

29/3/A/2009

WYROK

z dnia 31 marca 2009 r.

Sygn. akt SK 19/08*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski – przewodniczący

Adam Jamróz

Teresa Liszcz

Marek Mazurkiewicz

Janusz Niemcewicz – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 31 marca 2009 r., skargi konstytucyjnej spółki Consulting, Planowanie, Wykonawstwo „Hager & Schlaffke” sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu o zbadanie zgodności:

art. 394¹ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.), w brzmieniu ustalonym 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 uniemożliwia zaskarżenie postanowienia o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych wydanego po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji, z art. 45 ust. 1 i art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 394¹ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Pismem z 31 lipca 2007 r. spółka z o.o. Consulting, Planowanie, Wykonawstwo „Hager & Schlaffke” (dalej: spółka, spółka skarżąca, skarżąca) wniosła skargę konstytucyjną o zbadanie zgodności art. 394¹ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.), w brzmieniu ustalonym 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 uniemożliwia

* Sentencja została ogłoszona dnia 10 kwietnia 2009 r. w Dz. U. Nr 58, poz. 486.

zaskarżenie postanowienia o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych wydanego po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji, z art. 45 ust. 1 i art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w następującym stanie faktycznym: Postanowieniem z 6 listopada 2006 r. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu odrzucił skargę spółki o wznowienie postępowania. Spółka wystąpiła z wnioskiem do Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu o zwolnienie od obowiązku uiszczenia opłaty od zażalenia na to postanowienie. Wymieniony sąd postanowieniem z 5 marca 2007 r. oddalił wniosek strony. Skarżąca wniosła zażalenie na to postanowienie, które zostało odrzucone postanowieniem Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 10 maja 2007 r.

W ocenie skarżącej w postępowaniu w sprawie zwolnienia od kosztów sądowych sądem pierwszej instancji jest ten sąd, który orzeka materialnie po raz pierwszy w tej kwestii. Art. 394¹ § 2 k.p.c. uniemożliwia stronie zaskarżenie postanowienia o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych wydanego materialnie po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji. Odmowa zwolnienia od kosztów nie wymaga uzasadnienia, może zatem stanowić wynik dowolnej interpretacji wniosku przez skład orzekający i nie podlega kontroli instancyjnej. Możliwość poddania kontroli postanowienia o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych przy okazji rozpatrywania samego zażalenia na postanowienie odrzucające skargę o wznowienie postępowania 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. Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego dotyczy również postępowań w sprawie zwolnienia od kosztów sądowych.

Zdaniem skarżącej Trybunał Konstytucyjny badał już przepis prawny o identycznym brzmieniu (dawny art. 393¹⁸ § 2 k.p.c.) i w wyroku z 27 marca 2005 r., sygn. SK 3/05, uznał jego niekonstytucyjność w zakresie, w jakim wyklucza zaskarżenie postanowienia w sprawie kosztów procesu. Chociaż instytucje kosztów procesu i zwolnienia od kosztów sądowych są różne, to należy wziąć pod uwagę argumenty przemawiające za uznaniem niekonstytucyjności art. 393¹⁸ § 2 k.p.c..

2. Prokurator Generalny w piśmie z 24 grudnia 2008 r. wyraził pogląd, 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 niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 i z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego skarga konstytucyjna dotyczy normy prawnej rekonstruowanej z przepisu art. 394¹ § 2 k.p.c., którego treść jest tożsama z nieobowiązującym art. 393¹⁸ § 2 k.p.c. Trybunał Konstytucyjny dwukrotnie wydawał wyroki w sprawie konstytucyjności tego ostatniego przepisu, jednakże w odniesieniu do skargi konstytucyjnej spółki Consulting, Planowanie, Wykonawstwo „Hager & Schlaffke” nie zachodzi przesłanka *ne bis in idem*, nie tylko w odniesieniu do wzorca zawartego w art. 45 ust. 1 Konstytucji, ale także w odniesieniu do pozostałych wzorców kontroli.

Zdaniem Prokuratora Generalnego postanowienie oddalające wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych, mimo że formalnie wydane przez sąd drugiej instancji, jest materialnie orzeczeniem pierwszoinstancyjnym i jako takie powinno podlegać weryfikacji. Z zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego wynika konieczność umożliwienia stronie postępowania, której to postanowienie dotyczy, zaskarżenia orzeczenia o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych w zakresie, w jakim jest to – materialnie – pierwsze orzeczenie w tej kwestii. Niemożność poddania weryfikacji odmowy uwzględnienia, złożonego przed sądem drugiej instancji, wniosku o zwolnienie z kosztów sądowych

prowadzi do odrzucenia zażalenia na – formalnie zaskarżalne – postanowienie sądu drugiej instancji w sprawie odrzucenia skargi o wznowienie postępowania. 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.

Według Prokuratora Generalnego jedną z gwarancji realizacji prawa do sądu jest instytucja prawa pomocy. Umożliwia ona dostęp do sądu podmiotom, które nie są w stanie samodzielnie pokryć całości kosztów związanych z prowadzonym postępowaniem. Kwestia braku zaskarżalności postanowienia sądu drugiej instancji odmawiającego zwolnienia od kosztów sądowych oddziałuje nie tylko na faktyczną możliwość skutecznego złożenia zażalenia na postanowienie wydane przez ten sąd, ale również na możliwość skutecznego wniesienia skargi o wznowienie postępowania. Jeżeli skarga o wznowienie postępowania dotyczy orzeczenia sądu drugiej instancji lub orzeczeń sądów różnych instancji, właściwy do jej rozpoznania jest sąd instancji wyższej, który również w tym postępowaniu działa jako sąd drugiej instancji ze wszystkimi procesowymi konsekwencjami tego faktu, do których należy m.in. stosowanie art. 394¹ § 2 k.p.c. Jeżeli na etapie wszczęcia postępowania w sprawie skargi o wznowienie postępowania, dotyczącej orzeczenia sądu drugiej instancji lub orzeczeń sądów różnych instancji, skarżący złoży wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych, a sąd wyda postanowienie o odmowie zwolnienia, to zgodnie z dyspozycją kwestionowanego art. 394¹ § 2 k.p.c. – postanowienie to nie podlega zaskarżeniu. W rezultacie wniesiona skarga pozostaje bezskuteczna i dochodzi do ograniczenia prawa strony do uruchomienia drogi sądowej. Z tego względu zaskarżony przepis w zakresie określonym w skardze jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko Sejmu pismem z dnia 26 lutego 2009 r. W ocenie Sejmu art. 394¹ § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim uniemożliwia zaskarżenie postanowienia w przedmiocie odmowy zwolnienia od kosztów sądowych wydanego po pierwszy przez sąd drugiej instancji, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji oraz jest niezgodny z art. 45 Konstytucji.

Według Sejmu w przypadku zaskarżonego przepisu trudno dostrzec szczególne okoliczności, które usprawiedliwiałyby pozbawienie strony wniesienia środka odwoławczego od orzeczenia wydanego po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji. Ograniczenia prawa zaskarżenia w tym przepisie nie służy realizacji żadnej z wartości, wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, które uzasadniają ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela. Zaskarżony przepis w zakresie, w jakim uniemożliwia zaskarżenie postanowienia w przedmiocie odmowy zwolnienia od kosztów sądowych wydanego po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji, faktycznie może prowadzić do wykluczenia możliwości merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Ponadto wprowadzenie kontroli instancyjnej w rozważanym przypadku sprzyjałoby zobiektywizowaniu i urealnieniu kontroli prawidłowości wydanych orzeczeń czy decyzji, czym wypełniałoby dyspozycję art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Sejmu art. 394¹ § 2 k.p.c., zamykając możliwość zaskarżania postanowień sądu drugiej instancji w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych może naruszać prawo do sądu, o którym mowa w art. 45 Konstytucji poprzez ograniczenie stronie możliwości korzystania z przysługujących jej środków prawnych. Odmowa zwolnienia od kosztów sądowych może bowiem być przyczyną utraty prawa do wznowienia postępowania zakończonych prawomocnym orzeczeniem sądowym, które objęte jest gwarancją proceduralną wyrażoną w art. 45 i art. 2 Konstytucji.

II

Na rozprawie pełnomocnik skarżącej i pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska. Pełnomocnik skarżącej stwierdził, że Sąd Apelacyjny rozpoznając wniosek o wznowienie postępowania jest sądem drugiej instancji, a rozpoznanie zażalenia na jego postanowienia w sprawie odmowy zwolnienia od kosztów stanowiłoby *de facto* powrót do zasady dwuinstancyjności. Do tego poglądu przyłączył się przedstawiciel Prokuratora Generalnego.

Następnie uczestnicy stwierdzili, że Sąd Apelacyjny jest w tej sytuacji sądem drugiej instancji formalnie, natomiast w sensie materialnym jest sądem pierwszej instancji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. W rozpoznawanej sprawie pojawia się wątpliwość, czy wniesiona skarga konstytucyjna jest dopuszczalna. W myśl art. 79 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Na tle wniesionej skargi konstytucyjnej nasuwa się pytanie, czy w sprawie skarżącej zostało wydane orzeczenie o jej konstytucyjnych wolnościach lub prawach i czy wydane orzeczenie jest rzeczywiście ostateczne.

Skarżąca wskazała jako ostateczne orzeczenie postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 10 maja 2007 r. o odrzuceniu zażalenia na postanowienie o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych. Konstytucja nie gwarantuje prawa do bezpłatnego postępowania sądowego, a zwolnienie od kosztów sądowych nie stanowi odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, objętej gwarancjami art. 45, art. 78 i art. 176 tego aktu prawnego. Postanowienia sądu wskazane przez skarżącą w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej nie rozstrzygają bezpośrednio o dopuszczalności drogi sądowej ani o dopuszczalności wznowienia postępowania cywilnego, dotyczą jedynie kwestii zwolnienia od kosztów sądowych. Ponieważ jednak kwestia kosztów postępowania sądowego ma istotne znaczenie dla praktycznej realizacji prawa do sądu, wydane orzeczenia dotyczą istoty tego prawa. Odmowa zwolnienia z kosztów postępowania utrudniła skarżącej skorzystanie z prawa do zaskarżenia orzeczenia sądowego odrzucającego skargę na wznowienie postępowania. W niektórych sytuacjach, wobec niemożliwości pokonania barier finansowych, postanowienie o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych może być *de facto* równoznaczne z zamknięciem drogi sądowej i definitywnym zakończeniem postępowania w sprawie.

Odmowa zwolnienia z kosztów postępowania dotyczyła zażalenia na postanowienie odrzucające skargę o wznowienie postępowania. Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu postanowienia z 10 maja 2007 r. zwrócił uwagę, że strona może poddać postanowienie o odmowie zwolnienia z kosztów postępowania kontroli Sądu Najwyższego przy okazji rozpatrywania zażalenia na postanowienie odrzucające skargę na wznowienie postępowania. Podstawę do takiej kontroli stanowiłby wówczas art. 380 k.p.c. Tymczasem, jak słusznie zauważają skarżąca oraz Prokurator Generalny, rozpatrzenie tego zażalenia jest uzależnione od wniesienia stosownej opłaty, co może stanowić barierę finansową niemożliwą do pokonania. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd skarżącej,

że nie istnieją środki prawne, które umożliwiłyby usunięcie tej bariery na etapie wnoszenia środków zaskarżenia na postanowienie odrzucające skargę o wznowienie postępowania. Wydane rozstrzygnięcie wprowadzi nie rozstrzyga sprawy w rozumieniu Konstytucji, ale kształtuje ostatecznie sytuację prawną skarżącej w zakresie ponoszenia kosztów zażalenia na postanowienie odrzucające skargę o wznowienie postępowania, co może w praktyce przesądzać o niemożliwości dochodzenia jej praw przed sądem drugiej instancji. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny uznał, że wniesiona skarga konstytucyjna jest dopuszczalna.

2. Skarga konstytucyjna dotyczy prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz jego istotnych elementów, a mianowicie prawa do zaskarżania orzeczeń sądowych (art. 78 Konstytucji) oraz zasady dwuinstancyjności postępowania (art. 176 ust. 1 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał znaczenie prawa do sądu jako jednej z najważniejszych gwarancji praw człowieka i praworządności oraz jednego z fundamentów państwa prawnego. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego prawo do sądu obejmuje w szczególności:

- 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia postępowania przed sądem,
- 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności,
- 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawouzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie,
- 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę.

Rozważając treść prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, Trybunał Konstytucyjny przypominał, że na zasadę sprawiedliwości proceduralnej składają się w szczególności następujące wymagania: 1) możliwości bycia wysłuchanym, 2) ujawniania w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia, co ma zapobiegać jego dowolności i arbitralności oraz 3) zapewnienia uczestnikowi postępowania przewidywalności jego przebiegu (zob. wyroki: z 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29, s. 372; z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2, s. 38; z 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7, s. 89; z 20 maja 2008 r., sygn. P 18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 61, s. 608).

Istotnym elementem prawa do sądu jest prawo do dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Dwuinstancyjność postępowania ma na celu zapewnienie zapobiegania pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji (zob. wyrok z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143, s. 818-819). Trybunał Konstytucyjny przypominał w swoim orzecznictwie, że konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego zakłada w szczególności:

- a) dostęp do sądu drugiej instancji, a co za tym idzie – przyznanie stronom odpowiednich środków zaskarżenia, które uruchamiają rzeczywistą kontrolę rozstrzygnięć wydanych przez sąd pierwszej instancji;
- b) powierzenie rozpoznania sprawy w drugiej instancji – co do zasady – sądowi wyższego szczebla, a w konsekwencji nadanie środkowi zaskarżenia charakteru dewolutywnego;
- c) odpowiednie ukształtowanie procedury przed sądem drugiej instancji, tak aby sąd ten mógł wszechstronnie zbadać rozpoznawaną sprawę i wydać rozstrzygnięcie merytoryczne.

Jak przypominał Trybunał Konstytucyjny, ustawodawca, normując postępowanie w drugiej instancji, „nie może całkowicie zamykać dostępu do sądu drugiej instancji ani też ustanawiać nieuzasadnionych ograniczeń, które nie odpowiadałyby wymogom określonym

w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dotyczy to w szczególności kosztów postępowania w drugiej instancji oraz sposobu uregulowania instytucji zwolnienia od tych kosztów” (wyrok z 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103, s. 1069).

Systematyzując i rozwijając dotychczasowe orzecznictwo, należy stwierdzić, że zakres przedmiotowy prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego został wyznaczony przez konstytucyjne pojęcie sprawy. Zasada dwuinstancyjności ma zastosowanie w tym wypadku, gdy sąd pierwszej instancji rozpatruje sprawę w rozumieniu Konstytucji. Zasada ta odnosi się nie tylko do głównego przedmiotu postępowania sądowego, ale może obejmować również te kwestie wпадkowe, w odniesieniu do których sąd orzeka o prawach i obowiązkach określonego podmiotu. Można podać tu m.in. przykład ukarania karą porządkową (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 lipca 2002 r., sygn. SK 31/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 49). Zasada dwuinstancyjności nie wymaga, aby w każdej kwestii wпадkowej, niemającej charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, przysługiwał środek zaskarżenia. Konieczność ustanowienia takich środków w niektórych kwestiach wпадkowych, niemających charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, może natomiast wynikać z ogólnego wymogu ukształtowania procedury sądowej zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej.

Prawo dostępu do sądu drugiej instancji oznacza efektywne prawo do uruchomienia postępowania przed sądem drugiej instancji. Ustawodawca ma nie tylko obowiązek stworzyć odpowiedni środek zaskarżenia, ale również uregulować go w taki sposób, aby zainteresowany mógł rzeczywiście uruchomić kontrolę instancyjną. 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. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego utrudnienie jest nadmierne, jeżeli spełnienie wymogów formalnych jest bardzo trudne dla strony, a potrzeba ustanowienia tych wymogów nie jest uzasadniona ważnym interesem strony przeciwnej (zob. wyroki: z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14, s. 204-205; z 1 lutego 2005 r., sygn. SK 62/03, OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 11, s. 133). Prawo do uruchomienia postępowania przed sądem drugiej instancji wyklucza także ustanawianie nadmiernych finansowych ograniczeń wnoszenia środków zaskarżenia i możliwość dyskrecjonalnego odrzucania tych środków przez sąd, które je rozpoznaje.

Ustalając znaczenie zasady dwuinstancyjności postępowania – Trybunał Konstytucyjny zwracał także uwagę na konieczność zapewnienia sprawności procedury sądowej. „Granice prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej wyznacza skończona liczba instancji oceniających zgodność z prawem działań organów władzy publicznej. W pewnym momencie musi zapaść rozstrzygnięcie, które nie podlega kontroli innych organów i z którym wiąże się domniemanie zgodności z prawem, niepodlegające obaleniu w dalszym postępowaniