywilnego na podstawie art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 138, poz. 806). Artykuł ten był kilkakrotnie nowelizowany (w tym również jako następstwo wykonania wyroku TK z 2 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 38/09), a obecnie obowiązujące brzmienie – zakwestionowane w skardze konstytucyjnej, zostało nadane na podstawie art. 1 pkt 142 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1469, ze zm.; dalej: nowelizacja k.p.c. z 2019 r.).

Katalog postanowień sądu, które zostały wymienione w art. 394² § 1¹ k.p.c. i na które przysługuje zażalenie, pozostaje w większości tożsamy z regulacją obowiązującą przed wejściem w życie nowelizacji k.p.c. z 2019 r. (por. brzmienie art. 394 § 1 k.p.c., a także art. 394¹ § 2 k.p.c. w stanie prawnym sprzed wejścia w życie powołanej

nowelizacji; por. również uchylony art. 393¹⁸ k.p.c.). Ustawodawca uznał, że charakter rozstrzygnięć zawartych w tych postanowieniach nie wymaga, by kontroli ich prawidłowości (legalności i celowości) dokonywał Sąd Najwyższy. Wystarczy, gdy zażalenie zbada ten sam sąd, który wydał postanowienie, jednak w innym składzie (zob. M. Romańska [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym. Przepisy przejściowe. Komentarz do zmian. Tom I i II*, red. T. Zembruski, Warszawa 2020, Lex, Kom. do art. 394², nb 1).

W art. 394² § 1¹ k.p.c. nie zostało wymienione postanowienie oddalające zgłoszony w apelacji wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych (od opłaty od apelacji) rozpoznawany po raz pierwszy przez sąd odwoławczy. W aktualnym stanie prawnym nie można zatem złożyć zażalenia na to postanowienie, co stanowi istotę zarzutu sformułowanego przez skarżącą.

5. Zagadnienie kosztów sądowych reguluje ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1125; dalej: u.k.s.c.). Zgodnie z przepisami tej ustawy, koszty sądowe obejmują opłaty i wydatki. Do uiszczenia kosztów sądowych obowiązana jest strona, która wnosi do sądu pismo podlegające opłacie lub powodujące wydatki, chyba że ustawa stanowi inaczej. Powyższa ustawa przewiduje instytucję zwolnienia od kosztów sądowych. Zwolnienia od kosztów sądowych może domagać się osoba fizyczna, która złożyła oświadczenie, że nie jest w stanie ich ponieść bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny. Sąd może również przyznać zwolnienie od kosztów sądowych osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej niebędącej osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, jeżeli wykazała, że nie ma dostatecznych środków na ich uiszczenie. Sąd może zwolnić stronę od kosztów sądowych w całości, może również zwolnić stronę od kosztów sądowych w części, jeżeli strona jest w stanie ponieść tylko część tych kosztów.

Z uwagi na odpłatność postępowania sądowego, z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji wynika obowiązek ustanowienia regulacji, które zapewnią dostęp do sądu tym podmiotom, które nie są w stanie ponieść kosztów postępowania sądowego. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę na szczególne znaczenie instytucji zwolnienia od kosztów sądowych jako gwarancji dostępu do sądu (zob. wyroki TK z: 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 25/11; 29 kwietnia 2020 r., sygn.

akt P 19/16). Także w doktrynie zauważa się, że: „[z]wolnienie z kosztów gwarantuje uzyskanie ochrony sądowej podmiotom gorzej usytuowanym, dla których poniesienie kosztów w całości, a nawet w części, nie jest możliwe bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania” (H. Ciepła [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. K. Piasecki, Warszawa 2001, s. 515).

Co istotne, do kosztów procesu, o których mowa w art. 394² § 1¹ pkt 3 k.p.c., nie zaliczają się koszty sądowe należne od strony na rzecz Skarbu Państwa (M. Manowska [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Art. 1- 477(16)*, red. M. Manowska, Warszawa 2021, Lex, Kom. do art. 394², nb 8). Wobec tego konieczne jest rozróżnienie postanowienia rozstrzygającego o kosztach postępowania i postanowienia dotyczącego zwolnienia od kosztów sądowych.

Warto jednak zaznaczyć, że koszty sądowe są jednym z elementów, wchodzących w skład kosztów procesu (wynika to z art. 98 § 2 zd. 1 k.p.c. oraz art. 98 § 3 k.p.c.) co jest widoczne w szczególności przy rozstrzyganiu o kosztach w orzeczeniu kończącym sprawę (por. M. Machnij, *Kilka uwag o kosztach sądowych i kosztach procesu*, „Monitor Prawniczy” 2002, nr 17, Legalis). Innymi słowy w skład kosztów procesu wchodzi: opłaty sądowe, zwrot wydatków związanych z postępowaniem, np. należności świadków i biegłych, wynagrodzenie i wydatki pełnomocnika procesowego, zwrot kosztów przejazdów strony oraz równowartość utraconego przez nią zarobku i innych wydatków na skutek osobistego stawiennictwa w sądzie. Oznacza to, że kosztami procesu, obok kosztów działania strony i działania pełnomocnika, są koszty sądowe, tj. opłaty i wydatki. W konsekwencji koszty sądowe są pojęciem zakresowo węższym od pojęcia kosztów procesu, stają się bowiem składnikiem kosztów procesu dopiero z chwilą ich poniesienia i podlegają rozliczeniu według takiej samej reguły, na którą wskazuje ostateczny wynik sprawy.

II. Stan faktyczny poprzedzający wystąpienie ze skargą konstytucyjną

Wyrokiem z listopada 2019 r., sygn. akt. Sąd Okręgowy w K , w sprawie z powództwa M Ć i Z Ć przeciwko Z Sp. z o.o. w M o zapłatę, uchylił wyrok zaoczny z grudnia 2014 r. oraz oddalił powództwo.

Apelacją z grudnia 2019 r. powodowie (strona skarżąca) zaskarżyli powyższy wyrok w całości. Apelacja zawierała także wniosek o zwolnienie od kosztów

sądowych (opłaty sądowej od apelacji) w całości. Do apelacji dołączono oświadczenie o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania.

Postanowieniem z marca 2020 r., sygn. akt , Sąd Apelacyjny w K oddalił wniosek powodów o zwolnienie od kosztów sądowych w zakresie opłaty od apelacji. W konsekwencji, pismem z maja 2020 r., powodowie zostali wezwani do uiszczenia stosownej opłaty.

Wnioskiem z maja 2020 r. powodowie wnieśli o sporządzenie uzasadnienia postanowienia Sądu Apelacyjnego w K z marca 2020 r. oraz o doręczenie postanowienia wraz z uzasadnieniem.

Postanowieniem z czerwca 2020 r., sygn. akt , Sąd Apelacyjny w K odrzucił wniosek powodów jako niedopuszczalny, a następnie postanowieniem z lipca 2020 r., odrzucił apelację powodów jako nieopłaconą.

Równocześnie powodowie, pismem z sierpnia 2020 r., wnieśli zażalenie na postanowienie o odrzuceniu apelacji, zaskarżając je w całości, w tym zarzucając zaskarżonemu postanowieniu m.in. naruszenie art. 45 ust. 1 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Zażalenie to zostało oddalone postanowieniem Sądu Apelacyjnego w K z września 2020 r., sygn. akt . Pismem z października 2020 r. strona powodowa wniosła o sporządzenie uzasadnienia postanowienia i jego doręczenie, co zostało uczynione 30 listopada 2020 r.

W tym stanie skarżąca wniosła skargę konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego, kwestionując brak możliwości zaskarżenia postanowienia oddalającego zgłoszony w apelacji wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych. Orzeczeniem, z którym strona skarżąca wiąże naruszenie swoich praw, jest postanowienie Sądu Apelacyjnego w K z września 2020 r.

III. Zarzuty skarżącej

1. Strona skarżąca kwestionuje wyłączenie zaskarżalności w drodze zażalenia postanowienia sądu drugiej instancji dotyczącego oddalenia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych zawartego w apelacji, w stanie prawnym po 7 listopada 2019 r. W ocenie skarżącej, „model zaskarżalności postanowień w procedurze cywilnej” został ukształtowany w wyniku nowelizacji k.p.c. z 2019 r. Dalej skarżąca wywodzi, jakoby wniosek o zwolnienie od kosztów nie mógł być rozpoznawany przez sąd odwoławczy

(skarga, s. 4), nadto podkreśla, że: „skoro sąd drugiej instancji rozpoznaje po raz pierwszy wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych zgłoszony przed sądem pierwszej instancji w apelacji, to tego rodzaju postanowienia sądu drugiej instancji winny być zaskarżalne”. Według skarżącej: „sąd drugiej instancji rozpoznając wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych zawarty w apelacji jest sądem drugiej instancji tylko z formalnego (ustrojowego) punktu widzenia, ze względu na jego usytuowanie w strukturze sądownictwa powszechnego. Wedle kryteriów funkcjonalnych jest on natomiast sądem pierwszej instancji, ponieważ w sprawie kosztów sądowych orzeka po raz pierwszy. Skarżony art. 394² § 1¹ k.p.c. wyłącza więc jakąkolwiek weryfikację postanowienia.” Następnie skarżąca powołuje się na cel nowelizacji k.p.c. z 2019 r., którym było: „odejście od dewolutywności w zakresie zażaleń na czynności sądu podjęte w toku całego postępowania międzyinstancyjnego.”

W ocenie skarżącej, rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę jest niezgodne z powołanymi przez nią wzorcami konstytucyjnymi (art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 77 ust. 2 Konstytucji – „prawo do sądu”, art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji – „prawo do zaskarżenia orzeczeń i kontroli orzeczeń w postępowaniu sądowym (dwuinstancyjnym)”, art. 32 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji – „zasada równości w zakresie identycznego ukształtowania standardu proceduralnego wyznaczającego dostęp do sądu pierwszej instancji i sądu drugiej instancji w taki sposób, aby mogło zostać zrealizowane konstytucyjne prawo jednostki do sądowej kontroli instancyjnej merytorycznego orzeczenia «w sprawie»”).

Uzasadniając skargę konstytucyjną strona skarżąca podkreśla m.in., że prawo strony do rozpatrzenia sprawy przez sąd drugiej instancji może być naruszone zarówno bezpośrednio przez wyłączenie możliwości wniesienia apelacji, jak i pośrednio, przez ustanowienie takich formalnych warunków wniesienia apelacji, które czynność tę czyniłyby nadmiernie utrudnioną. Zdaniem strony skarżącej, skoro odmowa zwolnienia od kosztów sądowych nie wymaga uzasadnienia, to ta odmowa może stanowić wynik dowolnej interpretacji wniosku przez sędziego i nie podlega kontroli instancyjnej. „Możliwość poddania kontroli postanowienia o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych przy okazji rozpatrywania samego zażalenia na postanowienie odrzucające apelację jest zupełnie iluzoryczna, gdyż rozpoznanie zażalenia wymaga uiszczenia stosownej opłaty. Sytuacja taka godzi w prawo do sądu, którego bezpośrednią emanacją jest prawo stron do zaskarżania orzeczeń i decyzji

wydanych w pierwszej instancji oraz będące jego konsekwencją prawo do dwuinstancyjnego sądownictwa.” W ocenie skarżącej, postępowanie w sprawie zwolnienia od kosztów sądowych, pomimo akcesoryjnego charakteru, jest silnie sprzężone z postępowaniem głównym i oddziałuje na jego bieg w ten sposób, że skutkiem braku zaskarżalności postanowienia o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych jest *de facto* brak możliwości zaskarżenia pierwszoinstancyjnego orzeczenia merytorycznego (wyroku sądu pierwszej instancji). Kontynuując skarżąca zaznacza, że w aktualnym stanie prawnym (wobec uchylecia art. 370 k.p.c. i zmiany modelu postępowania międzyinstancyjnego) brak jest możliwości jakiegokolwiek weryfikacji wydanego przez sąd drugiej instancji postanowienia oddalającego złożony wraz z apelacją wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych. Z kolei możliwość wniesienia środka zaskarżenia jest dopuszczalna w przypadku postanowienia w zakresie wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych wydanego przez sąd pierwszej instancji w przypadku, gdy taki wniosek złożono wraz z pozwem. W tym właśnie braku symetryczności gwarancji skarżąca upatruje naruszenie prawa do sądu i prawa do zaskarżenia oraz kontroli orzeczeń w dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym. Zdaniem skarżącej, pominięcie prawodawcze, polegające na tym, że w kwestionowanym art. 394² § 1¹ k.p.c. brak jest wskazania, że przysługuje zażalenie (w ramach kontroli poziomej), narusza konstytucyjną zasadę równości w zakresie identycznego standardu proceduralnego dostępności do sądu pierwszej instancji, jak i sądu drugiej instancji (art. 32 ust. 1 w związku z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 oraz art. 45 Konstytucji). Stronie skrzącej: „chodzi nie tyle o problem instancyjności, lecz zaskarżalności: nie idzie o to, że koniecznie ma tu orzekać sąd wyższej instancji w sensie ustrojowym (Sąd Najwyższy), lecz o to, że rozstrzygnięcie sądu wydane po raz pierwszy w danej sprawie nie podlega weryfikacji. Taką sytuację zazwyczaj zapewnia instancyjność rozpatrywania zażalenia przez sąd co do zasady – stojący w hierarchii sądów wyżej (dewolutywność); wyjątkowo jednak weryfikacja może być przeprowadzona również przez sąd tego samego szczebla organizacyjnego, ale w innym składzie osobowym (tak jak to uczyniono w art. 394² § 1¹ k.p.c. w odniesieniu do wskazanych w tym przepisie rozstrzygnięć wpadkowych)”. W skardze konstytucyjnej skarżąca odwołała się również do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego podkreślając, że zwracano w nim uwagę, iż nadmierne koszty postępowania sądowego mogą naruszać konstytucyjne prawo do sądu (wyrok TK z 2 grudnia z 2020 r., sygn. akt SK 9/17). Jednocześnie podkreśliła, że: „choć instytucje

kosztów postępowania i zwolnienia od kosztów postępowania nie są tożsame, to jednak postępowania w tych sprawach wykazują zbliżone cechy.” Argumentację za przyjęciem dopuszczalności wniesienia zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji oddalające wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych zawarty w apelacji w stanie prawnym po 7 listopada 2019 r. strona skarżąca wzbogaciła przez odwołanie się do postulatu zapobiegania arbitralności orzeczeń, który (w jej ocenie) jest elementem zasady sprawiedliwości. Nadto skarżąca wskazała na prawo do równego traktowania i zakazu ograniczania konstytucyjnych praw i wolności, wyrażone w art. 32 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem skarżącej: „z uwagi na fakt, że w sprawie zastosowanie miały przepisy procedury cywilnej dotyczące postępowania apelacyjnego w stanie prawnym obowiązującym od 7 listopada 2019 r., skarżąca znalazła się w sytuacji gorszej niż podmioty, których wniosek o zwolnienie od sądowych kosztowych został rozpoznany przez sąd pierwszej instancji. Skarżącej nie zapewniono możliwości weryfikacji orzeczenia przesądzającego o losach postępowania apelacyjnego pomimo tego, że w przeciwieństwie do wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych zgłoszonego i rozpoznawanego przez sąd pierwszej instancji, nie miała ona sposobności złożenia i rozpoznania wniosku o zwolnienie od kosztów apelacji w pierwszej instancji.

2. Swoją udział w sprawie zgłosił również Rzecznik Praw Obywatelskich. Rzecznik Praw Obywatelskich, wnosząc – pismem z 18 grudnia 2021 r. – o stwierdzenie, że art. 394² § 1¹ k.p.c. w zakresie, w jakim uniemożliwia zaskarżenie postanowienia o odmowie zwolnienia od opłaty sądowej od apelacji wydanego przez sąd drugiej instancji, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 oraz w związku z art. 45 ust. 1, a także w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Uzasadnienie powyższego stanowiska Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił w piśmie z 11 stycznia 2022 r. Wskazał w nim m.in., że wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych związanych z apelacją rozpatrywany jest wyłącznie w jednej instancji sądowej, od postanowienia oddalającego wniosek nie przysługuje ani zażalenie do sądu wyższej instancji, ani zażalenie do równoległego składu tego sądu, który rozpoznawał wniosek, tymczasem gwarancję zaskarżalności orzeczeń zawiera art. 78 Konstytucji, z kolei do postępowania sądowego odnosi się *expressis verbis* art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich odwołał się również do pojęcia „sprawy” podkreślając, że jest ono paralelne z pojęciem „sporu o prawo”, które stanowi „jądro wymiaru sprawiedliwości”. Jednocześnie zwrócił uwagę na konieczność ustanowienia środków zaskarżenia w niektórych kwestiach wypadkowych, niemających charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji. Zgodził się ze stanowiskiem, że rozstrzygnięcie o zwolnieniu od kosztów sądowych, podobnie jak przyznanie stronie pełnomocnika z urzędu, nie mieszczą się, jako samoistne rozstrzygnięcia, w pojęciu „sprawy” w rozumieniu art. 45 Konstytucji RP. Jednak – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – nie ulega wątpliwości, że „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji jest ten spór prawny, w ramach którego wniesiono apelację. Nadto, według Rzecznika Praw Obywatelskich, zarzucane art. 394² § 1¹ k.p.c. pominięcie ustawodawcze może stanowić realną barierę w dostępie strony do postępowania apelacyjnego. Innymi słowy Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzega naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji), prawa do zaskarżania orzeczeń (art. 78 Konstytucji) i sprawiedliwości proceduralnej (której źródłowym wzorcem jest art. 45 Konstytucji) w tym aspekcie, w jakim pozbawienie strony zażalenia na rozstrzygnięcie incydentalne ogranicza w nieuprawniony sposób jej prawo do zaskarżenia orzeczenia co do istoty sprawy.

Rzecznik Praw Obywatelskich odwołał się również m.in. do wyroków TK z: 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 3/05; 9 lutego 2010 r., sygn. akt SK 10/09 i 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05.

Dalej, uznając za słuszny sformułowany w skardze konstytucyjnej zarzut naruszenia zasady równości, Rzecznik Praw Obywatelskich doprecyzował, że w rozpoznawanej sprawie, jako grupę podmiotów charakteryzującą się wspólną cechą istotną należy traktować osoby występujące z wnioskiem o zwolnienie od ponoszenia kosztów sądowych, przy czym wnioski te składają przed prawomocnym zakończeniem sprawy sądowej. Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzegł, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego do grupy tej nie mogą być włączone strony korzystające ze środków kontroli nadzwyczajnej, zmierzających do wzruszenia orzeczenia prawomocnego, takich jak skarga o wznowienie postępowania, jednak ujął tę grupę szerzej niż skarżąca, gdyż zaliczył do niej nie tylko powoda (składającego wniosek o zwolnienie od kosztów już w pozwie) i apelującego (składającego taki wniosek w apelacji), ale każdą stronę postępowania, która składa w trakcie procesu wnioski o zwolnienie od kosztów. Może to być zatem także pozwany, który wnosi

o zwolnienie od kosztów, gdyż w jego ocenie nie jest w stanie opłacić np. opinii biegłego. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, podmioty te są traktowane przez ustawodawcę różnie, a podstawowym kryterium zróżnicowania, jakie istnieje w ustawowej realizacji gwarancji zasady zaskarżalności orzeczeń jest okoliczność, czy wniosek składany jest na etapie postępowania przed sądem pierwszej instancji, czy też na etapie międzyinstancyjnym bądź później (w postępowaniu przed sądem drugiej instancji).

Następnie Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do oceny, czy wystarczająca dla zapewnienia dwuinstancyjności postępowania w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych jest regulacja art. 380 k.p.c., zgodnie z którą sąd drugiej instancji, na wniosek strony, rozpoznaje również (w ramach rozpoznania apelacji) te postanowienia sądu pierwszej instancji, które nie podlegały zaskarżeniu w drodze zażalenia, a miały wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Rzecznik Praw Obywatelskich stanął na stanowisku, że taka „namiastka środka odwoławczego” nie stwarza wystarczających gwarancji proceduralnych i nie może być traktowana jako realizacja prawa do zaskarżenia orzeczenia.

IV. Analiza formalnoprawna

1. Skarga konstytucyjna stanowi nadzwyczajny środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Możliwość jej wniesienia obwarowano szeregiem wymogów wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z przepisów ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK). Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania powinien badać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. postanowienia TK z: 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15; 14 listopada 2017 r., sygn. akt SK 4/16; 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 7/19). Weryfikacja dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie kończy się bowiem w fazie jej wstępnego rozpoznania, lecz jest aktualna przez cały czas jej rozpatrywania (zob. postanowienie TK z 25 sierpnia 2020 r., sygn. akt SK 65/19 i przywołane tam orzecznictwo).

W konsekwencji, składu rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte w postanowieniu TK z 1 lutego 2022 r., sygn. akt Ts 1/21, o nadaniu dalszego biegu skardze konstytucyjnej w analizowanej sprawie.

2. W pierwszej kolejności trzeba odnieść się do sposobu określenia przez skarżącą przedmiotu oraz wzorców kontroli. Kontrola konstytucyjności w trybie skargi konstytucyjnej ma charakter kontroli konkretnej, ściśle powiązanej ze stanem faktycznym sprawy, na kanwie której wniesiono skargę konstytucyjną. Instrument ten stanowi zatem konkretny i subsydiarny środek ochrony konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego i nie ma charakteru skargi powszechnej (*actio popularis*). Skarżący nie może wobec tego zakwestionować konstytucyjności aktu normatywnego w oderwaniu od indywidualnej sprawy, w której na mocy konkretnego aktu stosowania prawa doszło do naruszenia jego wolności lub praw albo obowiązków określonych w Konstytucji. Do naruszenia praw lub wolności skarżącego może więc dojść jedynie w wyniku orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, czyli rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy skarżącego (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw [w:] Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciniński, Warszawa 2000, s. 71). W konsekwencji należy przyjąć, że o legitymacji skargowej podmiotu zamierzającego skorzystać z tego środka ochrony decyduje specyficzna korelacja aktów indywidualnego stosowania prawa i aktów normatywnych. Aby skarżący mógł skutecznie zakwestionować konstytucyjność ustawy lub innego aktu normatywnego, najpierw sąd lub organ administracji publicznej musi wydać ostateczne orzeczenie w jego indywidualnej sprawie i to z zastosowaniem kwestionowanej regulacji.

Oceniając w oparciu o powyższe kryteria zdolność skargową skarżącej, Sejm uznaje, że jest ona uprawniona do wystąpienia ze skargą konstytucyjną. Postępowanie, w którego wyniku wniesiona została skarga konstytucyjna w rozpoznawanej sprawie dotyczyło postanowienia o oddaleniu zażalenia na odrzucenie apelacji. Źródłem problemu konstytucyjnego zaistniałego na tle rozstrzygnięć wydanych w sprawie skarżącej jest treść art. 394² § 1¹ k.p.c., a konkretnie kwestia braku dopuszczalności złożenia zażalenia na rozstrzygnięcie dotyczące wniosku strony o zwolnienie od kosztów sądowych – opłaty od apelacji. W tym kontekście zaskarżenie „zakresowe”, przyjęte przez skarżącą w *petitum* pisma inicjującego postępowanie, należy uznać za uprawnione.

3. Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK Trybunał Konstytucyjny umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne. Zbędność orzekania zachodzi między innymi wówczas, gdy kwestionowana norma lub

normy były już w innej sprawie przedmiotem kontroli co do ich zgodności z Konstytucją. Jeśli w sprawie zachodzi tożsamość podmiotowa i przedmiotowa, ziszcza się ujemna przesłanka procesowa w postaci powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*) powodująca niedopuszczalność wydania orzeczenia. Jeśli zaś w sprawie zachodzi tylko tożsamość przedmiotowa, ziszcza się przesłanka *ne bis in idem*, prowadząca do uznania orzekania za zbędne.

Zasada *ne bis in idem* wyraża zbędność orzekania w sprawie, jeżeli występuje w niej identyczność zaskarżonych przepisów, wzorca konstytucyjnego oraz postawionych zarzutów, jak w innej sprawie, w której Trybunał Konstytucyjny już wcześniej orzekł (por. szerzej J. Królikowski, *Ujemna przesłanka zbędności orzekania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Studia Prawnicze” 2008, nr 4, s. 59 i n.). W takim wypadku Trybunał Konstytucyjny dokonuje oceny sprawy w kategoriach pragmatycznych, gdyż ocenia celowość prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta (zob. postanowienie TK z 10 lipca 2007 r., sygn. akt P 40/06 i powołane tam wcześniejsze orzecznictwo). Zasada ta, z jednej strony, stabilizuje sytuację powstałą w wyniku ostatecznego orzeczenia jako formalnie prawomocnego (zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne), a z drugiej nie zamyka drogi do dalszego procedowania przed Trybunałem Konstytucyjnym pod warunkiem wskazania innych, niż dotychczas badane, wzorców kontroli. Powyższe odnosi się zarówno do tych wyroków, w których Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności przepisów (wyroki afirmatywne), jak i do przypadków rozstrzygnięcia o ich zgodności z Konstytucją, a zatem w sytuacji, gdy przepisy poddane kontroli przez Trybunał Konstytucyjny wciąż pozostają częścią systemu prawa.

Jednocześnie w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym niewystąpienie kwalifikowanej przesłanki *res iudicata* (tożsamość podmiotowa, przedmiotowa i wzorców kontroli) nie wyłącza możliwości wystąpienia przesłanki *ne bis in idem* (tożsamość przedmiotowa i wzorców kontroli).

Odnosząc te uwagi do rozpoznawanej sprawy trzeba dostrzec, że co prawda art. 394² § 1¹ k.p.c. w obowiązującym brzmieniu nie podlegał kontroli Trybunału Konstytucyjnego, ale Trybunał Konstytucyjny poddawał już kontroli zagadnienia sporne pojawiające się na tle tej regulacji, tj.:

- w wyroku z 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 3/05, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 393¹⁸ § 2 k.p.c., w brzmieniu obowiązującym do czasu jego uchylecia przez art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98), w zakresie, w jakim uniemożliwia zaskarżenie postanowienia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji;
- w wyroku z 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 394¹ § 2 k.p.c., w zakresie, w jakim uniemożliwia zaskarżenie postanowienia o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych wydanego po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji, jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji;
- w wyroku z 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 394¹ § 2 k.p.c. (w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98), w zakresie, w jakim nie przewiduje zażalenia do Sądu Najwyższego na postanowienie sądu drugiej instancji o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania w sprawach, w których nie przysługuje skarga kasacyjna, jest zgodny z art. 45 ust. 1 i z art. 77 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji;
- w wyroku z 9 lutego 2010 r., sygn. akt SK 10/09, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 394¹ § 2 k.p.c., w zakresie, w jakim – w brzmieniu obowiązującym do dnia 21 maja 2009 r. – nie dawał podstaw do zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 oraz w związku z art. 32 Konstytucji;
- w wyroku z 2 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 38/09, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 394¹ § 2 k.p.c., w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji oddalającego wniosek o wyłączenie sędziego złożony w postępowaniu przed sądem drugiej instancji, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 176 ust.

1 Konstytucji (por. też postanowienie TK z 29 stycznia 2013 r., sygn. akt SK 36/12);

- w wyroku z 30 października 2012 r., sygn. akt SK 20/11, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 394¹ § 1 pkt 2 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym do 2 maja 2012 r., w zakresie, w jakim nie przewidywał zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji oddalające wniosek pełnomocnika ustanowionego z urzędu o przyznanie od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej w postępowaniu przed sądem drugiej instancji, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 176 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 32 oraz art. 78 Konstytucji;
- w wyroku z 22 października 2013 r., sygn. akt SK 14/13, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 394² § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim nie dopuszcza zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji w sprawie przyznania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu, polegającej na sporządzeniu opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

4. Analiza powołanych w pkt IV.3. orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego nie daje podstaw do sformułowania wniosku o konieczności umorzenia postępowania ze względu na zbędność wydania wyroku, z uwagi na fakt rozstrzygnięcia danego problemu konstytucyjnego przez sąd konstytucyjny. W ocenie Sejmu, z zestawienia *petitum* oraz uzasadnienia wniesionej skargi konstytucyjnej z sentencją wyroku TK z 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08, pomimo istnienia pewnego podobieństwa, nie wynika tożsamość przedmiotowa obu spraw w znaczeniu przytoczonym powyżej.

W wyroku z 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08, Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się o zgodności art. 394¹ § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 i art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Obecnie przepis ten został ujęty w innej jednostce redakcyjnej kodeksu postępowania cywilnego (art. 394² § 1¹ k.p.c.), a wzorce kontroli, które skarżąca wskazała w skardze konstytucyjnej, różnią się od wskazanych w sprawie o sygn. akt SK 19/08. W sprawie o sygn. akt SK 19/08 były to art. 45 ust. 1 i art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Natomiast w analizowanej sprawie

są to art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 77 ust. 2; art. 32 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jednocześnie z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że to, iż określone przepisy stanowiły już przedmiot kontroli z konkretnymi wzorcami, nie oznacza automatycznie wyłączenia dopuszczalności kontroli zgodności tych samych przepisów z tymi samymi wzorcami, w szczególności, jeżeli inicjator kontroli przedstawia nowe, niepowoływane wcześniej argumenty, okoliczności lub dowody uzasadniające prowadzenie postępowania i wydanie wyroku. W rozpoznawanej skardze konstytucyjnej powołano się przede wszystkim na argument nowelizacji k.p.c. z 2019 r. Nowelizacja k.p.c. z 2019 r. mogła zatem wpłynąć na istotę sprawy, co wymaga weryfikacji (por. pkt VI.1. projektu stanowiska).

Należy dodatkowo zauważyć, że o ile w sprawie zakończonej wyrokiem z 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08, Trybunał Konstytucyjny odnosił się do stanu faktycznego, w którym odrzucono skargę o wznowienie postępowania (środek nadzwyczajny), to w stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy odrzucono apelację (zwyczajny środek odwoławczy) – co również może wskazywać na wystąpienie odmienności i także wymaga analizy.

5. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego: „[...] skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać «sposób» tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli [...]. Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej” (zob. postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09; 14 stycznia 2009 r., sygn. akt Ts 21/07; 15 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 10/09). Skarżąca powinna zatem, czego w rozpoznawanej sprawie zabrakło, sprecyzować swoją krytykę, jak również uzasadnić ujemną ocenę kwestionowanych przepisów i podnoszone względem nich zastrzeżenia (zob. Z. Czeszejko-Sochacki,

L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 113-114. Krytyka ta powinna zaś bazować na konkretnych, merytorycznych i przekonujących argumentach, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej między normami prawnymi – tymi, wynikającymi z zaskarżonych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego oraz konstytucyjnymi, statuującymi określone prawo lub wolność przysługującą skarżącemu (zob. postanowienie TK z 24 lipca 2002 r., sygn. akt SK 44/01). Innymi słowy przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie (zob. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10).

Konfrontacja trybunalskich wymagań co do uzasadnienia zarzutów skargi konstytucyjnej z przedstawionym wyżej stanowiskiem skarżącej, mającym przemawiać na rzecz niezgodności art. 394² § 1¹ k.p.c. z art. 77 ust. 2 Konstytucji, prowadzi do wniosku, że wymagania formalne z art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK, jakimi są: wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób zostały naruszone oraz prawidłowe uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie – nie zostały spełnione. Sformułowany w skardze konstytucyjnej zarzut naruszenia art. 77 ust. 2 Konstytucji jest ogólnikowy. Argumentacja skarżącej w ogóle nie odnosi się do art. 77 ust. 2 Konstytucji. W istocie strona skarżąca, powołuje się na tę regulację dwukrotnie i każdorazowo w jedynie ramach cytatu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Strona skarżąca nie odnosi się do zasady zakazu zamykania drogi sądowej i nie precyzuje, w jaki sposób została ona naruszona. Brak argumentacji skarżącej w tym zakresie nie pozwala na stwierdzenie, że skarga konstytucyjna spełnia wymóg określony w art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK. Nadto trzeba pamiętać, że polski system kontroli konstytucyjności prawa opiera się na domniemaniu konstytucyjności badanych aktów normatywnych. Dlatego podmiot kwestionujący konstytucyjność aktu normatywnego powinien przedstawić przekonujące argumenty i dowody przemawiające za stwierdzeniem niezgodności kwestionowanych regulacji z aktami normatywnymi zajmującymi wyższe miejsce w hierarchii źródeł prawa. W rozpoznawanej sprawie takich argumentów i dowodów skarżąca nie przedstawiła.

Analogiczne uwagi należy uczynić w zakresie podniesionego przez skarżącą uzasadnienia zarzutu naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji. Skarżąca nie uargumentowała powyższego zarzutu oraz nie przeprowadziła wymaganego „testu

proporcjonalności”. Z treści uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że przytoczony w skardze art. 31 ust. 3 Konstytucji służył jedynie doprecyzowaniu powołanych wzorców kontroli. O art. 31 ust. 3 Konstytucji, skarżąca wspomniała wyłącznie w powiązaniu z zasadą równości (skarga, s. 17 skargi).

W konsekwencji Sejm wnosi – w odniesieniu do art. 31 ust. 3 i art. 77 ust. 2 Konstytucji – o **umorzenie postępowania**, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. Uwzględniając przeprowadzoną w punktach poprzedzających kontrolę dopuszczalności wniesionej skargi należy stwierdzić, że przedmiot kontroli w postępowaniu obejmuje kwestię zgodności art. 394² § 1¹ k.p.c. z art. 45 ust. 1; z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1; z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

V. Wzorce kontroli

1. Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Konstytucyjne prawo do sądu stanowiło wielokrotnie przedmiot pogłębionej analizy w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Koncentrowała się ona przede wszystkim na materialnej stronie zagadnienia, związanej z koniecznością zagwarantowania przez ustawodawcę drogi sądowej w poszczególnych kategoriach spraw. W tym zakresie analiza normatywnej treści art. 45 ust. 1 Konstytucji prowadzona była w ścisłym powiązaniu z art. 77 ust. 2 Konstytucji, zakazującym ustawodawcy zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, w najbardziej syntetycznym ujęciu na prawo do sądu składają się: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd (zob. wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98). Nadto w wyroku

z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06, Trybunał Konstytucyjny rozwinął i uzupełnił dotychczasową linię orzeczniczą, podkreślając, że konstytucyjne prawo do sądu obejmuje czwarty, bardzo ważny element, a mianowicie prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających spory prawne.

Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał wielokrotnie, że konstytucyjne prawo do sądu ma dwa aspekty: 1) pozytywny, bo zawiera dyrektywy zobowiązujące ustawodawcę do należytego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w wymiarze instytucjonalnym i proceduralnym oraz zobowiązujące do zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania; 2) 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). Jak wskazał sąd konstytucyjny: „Konstytucja nie wyklucza [...] ustanawiania w ustawie pewnych ograniczeń prawa do sądu, jeżeli nie prowadzą do zamknięcia sądowej drogi dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw i mieszczą się w ramach określonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyznaczając granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę wolności i praw konstytucyjnych” (zob. wyrok TK z 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05).

Podstawowym i koniecznym warunkiem realizacji prawa wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji jest zapewnienie dostępu do sądu, rozumianego jako możliwość uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej.

Dla wyznaczenia zakresu prawa do sądu w przedłożonej do rozpatrzenia skardze konstytucyjnej istotne znaczenie ma pojęcie „sprawy”, której rozpoznania przez sąd może żądać uprawniony podmiot. W wyroku z 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06, Trybunał Konstytucyjny uznał, że konstytucyjna treść normatywna pojęcia prawnego „rozpatrzenie sprawy”, zamieszczonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, obejmuje rozstrzygnięcie o prawach lub obowiązkach podmiotu, na podstawie norm prawnych „wynikających” z obowiązujących przepisów prawnych. Istotą „rozpatrzenia sprawy” jest prawna kwalifikacja konkretnego stanu faktycznego, zawarta w wydanej normie konkretnej i indywidualnej, skierowanej do określonego podmiotu, z której to normy wynikają określone skutki prawne, tzn. konkretne uprawnienia lub obowiązki. Z treści art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika też, że „rozpatrzenia sprawy” w sposób sprawiedliwy i jawny oraz bez nieuzasadnionej zwłoki dokonuje niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Przyjęcie takich założeń prowadzi do wniosku, że „sprawa” w ujęciu art. 45 ust. 1 Konstytucji to określone zadanie sądu polegające na prawnej

kwalifikacji konkretnego stanu faktycznego, służące rozstrzygnięciu o prawach lub obowiązkach określonego podmiotu (adresata).

Naturalnie jednym z zasadniczych elementów wpływających na dostęp do sądu są koszty sądowe (zob. przykładowo wyroki TK z: 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01; 2 lipca 2003 r., sygn. akt K 25/01; 30 marca 2004 r., sygn. akt SK 14/03; 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04).

Problematyka kosztów sądowych w aspekcie prawa do sądu była wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że koszty sądowe są tradycyjnie uznanym instrumentem polityki państwa służącym regulowaniu relacji stron stosunków procesowych oraz stymulowaniu decyzji jednostek co do sposobu prowadzenia swych interesów i doboru środków ich ochrony. Koszty postępowania służą osiągnięciu należytej sprawności organizacyjnej i orzeczniczej sądów oraz wyodrębnieniu roszczeń szykanujących i oczywiście niezasadnych spośród roszczeń uzasadnionych, służących ochronie praw i wolności jednostki. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że koszty spełniają liczne funkcje: społeczne, fiskalne, a także służebne wobec wymiaru sprawiedliwości. Funkcja społeczna oznacza wpływ, jaki wywierają na życie społeczne w sensie pozytywnym, np. ograniczenie pieniactwa, szykanowania przeciwnika, minimalizacja zachęt do ochrony fikcyjnych interesów i chęci niesłusznego wzbogacenia się kosztem przeciwnika, jak i negatywnym, np. utrudnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zaburzenia funkcjonowania zasady faktycznej równości uczestników postępowania. Funkcje fiskalne polegają na uzyskaniu częściowego przynajmniej zwrotu kosztów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, przy czym w wypadkach skrajnych realizacja tej funkcji może przerodzić się w nadmierny fiskalizm, stanowiący zagrożenie prawa do sądu. Funkcje służebne wobec wymiaru sprawiedliwości przejawiają się przede wszystkim wpływem kosztów na zachowania stron w trakcie procesu. Stanowisko to zostało potwierdzone w szeregu późniejszych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. wyrok TK z 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05).

2. Zgodnie z art. 78 Konstytucji każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.

W przepisie tym wyrażono samoistne prawo podmiotowe strony każdego postępowania (nie tylko sądowego) do uruchomienia procedury weryfikującej prawidłowość rozstrzygnięć wydawanych przez organ działający w pierwszej instancji. Owo prawo podmiotowe wpływa także na ukształtowanie prawa przedmiotowego, bowiem determinuje sposób uformowania procedur sądowych i administracyjnych, a tym samym oddziałuje na organizację sądownictwa i władz administracyjnych (zob. wyrok TK z 18 października 2004 r., sygn. akt P 8/04).

W świetle art. 78 zdanie 2 Konstytucji nie ulega wątpliwości, że prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji nie ma charakteru absolutnego. Możliwe jest zatem ustanawianie w tym zakresie wyjątków, przy czym musi to następować w drodze ustawy i w zgodzie z innymi wymogami wynikającymi z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. np. wyroki TK z: 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01; 18 kwietnia 2005 r., sygn. akt SK 6/05). Mimo że ustawa zasadnicza nie precyzuje charakteru wyjątków (w tym ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego) od zasady zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydawanych w pierwszej instancji, to w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że: „Nie oznacza to jednak, iż ustawodawca ma pełną, niczym nieskrępowaną swobodę w ustalaniu katalogu takich wyjątków. W pierwszym rzędzie należy liczyć się z tym, iż nie mogą one prowadzić do naruszenia innych norm konstytucyjnych. Ponadto, nie mogą powodować przekreślenia samej zasady ogólnej, która na gruncie zwykłego ustawodawstwa stałaby się *de facto* wyjątkiem od wprowadzanej w różnych regulacjach procesowych reguły postępowania jednoinstancyjnego. Należy zatem uznać, że odstępstwo od reguły wyznaczonej treścią normatywną art. 78 Konstytucji w każdym razie powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiałyby pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego” (zob. wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01).

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 ustrojowa 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 (A. Zieliński, *Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 11, s. 8). Pojęcie „zaskarżenia” nie zostało zdefiniowane w przywołanym przepisie Konstytucji. Wynika stąd potrzeba jego szerokiego rozumienia, a tym samym objęcia jego zakresem różnych, specyficznych dla danej procedury, środków prawnych, których cechą wspólną jest umożliwienie stronie weryfikacji podjętego w pierwszej instancji orzeczenia bądź decyzji. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że: „chodzi tu o środki prawne, uruchamiające tzw. kontrolę instancyjną (tok instancji), a więc zwyczajne środki prawne (środki odwoławcze) o charakterze w zasadzie dewolutywnym. Przepis ten, literalnie rzecz ujmując, nie odnosi się do nadzwyczajnych środków prawnych, choć obejmuje naturalnie także postępowania, toczące się w wyniku złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności czy wznowienie postępowania” (zob. wyrok TK z 15 maja 2000 r., sygn. akt SK 29/99; zob. także wyrok TK z 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09). Konstytucyjny standard w tym zakresie wyczerpuje się w możliwości poddania weryfikacji jedynie niekontrolowanego uprzednio rozstrzygnięcia w ramach rozpoczętej już sprawy.

3. Jak wynika z art. 176 ust. 1 Konstytucji postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne.

Pomimo ścisłego powiązania zakresów art. 176 ust. 1 Konstytucji z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji, można wskazać kilka zasadniczych odrębności treści i ujęcia wspomnianych przepisów. Treścią art. 176 ust. 1 Konstytucji jest zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego. Oznacza ona możliwość przeprowadzenia na żądanie strony postępowania w tej samej sprawie przed drugą instancją, czyli organem rozpatrującym środki zaskarżenia umożliwiające merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu odwoławczym (zob. wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01). Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, art. 176 ust. 1 Konstytucji ma dwojaki charakter. „Z jednej strony jest przepisem ustrojowym, gdyż określa sposób zorganizowania procedur sądowych, a w konsekwencji sposób zorganizowania systemu sądów. Z drugiej strony, art. 176 ust. 1 Konstytucji jest przepisem gwarancyjnym, bo – dopełniając postanowienia art. 78 – konkretyzuje treść prawa jednostki do dwuinstancyjnego postępowania sądowego [...]. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego zakłada w szczególności:

a) dostęp do sądu drugiej instancji, a tym samym przyznanie stronom właściwych środków zaskarżenia, które uruchamiają rzeczywistą kontrolę rozstrzygnięć wydanych przez sąd pierwszej instancji; b) powierzenie rozpoznania sprawy w drugiej instancji – co do zasady – sądowi wyższego stopnia; c) odpowiednie ukształtowanie procedury przed sądem drugiej instancji, tak aby sąd mógł wszechstronnie zbadać rozpoznawaną sprawę i wydać rozstrzygnięcie merytoryczne” (zob. wyrok TK z 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09). Należy przy tym podkreślić, że zakres przedmiotowy art. 176 ust. 1 Konstytucji dotyczy tylko postępowania sądowego i tylko spraw w rozumieniu art. 45 Konstytucji. Zatem wyrażający zasadę dwuinstancyjności postępowania art. 176 ust. 1 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem kontroli wyłącznie w przypadkach postępowań o charakterze sądowym, tj. rozpatrywanych od początku do końca przez sąd (zob. wyroki TK z: 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00; 12 maja 2003 r., sygn. akt SK 38/02). Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, że zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego jest minimalnym standardem gwarantowanym przez art. 176 ust. 1 Konstytucji, od którego nie dopuszcza się wyjątków, ma zatem charakter absolutny. Zasada dwuinstancyjności nie wymaga jednak, aby w każdej kwestii incydentalnej, wypadkowej, niemającej charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, przysługiwał środek zaskarżenia. Zasada ta bowiem dotyczy postępowania sądowego jako całości, a nie poszczególnych rozstrzygnięć, niemających charakteru sprawy w konstytucyjnym znaczeniu. Konieczność ustanowienia takich środków w niektórych kwestiach wypadkowych, niemających charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, może natomiast wynikać z ogólnego wymogu ukształtowania procedury sądowej zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej (por. wyroki TK z: 5 lipca 2005 r., sygn. akt SK 26/04; 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 3/05; 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08 oraz z 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09).

Innymi słowy systematyka Konstytucji oraz brzmienie art. 176 ust. 1 Konstytucji wskazują, że powołany przepis odnosi się do pojęcia „postępowania sądowego” jako całości, czyli złożonego procesu prawnie istotnych czynności sądów, których zadaniem jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (zob. wyrok TK z 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09). W związku z tym wynikająca z art. 176 ust. 1 Konstytucji gwarancja dwuinstancyjności postępowania sądowego odnosi się do sytuacji, w której sąd sprawuje wymiar sprawiedliwości, czyli rozstrzyga o konstytucyjnych prawach i wolnościach jednostki, i nie działa tylko jako organ ochrony prawnej, czyli nie

kontroluje jedynie aktów władzy publicznej w celu ochrony jednostki przed arbitralnością działania władzy (por. postanowienie TK z 9 stycznia 2006 r., sygn. akt Ts 207/05 oraz wyroki TK z: 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09; 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 34/12). „Umieszczenie art. 176 ust. 1 w rozdziale VIII Konstytucji «Sądy i Trybunały» nakazuje przyjąć, że użyte w nim pojęcie «postępowanie sądowe» trzeba łączyć z kompetencją zastrzeżoną przez Konstytucję na rzecz sądów, czyli ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Polega ono na stosowaniu prawa w sprawach indywidualnych, na merytorycznym rozstrzygnięciu konfliktów indywidualnych. W tym sensie «postępowanie sądowe» z art. 176 ust. 1 Konstytucji oznacza postępowanie, w którym dochodzi do wydania merytorycznego orzeczenia co do istoty sprawy” (zob. wyrok TK z 13 lipca 2009 r., sygn. akt SK 46/08).

Generalnie więc naruszenia zasady dwuinstancyjności należy upatrywać w tych procedurach, które nie dają możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszej instancji podjętego „w sprawie”.

Według R. Hausera, skoro w art. 78 Konstytucji mowa jest wyłącznie o prawie strony do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, natomiast z art. 176 Konstytucji wynika, iż ustrój sądów i procedura muszą zapewniać rozpoznawanie wszystkich spraw w postępowaniu dwuinstancyjnym, przyjąć trzeba, że w świetle art. 176 Konstytucji dopuszczalne jest wyłączenie zaskarżalności niektórych orzeczeń wпадkowych wydawanych w toku postępowania (R. Hauser, *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego* [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 141 i n.). Ustanowiona w art. 176 Konstytucji zasada dwuinstancyjności odnosi się do całego postępowania, a nie do indywidualnego orzeczenia wydanego w postępowaniu. Zaskarżalność dotyczy zatem orzeczeń wydanych w sprawie rozpoznawanej w postępowaniu cywilnym, tj. orzeczeń w zakresie przedmiotu postępowania, dla którego zostało ono wszczęte. Chodzi tu o orzeczenia merytoryczne, a także orzeczenia o charakterze formalnym, o ile kończą one postępowanie w sprawie (tak F. Zedler, *Zagadnienie instancyjności postępowania cywilnego* [w:] *Prace z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, Warszawa 2000, s. 383 i n.).

4. Artykuł 32 ust. 1 Konstytucji stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że istotą zasady równości jest „równe traktowanie wszystkich podmiotów charakteryzujących się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną)”. Zatem: „[...] wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących [...]. Oznacza to jednocześnie dopuszczalność zróżnicowania sytuacji prawnej różnych podmiotów [...]. Dopiero, jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości [...]. Takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji. Niezbędna jest wówczas ocena przyjętego kryterium zróżnicowania [...]” (zob. wyrok TK z 17 stycznia 2001 r., sygn. akt K 5/00; zob. też np. orzeczenie TK z 28 listopada 1995 r., sygn. akt K 17/95 oraz wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98).

Trybunał Konstytucyjny stoi przy tym na stanowisku, że: „Aby odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa, charakteryzujących się wspólną cechą istotną, należy rozstrzygnąć: 1) czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych” (wyrok TK z 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; zob. też np. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 7 listopada 2007 r., sygn. akt K 18/06; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06).

W związku ze wskazaniem przez skarżącą art. 32 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli, przywołać również należy postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01, w którym wyjaśniono wątpliwości związane z powołaniem tego wzorca w skardze konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny wywiódł m.in., że: „Swoisty charakter prawa do równego traktowania polega na tym, że stwierdzenie jego naruszenia nie jest możliwe przez dokonanie «prostego» zestawienia wzorca konstytucyjnego i zakwestionowanej normy podkonstytucyjnej. Nieodzowne jest uwzględnienie także norm podkonstytucyjnych regulujących status prawny innych jednostek (grup jednostek) oraz porównanie

(zestawienie) norm, których adresatem jest skarżący i norm adresowanych przede wszystkim do osób znajdujących się w takiej samej lub podobnej co do istotnych elementów sytuacji. Z prawnokonstytucyjnego punktu widzenia istotne jest, aby te ważne elementy sytuacji faktycznej i prawnej skarżącego i innych adresatów z grupy (grup) «porównywalnych» miały swoje konstytucyjne odniesienie. Inaczej mówiąc, art. 32 Konstytucji określa sytuację prawną jednostki «wspólnie» z inną normą, która wyznacza sytuację prawną innych podmiotów. [...] Uznając więc prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż ma ono charakter niejako prawa «drugiego stopnia» («metaprawa»), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako «samoistnie». Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej.”

Przyjęte w zacytowanym postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego rozumienie art. 32 Konstytucji w kontekście skargi konstytucyjnej nie jest wolne od wątpliwości, o czym świadczą chociażby zgłoszone zdania odrębne. Niemniej jednak utrwaliło się ono w późniejszych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, który obecnie konsekwentnie przyjmuje, iż „zawarta w art. 32 Konstytucji zasada równości nie stanowi samodzielnego źródła praw lub wolności o charakterze podmiotowym; [...] przedmiotem skargi konstytucyjnej nie może być naruszenie samej zasady równości, lecz jej naruszenie w związku z określonym konstytucyjnym prawem podmiotowym” (zob. postanowienie TK z 25 listopada 2009 r., sygn. akt SK 30/07; zob. też np. wyroki TK z: 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 96/06; 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09).

W rozpoznawanej sprawie skarżąca nie powinna traktować art. 32 ust. 1 Konstytucji jako samodzielnego wzorca kontroli, ale ująć go w relacji związkowej z art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

VI. Analiza zgodności

1. Przed przystąpieniem do analizy zgodności należy wskazać, że trudno zgodzić się ze skarżącą, iż w następstwie nowelizacji k.p.c. z 2019 r. doszło do tego rodzaju istotnej zmiany w zakresie postępowania odwoławczego, która skutkowałaby

niekonstytucyjnością skarżonej przez nią regulacji. Trafnie wskazuje skarżąca, że w poprzednim stanie prawnym czynności związane z oceną dopuszczalności zaskarżenia apelacją orzeczenia co do istoty sprawy (a zatem m.in. zweryfikowanie, czy apelacja została opłacona, względnie rozpoznanie wniosku o zwolnienie od opłaty) wykonywane były zarówno przez sąd pierwszej instancji (sąd *a quo*), jak i sąd drugiej instancji (sąd *a quem*) oraz przewodniczących w tych sądach, a obecnie dokonuje ich wyłącznie sąd drugiej instancji. Kwestia ta ma jednak drugorzędne znaczenie i nie może przesądzać o niekonstytucyjności przepisu poddanego kontroli biorąc pod uwagę, że zarówno w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, jak i obecnie, postanowienia oddalające zgłoszony w apelacji wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych rozpoznawane po raz pierwszy przez sąd odwoławczy są niezaskarżalne. Zmiana w zakresie modelu tzw. postępowania międzyinstancyjnego sprawiła wyłącznie, że obecnie kontroli nie dokonuje sąd pierwszej instancji, ale jedynie sąd drugiej instancji. Nie można zatem twierdzić, że model zaskarżalności postanowień został „ukształtowany na podstawie nowelizacji k.p.c. z 2019 r.” – nowelizacja ta jedynie wprowadziła zmiany do tego modelu, przy zachowaniu – co do zasady – ukształtowanej wcześniej konstrukcji normatywnej.

Do powyższego zagadnienia odniósł się Sąd Najwyższy w uchwale z 18 lutego 2021 r., sygn. akt III CZP 14/20, który wyjaśnił, że sąd właściwy do zgłoszenia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych określa art. 105 ust. 1 u.k.s.c., zgodnie z którym wniosek ten należy złożyć na piśmie lub ustnie do protokołu w sądzie, w którym sprawa ma być wytoczona lub już się toczy. Przed wejściem w życie nowelizacji k.p.c. z 2019 r., w sytuacji, w której żądanie zwolnienia od kosztów sądowych było składane wraz z apelacją, przepis ten był powszechnie rozumiany w ten sposób, że właściwym do złożenia i rozpoznania wniosku był sąd pierwszej instancji (zob. postanowienie SN z 19 sierpnia 2009 r., sygn. akt III CZ 30/09). Taki sposób interpretacji miał uzasadnienie w funkcjach powierzonych sądowi pierwszej instancji, jako sądowi *a quo*, w zakresie wstępnej kontroli dopuszczalności apelacji (art. 370 k.p.c. – obecnie uchylony). Kontrola ta dotyczyła m.in. prawidłowego opłacenia apelacji, co warunkowało podjęcie przez sąd dalszych czynności, w tym doręczenie apelacji przeciwnikowi procesowemu i przekazanie jej sądowi *ad quem* (art. 371 k.p.c. w dawnym brzmieniu). W razie oddalenia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych i nieopłacenia apelacji podlegała ona odrzuceniu przez sąd pierwszej instancji (art.

370 k.p.c. – obecnie uchylony). Nie oznaczało to jednak, że kontroli tej nie mógł dokonywać sąd drugiej instancji – jak wadliwie wywodzi skarżąca.

W nowelizacji k.p.c. z 2019 r. odstąpiono od dotychczasowego modelu podwójnej kontroli dopuszczalności apelacji w sądzie *a quo* i sądzie *ad quem*. Zestawienie zmian polegających na uchyleniu art. 370 k.p.c. i nadaniu nowego brzmienia art. 371 oraz art. 373 k.p.c. prowadzi do wniosku, że czynności sprawozdające się do badania dopuszczalności apelacji zostały skoncentrowane w sądzie drugiej instancji, a rola sądu pierwszej instancji została ograniczona do zarejestrowania wpływu apelacji i czynności technicznej polegającej na przekazaniu akt sprawy sądowi drugiej instancji. Kontrola realizowana przez sąd drugiej instancji obejmuje również kwestię uiszczenia opłaty od apelacji, co zakłada uprzednie rozpoznanie ewentualnego wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych.

Wbrew stanowisku skarżącej, ta zmiana nie wpływa jednak na uprawnienia stron postępowania. W stanie prawnym poprzedzającym wejście w życie nowelizacji k.p.c. z 2019 r. postanowienie sądu drugiej instancji o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych również było niezaskarżalne (zob. art. 394¹ i art. 394² k.p.c. w dawnym brzmieniu *a contrario*). Nie wykluczało to jednak (i obecnie nie wyklucza) poddania tego postanowienia kontroli na podstawie art. 380 k.p.c., jeżeli odmowa zwolnienia od kosztów sądowych zamykała (zamyka) drogę do wniesienia środka zaskarżenia. Nadto rozpoznając zażalenie na postanowienie sądu drugiej instancji odrzucające skargę kasacyjną ze względu na jej nieopłacenie Sąd Najwyższy władny był badać, na podstawie powołanego przepisu, zasadność ewentualnej odmowy zwolnienia od kosztów sądowych (por. np. postanowienia SN z: 15 czerwca 2011 r., sygn. akt V CZ 25/11; 17 września 2020 r., sygn. akt I CZ 7/20).

Po wejściu w życie nowelizacji k.p.c. z 2019 r. stan ten nie uległ zmianie, przepisy w dalszym ciągu nie dopuszczają możliwości odrębnego zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych (art. 394¹ i art. 394² § 1 i § 1¹ k.p.c.). Postanowienie takie nadal może być jednak poddane kontroli na podstawie art. 380 k.p.c., przy czym w obecnym stanie prawnym weryfikacja ta jest możliwa także na etapie składania apelacji, jeżeli odmowa zwolnienia od kosztów sądowych zamyka drogę do jej skutecznego wniesienia. Apelujący może kwestionować odmowę zwolnienia od kosztów sądowych uniemożliwiającą skuteczne złożenie apelacji wnosząc zażalenie na postanowienie o odrzuceniu apelacji (art. 394² § 1 k.p.c.), co zresztą skarżąca przyznaje (skarga,

s. 9). Zażalenie to *de lege lata* podlega rozpoznaniu przez inny skład sądu drugiej instancji i nie jest ograniczone do spraw kasacyjnych (por. art. 394¹ § 2 k.p.c. w dawnym brzmieniu). Rozpoznając je sąd drugiej instancji stosuje również art. 380 k.p.c. (por. art. 394² § 2 w związku z art. 397 § 3 k.p.c.). Finalnie zatem, z inicjatywy skarżącego, może dojść do weryfikacji zasadności odmowy zwolnienia od kosztów sądowych przez właściwy do rozpoznania apelacji sąd *ad quem*. Dodać trzeba, że efektywność tej weryfikacji zakłada ujawnienie motywów odmowy zwolnienia od kosztów sądowych w postanowieniu odrzucającym apelację z racji jej nieopłacenia (zob. postanowienie SN z 10 maja 2018 r., sygn. akt I PZ 4/18). Jeżeli zażalenie na postanowienie o odrzuceniu środka zaskarżenia zarzuca wyłącznie nieprawidłowość niezaskarżalnego postanowienia o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych, zażalenie takie należy traktować w kontekście opłat sądowych na równi z zażaleniem, którego przedmiotem jest odmowa zwolnienia od kosztów sądowych (art. 95 ust. 2 pkt 1 u.k.s.c.), z tym skutkiem, że od zażalenia tego nie pobiera się opłaty sądowej (zob. postanowienie SN z 7 września 2020 r., sygn. akt I CZ 7/20 i powołane tam dalsze orzecznictwo). Biorąc powyższe pod uwagę, również stanowisko skarżącej i Rzecznika Praw Obywatelskich, którzy powołują się na „iluzoryczność” polegającą na braku możliwości skorzystania przez stronę z ustawowego zwolnienia od opłaty od zażalenia w trybie art. 95 ust. 2 pkt 1 u.k.s.c. – jest nietrafne. Nie można zgodzić się ze skarżącą oraz Rzecznikiem Praw Obywatelskich, by zażalenie na postanowienie sądu, którego przedmiotem jest odmowa zwolnienia od kosztów sądowych, podlegało opłacie.

Warto jednocześnie przytoczyć fragment uzasadnienia do postanowienia SN z 10 maja 2018 r., sygn. akt I PZ 4/18, w którym wskazano: „Sąd Najwyższy ma świadomość, że oddalenie przez sąd drugiej instancji wniosku strony o zwolnienie od kosztów sądowych nie jest orzeczeniem zaskarżalnym zażaleniem do Sądu Najwyższego. Skoro jednak może podlegać kontroli w razie wniesienia zażalenia na postanowienie o odrzuceniu skargi kasacyjnej z powodu nieuiszczenia przez stronę skarżącą opłaty od skargi (w związku z odmową przyznania jej zwolnienia od kosztów sądowych), to powinno być uzasadnione, chociaż nie jest zaskarżalne. Wiele sądów drugiej instancji uzasadnia swoje postanowienia oddalające wniosek strony o zwolnienie od kosztów sądowych właśnie z tej przyczyny – z powodu podlegania takiego orzeczenia kontroli w ramach postępowania zażaleniowego.” W istocie zatem również praktyka sądowa umożliwia stronie zapoznanie się z motywami

rozstrzygnięcia. Na tym tle Rzecznik Praw Obywatelskich sformułował jednak zarzut, że strona nie może podjąć skutecznej polemiki z ustaleniami sądu, ponieważ nie zna jego motywów. W tym kontekście trzeba zaznaczyć, że w stanie prawnym przed nowelizacją k.p.c. 2019 r. istniała możliwość zaskarżenia wyroku apelacją bez poznania motywów jego podjęcia (a więc w sytuacji, gdy nie został złożony wniosek o uzasadnienie wyroku) i nie świadczyło to o braku skuteczności polemiki oraz o tym, by w każdej sprawie, strony – wnosząc apelację – przyjmowały hipoteczne założenia.

Zasadnie wskazuje Sąd Najwyższy w uchwale z 18 lutego 2021 r., sygn. akt III CZP 14/20, że można rozważać, czy umożliwienie zaskarżenia zażaleniem postanowienia sądu drugiej instancji o odmowie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego (art. 394² § 1¹ pkt 1 k.p.c.) w zestawieniu z niedopuszczalnością zażalenia na postanowienie tego sądu o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych jest rozwiązaniem spójnym, mając na względzie wspólną genezę, zbliżone cele i wzajemne powiązania między tymi instytucjami. Wątpliwość co do celowości określonego rozwiązania legislacyjnego w powiązaniu z przypuszczeniem, że mogło dojść do przeoczenia przez ustawodawcę pewnej kategorii postanowień, które powinny być zaskarżalne zażaleniem, nie stanowi jednak dostatecznego podłoża do przyjęcia, że zachodzi pominięcie uzasadniające rozszerzenie kręgu postanowień zaskarżalnych zażaleniem w drodze *analogii legis*. Odmienne stanowisko wymagałoby bliższego rozważenia wtedy, gdyby niedopuszczalność zażalenia implikowało wykluczenie sądowej kontroli odmowy zwolnienia od kosztów sądowych ze skutkiem w postaci zamknięcia skarżącemu drogi do wniesienia apelacji (art. 77 ust. 2 Konstytucji). Taka sytuacja nie ma jednak miejsca, zważywszy, że sądową kontrolę zasadności odmowy zwolnienia od kosztów sądowych na etapie wniesienia apelacji umożliwia art. 380 w związku z art. 394² § 1, art. 394² § 2 i art. 397 § 3 k.p.c. Oznacza to zatem, że zarzut sformułowany przez skarżącą co do braku możliwości skontrolowania rozstrzygnięcia sądu odwoławczego w przedmiocie wniosku o zwolnienie od opłaty od apelacji jest bezpodstawny. Sam natomiast fakt, że strona nie jest pouczana o treści art. 380 k.p.c., nie może stanowić o tym, by niewiedza dotycząca możliwości poddania orzeczenia kontroli, była równoznaczna z brakiem tej kontroli.

2. Przechodząc do oceny merytorycznej w kontekście powołanych przez skarżącą wzorców kontroli Sejm wyraża stanowisko, że kwestionowany w skardze

przepis pozostaje zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji, jak również z przywołanymi jako wzorce związkowe art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji. Przede wszystkim wskazać należy, że Konstytucja nie gwarantuje prawa do bezpłatnego postępowania sądowego, a zwolnienie od kosztów sądowych nie stanowi odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, objętej gwarancjami wyrażonymi w art. 45, art. 78 i art. 176 tego aktu. Postanowienie sądu wskazane przez skarżącą w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej nie rozstrzyga bezpośrednio o dopuszczalności drogi sądowej, dotyczy jedynie kwestii zwolnienia od kosztów sądowych, tj. kwestii wpadkowej.

Postanowienie w zakresie zwolnienia od kosztów nie tylko nie stanowi odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, ale nie jest nawet elementem rozstrzygnięcia kończącego sprawę. Orzekając o zwolnieniu od kosztów, sąd nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach materialnoprawnych danej osoby. Rozstrzygnięcie to ma charakter „służebny” wobec postępowania merytorycznego i ma na celu umożliwienie jego prowadzenia a – w rezultacie – uzyskanie rozstrzygnięcia sprawy głównej. Z tego względu orzekanie o zwolnieniu od kosztów postępowania nie jest samo w sobie sprawą, do której stosuje się gwarancje z art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 Konstytucji, ale jest jedynie jedną z czynności podejmowanych w ramach rozpoznawania takiej sprawy.

Pogląd, zgodnie z którym orzekanie o kosztach nie stanowi odrębnej sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, a tym samym nie jest objęte gwarancjami wynikającymi z tego przepisu (oraz art. 78 i art. 176 Konstytucji), znajduje jednoznaczne oparcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Stanowisko w tym względzie Trybunał Konstytucyjny wyraził w szczególności w wyroku z 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08, którego tezy można ująć następująco. Po pierwsze, zasada dwuinstancyjności nie wymaga, aby w każdej kwestii wpadkowej, niemającej charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, przysługiwał środek zaskarżenia. Po drugie, konstytucyjny nakaz zapewnienia efektywnego prawa do zaskarżania orzeczeń sądowych nie oznacza, że orzeczenia sądu drugiej instancji, w których odrzuca się środek zaskarżenia z przyczyn formalnych lub też które prowadzą *de facto* do zamknięcia drogi merytorycznego rozpoznania środka zaskarżenia, muszą podlegać dalszej kontroli instancyjnej. Po trzecie, wymóg uiszczania opłat na rzecz sądów cywilnych, w związku z roszczeniami lub środkami odwoławczymi wnoszonymi w celu ich ustalenia, nie może być uważany za ograniczenie prawa dostępu do sądu. Po czwarte, zwolnienie od kosztów sądowych

nie jest wymierzaniem sprawiedliwości w dosłownym znaczeniu, lecz raczej czynnością z dziedziny administrowania środkami budżetowymi (zwłaszcza, że wnioski o zwolnienie od kosztów mogą rozpoznawać także referendarze sądowi) Oznacza to, że w zakresie prawa pomocy, rozstrzygając o zwolnieniu z kosztów, sąd działa jako organ ochrony prawnej, a nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości. Rozstrzygnięcie dotyczące zwolnienia od kosztów sądowych nie jest zatem objęte gwarancjami analogicznymi do tych, jakie obowiązują w przypadku rozpoznania sprawy. Z powyższym zgodził się również Rzecznik Praw Obywatelskich w stanowisku wyrażonym na tle analogicznych spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt SK 59/21 i SK 46/21 (stanowisko RPO, s. 10). Rzecznik argumentuje przy tym, że „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji jest ten spór prawny, w ramach którego wniesiono apelację. W ocenie Rzecznika, miałyby to przemawiać za tym, że art. 394² § 1¹ k.p.c. w zakresie pominięcia ustawodawczego może stanowić realną barierę w dostępie strony do postępowania sądowego. Argument ten należy jednak uznać za nieprzekonujący wobec tego, że prowadzi do nieuprawnionego rozszerzenia zakresu pojęcia „sprawy”. Bezspornie orzekanie o kosztach pozostaje czynnością incydentalną wobec rozstrzygnięcia o istocie sprawy (zob. wyrok TK z 13 czerwca 2006 r., sygn. akt SK 54/04, zob. też P. Feliga [w:] *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, red. P. Feliga, Warszawa 2022, Lex, Kom. do art. 118 u.k.s.c., nb 4). Nadto sama strona skarżąca wskazuje na tę incydentalność („akcesoryjność”, skarga, s. 16). Po piąte, rozstrzygnięcie o kosztach procesu oraz rozstrzygnięcie w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych mają odmienny charakter (co również skarżąca przyznaje, skarga, s. 9 i s. 15). O ile bowiem rozstrzygnięcie o kosztach procesu dotyczy konstytucyjnych praw materialnych podmiotów prywatnych, dotykając bezpośrednio podstawowych interesów majątkowych stron, to orzeczenie w zakresie zwolnienia od kosztów procesu nie dotyczy bezpośrednio praw materialnych, rzutuje jedynie na możliwość korzystania z jednej z konstytucyjnych gwarancji tych praw, a mianowicie prawa do sądu.

Brak podobieństwa pomiędzy postanowieniem rozstrzygającym o kosztach postępowania a postanowieniem w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych przesądził o odmienności rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt SK 19/08 i w sprawie o sygn. akt SK 3/05. W pierwszej ze spraw, dotyczącej postanowienia o zwolnienia od kosztów sądowych, Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności kontrolowanej normy z wzorcami konstytucyjnymi, a w drugiej

– odnoszącej się do postanowienia rozstrzygającego o kosztach postępowania
– stwierdził niekonstytucyjność kontrolowanej regulacji. Argumentacja przedstawiona przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt SK 19/08 pozostaje więc w pełni aktualna na tle rozpoznawanej sprawy, w tym po uwzględnieniu zmian dokonanych nowelizacją k.p.c. z 2019 r.

Należy jeszcze zauważyć, że o ile w sprawie zakończonej wyrokiem z 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08, Trybunał Konstytucyjny odnosił się do stanu faktycznego, w którym odrzucono skargę o wznowienie postępowania (środek nadzwyczajny), a w stanie faktycznym rozpoznawanej w niniejszym postępowaniu skargi konstytucyjnej odrzucono apelację, to jednak różnica ta finalnie nie ma istotnego znaczenia z perspektywy problemu konstytucyjnego. W obu bowiem przypadkach rozpatrywane przez Trybunał Konstytucyjny zagadnienia nie dotyczą kwestii odrzucenia środka zaskarżenia, ale rozstrzygnięcia o kosztach sądowych.

Jednocześnie warto również zwrócić uwagę na uchwałę Sądu Najwyższego z 7 października 2021 r., sygn. akt III CZP 53/20, z której wynika, że art. 78 Konstytucji, ustanawiający prawo do zaskarżenia orzeczeń, odnosi się do orzeczeń sądu pierwszej instancji, a uprawnienia do zaskarżenia orzeczenia sądu drugiej instancji nie można wyprowadzić również z deklaracji dwuinstancyjnego modelu postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji).

W podsumowaniu przedstawionej wyżej argumentacji należy stwierdzić, że wobec istnienia wystarczających gwarancji procesowych kwestionowany art. 394² § 1¹ k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje zaskarżenia postanowienia sądu odwoławczego o odmowie zwolnienia od opłaty od apelacji, nie narusza prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3. Jako wzorce kontroli skarżąca powołała również art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Także w przypadku tych wzorców zarzuty podniesione w skardze nie zasługują na uwzględnienie.

Przechodząc do kwestii zgodności art. 394² § 1¹ k.p.c. z art. 78 Konstytucji konieczne staje się w pierwszej kolejności rozstrzygnięcie, czy postanowienie w sprawie zwolnienia od kosztów sądowych stanowi orzeczenie pierwszoinstancyjne w rozumieniu powołanego przepisu ustawy zasadniczej. Artykuł 78 zdanie pierwsze Konstytucji nakazuje bowiem ustawodawcy *expressis verbis* zagwarantowanie zaskarżalności (co do zasady w formie środka dewolutywnego) jedynie orzeczeń

„wydanych w pierwszej instancji”. Postanowienie objęte zakresem skargi konstytucyjnej należy do tzw. postanowień wпадkowych (akcesoryjnych) wobec orzeczenia wydawanego w sprawie „główniej”. Dopuszczalność oceny tego typu rozstrzygnięć przez przyzmat art. 78 Konstytucji (ujmowanego samodzielnie lub w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji) wywoływała istotne rozbieżności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Z jednej strony, wskazywano, że ocena „instancyjności” orzeczeń wпадkowych powinna następować niezależnie od oceny „instancyjności” orzeczeń w sprawie głównej, a decydujące znaczenie o ich kwalifikacji powinny mieć kryteria merytoryczne. Wobec tego za orzeczenie pierwszoinstancyjne w rozumieniu art. 78 Konstytucji uznawano każde orzeczenie, wydawane przez sąd (nawet sąd drugiej instancji) po raz pierwszy. Taka koncepcja została przyjęta przez Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z 9 lutego 2010 r., sygn. akt SK 10/09 i w wyroku z 27 marca 2007 r., sygn. akt SK 3/05. Pogląd Trybunału Konstytucyjnego spotkał się jednak z krytyką w literaturze. Stanowisku wyrażonemu w tych judykatach zarzucono nie tylko sprzeczność z dotychczasową linią orzeczniczą, ale także to, że nie zawiera żadnej argumentacji dla poparcia tezy, że sąd orzekający po raz pierwszy o kosztach postępowania w postępowaniu apelacyjnym działa jako sąd pierwszej instancji (por. A. Jakubecki, *Kilka uwag o instancyjności postępowania cywilnego na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego. Materiały Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego*, red. T. Ereciński, K. Weitz, Warszawa 2009, Lex).

Z drugiej jednak strony podkreślano, że „instancyjność” jest kategorią ustrojową (dotyczy usytuowania danego typu sądów w strukturze sądownictwa i ich zadań względem sądów innego typu). Wobec tego „sądem pierwszej instancji jest ten, przed którym rozpoczyna się główne postępowanie sądowe, w wyniku którego organ ten ma wydać rozstrzygnięcie dotyczące sporu istniejącego między stronami” (zob. wyrok TK z 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09). W rezultacie przyjmowano, że art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji nie są adekwatnymi wzorcami kontroli przepisów dotyczących postanowień wпадkowych, ponieważ kategoria „instancyjności” (do której odwołuje się także art. 78 Konstytucji) ma zastosowanie wyłącznie do orzeczeń w sprawach „głównych”. Takie założenie Trybunał Konstytucyjny przyjął m.in. w wyroku z 30 października 2013 r., sygn. akt SK 20/11 oraz w wyroku z 2 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 38/09. Również w wyroku TK z 15 listopada 2016 r., sygn. akt SK 46/15, wskazano,

że art. 176 ust. 1 Konstytucji nie statuuje praw lub wolności człowieka i obywatela i nie może stanowić samoistnego wzorca kontroli w trybie skargi konstytucyjnej (zob. postanowienia TK z: 7 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 87/09; 1 lipca 2010 r., sygn. akt Ts 6/10; 16 listopada 2011 r., sygn. akt Ts 124/11, por. również argumentację Sejmu w sprawach o sygn. akt SK 2/09 oraz sygn. akt SK 38/09).

W rozpoznawanej sprawie Sejm przychyła się do stanowiska drugiego, uznając, że problemu zaskarżalności postanowień sądu odwoławczego nie należy sytuować w płaszczyźnie prawa do zaskarżania orzeczeń pierwszoinstancyjnych (art. 78 Konstytucji), powiązanego z gwarancją dwuinstancyjnego postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji), ale raczej analizować z punktu widzenia zasady sprawiedliwości proceduralnej, a więc jednego z aspektów prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wielokrotnie zdarza się, że sąd drugiej instancji rozstrzyga o jakiejś kwestii po raz pierwszy, niemniej nie ma to wpływu na jego usytuowanie w całym postępowaniu. W powyższym kontekście nie sposób więc zgodzić się ze skarżącą, by trafna była konstatacja, iż skoro sąd odwoławczy jest sądem drugiej instancji tylko z „formalnego (ustrojowego) punktu widzenia”, to konieczna jest weryfikacja jego rozstrzygnięcia.

Przedstawiona argumentacja przemawia za koniecznością uznania, że kwestionowany przepis nie narusza ani zasady zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji), ani też zasady dwuinstancyjności postępowania (art. 176 ust. 1 Konstytucji). W tym stanie, uwzględniając argumentację przedstawioną w pkt VI. 2-3 stanowiska Sejm wnosi o uznanie, że art. 394² § 1¹ k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje zaskarżenia postanowienia sądu odwoławczego o odmowie zwolnienia od opłaty od apelacji **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 Konstytucji i **jest zgodny** z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji,

4. W ocenie Sejmu na uwzględnienie nie zasługuje również zarzut skarżącej dotyczący naruszenia przez art. 394² § 1 k.p.c. zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), ujętej jako wzorzec związkowy w stosunku do art. 78, art. 176 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Z art. 32 ust. 1 Konstytucji wyprowadza się normę ogólną, polegającą na tym, że podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji powinny być traktowane w sposób podobny, a podmioty znajdujące się w sytuacji odmiennej w sposób odmienny. W art. 32 ust. 1 Konstytucji chodzi więc o równe traktowanie podmiotów znajdujących się

w tej samej sytuacji prawnej (zob. wyrok TK z 21 lipca 2008 r., sygn. akt P 49/07, uchwała SN z 16 marca 2000 r., sygn. akt I KZP 56/99). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się w tym względzie, że zasada równości polega na tym, iż wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (zob. orzeczenia TK z: 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; 20 grudnia 1994 r., sygn. akt K 8/94).

Do naruszenia zasady równości strona skarżąca odwołuje się w dwóch nieco odmiennych kontekstach (por. skarga, s. 11 (nb 35) i s. 17 (nb 55)). Mogą one jednak zostać sprowadzone do twierdzenia, iż – według skarżącej – pozycja powoda i pozwanego została zróżnicowana na tle przepisów kodeksu postępowania cywilnego, ponieważ powód występując z pozwem podlegającym stosownej opłacie sądowej może złożyć wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych już w pozwie. Wniosek ten rozpoznawany jest przez sąd pierwszej instancji w ramach kontroli spełnienia wymogów formalnych pozwu oraz uiszczenia należnej opłaty sądowej, a w takim przypadku na postanowienie sądu pierwszej instancji o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych przysługuje zażalenie. Pozwany natomiast w sytuacji typowej obowiązany jest uiścić (ewentualnie) dopiero opłatę od apelacji i pozbawiony jest możliwości zaskarżenia wcześniej postanowienia o odmowie zwolnienia go od kosztów. Skarżąca nie dostrzega jednak dwóch okoliczności. Po pierwsze, powód również może wywieść apelację i wówczas (gdy uprzednio uzyskał zwolnienie wyłącznie od kosztów opłaty od pozwu) znajduje się w identycznej sytuacji procesowej, jak pozwany, a po drugie, pozwany również może uzyskać zwolnienie od kosztów w toku postępowania przed sądem pierwszej instancji, np. wówczas, gdy został zobowiązany do poniesienia kosztów związanych z opinią biegłego.

Nie można uznać, by naruszeniem zasady równości było rozróżnienie sytuacji procesowej stron z uwagi na okoliczność, na jakim etapie składany jest wniosek o zwolnienie od opłaty. Nie można też uznać, by doszło do naruszenia zasady równości w zależności od stanu prawnego, w którym zgłoszono wniosek. O naruszeniu zasady równości można byłoby mówić jedynie wówczas, gdyby na tym samym etapie postępowania, w tym samym stanie prawnym, sytuacja powoda i pozwanego była odmienna – co wbrew twierdzeniom skarżącej nie ma miejsca.

Innymi słowy najpierw należy ustalić, czy istnieje wspólna cecha relewantna pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a więc czy zachodzi „podobieństwo” sytuacji, stanowiące przesłankę zastosowania zasady równości. Dopiero stwierdzenie, że sytuacje „podobne” zostały przez prawo potraktowane odmiennie wskazuje na możliwość naruszenia zasady równości. Nie zawsze jednak odmienność potraktowania sytuacji podobnych jest konstytucyjnie niedopuszczalna, bo mogą zachodzić wypadki, gdy odmienność ta jest usprawiedliwiona. Argumenty uzasadniające odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą: 1) uwzględniać zasadę relewancji, czyli pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści; wprowadzane różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione; 2) uwzględniać zasadę proporcjonalności, czyli waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmiennie potraktowanie podmiotów podobnych” (zob. wyrok TK 24 lutego 2009 r., sygn. akt SK 34/07).

W ocenie Sejmu, w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi podobieństwo sytuacji. Sytuacja prawna powoda wytaczającego powództwo i pozwanego składającego apelację nie może być porównywalna. Brak symetryczności, na którą powołuje się strona skarżąca jest naturalna i nie można wywodzić, by prowadziła do naruszenia zasady równości: „w zakresie identycznego standardu proceduralnego dostępności do sądu pierwszej instancji, jak i sądu drugiej instancji”.

Konstytucyjny „test równości” wymaga w szczególności: 1) wykazania cechy relewantnej łączącej podmioty porównywane; 2) wykazania podstawy i zakresu różnicowania; 3) przeprowadzenia oceny konstytucyjnego uzasadnienia różnicowania (szerzej o elementach testu zob. wyrok TK z 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 41/09). Innymi słowy pierwszym etapem „testu równości” jest rozstrzygnięcie, czy zachodzi podobieństwo adresatów norm prawnych, a zatem czy możliwe jest wskazanie faktycznej lub prawnej cechy wspólnej, uzasadniającej konieczność równego traktowania tych podmiotów. Kolejnym etapem „testu równości” jest ustalenie, czy wprowadzone różnicowanie spełnia wymóg proporcjonalności. Waga interesu, któremu różnicowanie sytuacji adresatów normy ma służyć, musi pozostawać

w odpowiedniej proporcji do wagi interesów naruszonych przez nierówne traktowanie podmiotów podobnych. Ostatnim wymogiem formułowanym pod adresem prawodawcy w świetle zasady równości jest sprawiedliwość zróżnicowania, pozostającego w związku z innymi wartościami, zasadami i normami konstytucyjnymi, które uzasadniają odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W analizowanej sprawie nie przedstawiono argumentacji pozwalającej na przyjęcie, że kwestionowany przepis narusza konstytucyjną zasadę równości przy uwzględnieniu przedstawionego testu równości. Co więcej, skarżąca w ogóle nie wykazała istnienia cechy relewantnej, nakazującej w taki sam sposób traktować – w zakresie uprawnienia do zaskarżenia rozstrzygnięć w przedmiocie kosztów sądowych – obie strony postępowania, tj. powoda i pozwanego. Oznacza to, że nie zachodzi podobieństwo adresatów norm prawnych, co dezaktualizuje zarzut naruszenia zasady równości. W tym stanie skarżąca nie obaliła domniemania konstytucyjności zaskarżonego przepisu.

W powyższym kontekście budzi także wątpliwość twierdzenie skarżącej, że: „W świetle poglądów przedstawicieli doktryny zasadą powinno być wydanie na początku postępowania rozstrzygnięcia o zwolnieniu z kosztów postępowania odnoszącego się do całego postępowania w pierwszej i drugiej instancji.” Po pierwsze, skarżąca nie wskazała, jakich „przedstawicieli doktryny”, a po drugie, skoro ma to być zasada, to nie wyjaśniła z jakich przyczyn, jako strona powodowa, nie zgłosiła powyższego wniosku na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego. Nadto skarżąca nie dostrzega, że ostatecznie uiściła opłatę od apelacji, a zatem złożenie przez nią wniosku o zwolnienie można uznać za kontrowersyjne. W istocie zatem powołana argumentacja skarżącej pozostaje dla sprawy irrelevantna. Ponadto, związana jest ona z przebiegiem postępowania w sprawie skarżącej, a nie problemem konstytucyjnym i również z tego powodu jest bezpodstawna.

Uwzględniając powyższe Sejm wnosi o uznanie, że art. 394² § 1 k.p.c. **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

5. Dodatkowym argumentem przemawiającym za twierdzeniem, że obowiązująca regulacja kodeksu postępowania cywilnego nie narusza norm konstytucyjnych wskazanych jako wzorce kontroli jest okoliczność, iż zwolnienie od obowiązku ponoszenia opłat sądowych jest wyjątkiem, a nie regułą (zob.

postanowienie SN z 13 lutego 2015 r., sygn. akt II CZ 96/14). Trzeba zgodzić się ze skarżącą, że intencją ustawodawcy (w ramach nowelizacji) było rozszerzenie możliwości uzyskania zwolnienia, niemniej jednak udzielenie tego zwolnienia nadal jest – i powinno być – wyjątkiem. Charakter prawny instytucji zwolnienia od kosztów sądowych jest ujmowany w orzecznictwie jednolicie. Przyjmuje się, że instytucja zwolnienia od kosztów sądowych jest wyjątkiem od zasady odpłatności postępowania sądowego i stanowi pomoc państwa tylko dla osób najuboższych (zob. postanowienie SN z 10 stycznia 2014 r., sygn. akt I Cz 103/13), dlatego całkowite zwolnienie od ponoszenia kosztów sądowych może nastąpić w sytuacjach wyjątkowych i to tylko wówczas, jeżeli koszty sądowe ograniczają stronie prawo do sądu (zob. postanowienia SA: w Poznaniu z 16 listopada 2012 r., sygn. akt III APz 20/12; w Warszawie z 25 czerwca 2014 r., sygn. akt VI ACz 911/14). Wychodzi się z założenia, że koszty sądowe są jednym z rodzajów świadczenia publicznoprawnego, do którego poniesienia zobowiązany jest, co do zasady, każdy, kto domaga się udzielenia ochrony sądowej (zob. postanowienie SA w Warszawie z 10 lipca 2014 r., sygn. akt VI ACz 1584/14).

Jednocześnie istnieje też konieczność zachowania wyjątkowego charakteru przypadków zaskarżalności postanowień sądu drugiej instancji, za czym przemawiają względy systemowe i celowościowe wynikające z pozycji procesowej sądu drugiej instancji i dążenia do sprawności postępowania.

Ponadto, warto zauważyć, że wprawdzie ocena stanu majątkowego strony nie może być podważona zażaleniem, jednak jest już uwzględniana przy ewentualnym zwrocie kosztów procesu, w tym kosztów poniesionych opłat na podstawie art. 98 k.p.c.

6. Konkludując należy stwierdzić, że na rzecz konstytucyjności skarżonej regulacji przemawia szereg argumentów. Po pierwsze, apelujący może kwestionować odmowę zwolnienia od kosztów sądowych uniemożliwiającą skuteczne złożenie apelacji wnosząc zażalenie na postanowienie o odrzuceniu apelacji (art. 394² § 1 k.p.c.). Rozpoznając je sąd drugiej instancji stosuje art. 380 k.p.c. (por. art. 394² § 2 w związku z art. 397 § 3 k.p.c.). Finalnie zatem, z inicjatywy skarżącego, może dojść do weryfikacji zasadności odmowy zwolnienia od kosztów sądowych przez właściwy do rozpoznania apelacji sąd *ad quem*. Dodać trzeba, że efektywność tej

weryfikacji zakłada ujawnienie motywów odmowy zwolnienia od kosztów sądowych w postanowieniu odrzucającym apelację z racji jej nieopłacenia.

Po drugie, nawet jeśli przyjąć, że wyżej określone rozwiązanie umożliwiające kontrolę rozstrzygnięcia sądu jest niedoskonałe, to orzekanie o kosztach nie stanowi odrębnej sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, a tym samym nie jest objęte gwarancjami wynikającymi z tego przepisu.

Po trzecie, za tym, że rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę jest zgodne z Konstytucją przemawia stanowisko przyjęte przez Trybunał w wyroku TK z 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08, którego tezy można ująć następująco:

- zasada dwuinstancyjności nie wymaga, aby w każdej kwestii wpadkowej, niemającej charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, przysługiwał środek zaskarżenia;
- konstytucyjny nakaz zapewnienia efektywnego prawa do zaskarżania orzeczeń sądowych nie oznacza, że orzeczenia sądu drugiej instancji, w których odrzuca się środek zaskarżenia z przyczyn formalnych lub też które prowadzą *de facto* do zamknięcia drogi merytorycznego rozpoznania środka zaskarżenia, muszą podlegać dalszej kontroli instancyjnej;
- wymóg uiszczania opłat na rzecz sądów cywilnych, w związku z roszczeniami lub środkami odwoławczymi wnoszonymi w celu ich ustalenia, nie może być uważany za ograniczenie prawa dostępu do sądu;
- zwolnienie od kosztów sądowych nie jest wymierzaniem sprawiedliwości w dosłownym znaczeniu, lecz raczej czynnością z dziedziny administrowania środkami budżetowymi;
- rozstrzygnięcie o kosztach procesu oraz w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych mają odmienny charakter. O ile bowiem rozstrzygnięcie o kosztach procesu dotyczy konstytucyjnych praw materialnych podmiotów prywatnych, dotykając bezpośrednio podstawowych interesów majątkowych stron, to orzeczenie w zakresie zwolnienia od kosztów procesu nie dotyczy bezpośrednio praw materialnych, rzutuje jedynie na możliwość korzystania z jednej z konstytucyjnych gwarancji tych praw, a mianowicie prawa do sądu.

Po czwarte, w następstwie nowelizacji k.p.c. z 2019 r. nie doszło do tego rodzaju istotnej zmiany w zakresie postępowania odwoławczego, która skutkowałaby niekonstytucyjnością skarżonej w sprawie regulacji.

Po piąte, zwolnienie od obowiązku ponoszenia opłat sądowych jest wyjątkiem, a nie regułą.

Po szóste, o ile ocena stanu majątkowego strony nie może być podważona zażaleniem, to jest już uwzględniana przy ewentualnym zwrocie kosztów procesu, w tym kosztów poniesionych opłat na podstawie art. 98 k.p.c.

VII. Dodatkowe uwagi

Na marginesie, niezależnie od wyrażonego przez Sejm stanowiska co do zgodności art. 394² § 1¹ k.p.c. z powołanymi w skardze konstytucyjnej wzorcami, trzeba odnotować, że w ramach prac legislacyjnych Rady Ministrów zainicjowane zostały prace nad nowelizacją Kodeksu postępowania cywilnego (zob. projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12350804/katalog/12812747#12812747>, numer z wykazu: UD156). Proponowane zmiany dotyczą m.in. poruszanej w skardze kwestii zaskarżalności postanowienia oddalającego zgłoszony w apelacji wniosek o zwolnienie od opłaty od apelacji.

Jak wynika z uzasadnienia projektu: „projektowana zmiana w art. 394² § 1 i § 1¹ k.p.c. przewiduje poszerzenie katalogu postanowień sądu drugiej instancji, na które przysługuje zażalenie do innego składu tego sądu, o postanowienia o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania i postanowienia o umorzeniu postępowania wywołanego wniesieniem apelacji, postanowienia w przedmiocie odmowy zwolnienia od kosztów sądowych lub cofnięcie takiego zwolnienia (pkt 1) oraz w przedmiocie wynagrodzenia biegłego (pkt 4¹). Celem projektowanych zmian jest wyeliminowanie luki prawnej, która istnieje w zakresie niemożności zaskarżenia powyższych rozstrzygnięć sądu drugiej instancji.”

Odnosząc się do wskazanej w uzasadnieniu projektu „luki prawnej” jako okoliczności przemawiającej na rzecz koniecznością rozszerzenia katalogu postanowień sądu, od których przysługuje zażalenie, Sejm ponownie podkreśla, że aktualnie obowiązujący w tym zakresie stan prawny jest zgodny z Konstytucją. Kwestionowana w postępowaniu regulacja spełnia standard konstytucyjny w ten sposób, że umożliwia kontrolę wydanego rozstrzygnięcia dotyczącego odmowy zwolnienia od kosztów. Nie występuje – w omawianym zakresie – pominięcie prawodawcze, co ewentualnie mogłoby prowadzić do uznania niezgodności

z Konstytucją poddanego ocenie przepisu. Z kolei „luka prawna”, o której mowa jest w uzasadnieniu projektu, może być hipotetycznie utożsamiana co najwyżej z zaniechaniem prawodawczym (zob. O. Kazalska, *Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2019, s. 320), które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Jednocześnie, wystąpienie zaniechania prawodawczego nie implikuje jednak stanu niekonstytucyjności.

Wymaga podkreślenia, że prawodawca jest uprawniony do rozszerzenia katalogu rozstrzygnięć sądowych podlegających zaskarżeniu ponad konieczny standard konstytucyjny, a więc przyznania środka odwoławczego wobec tych postanowień, co do których – z punktu widzenia Konstytucji – nie musi przysługiwać środek zaskarżenia. Projektowana zmiana k.p.c. wpisuje się w to rozwiązanie. Zainicjowanie zmian prawodawczych w tym zakresie, co leży w zakresie podmiotów wyposażonych w inicjatywę ustawodawczą, nie może być zatem traktowane jako argument mający przesądzać o niekonstytucyjności aktualnie obowiązujących rozwiązań.

Mając na względzie argumentację podniesioną powyżej, Sejm wnosi jak *w petitum*.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek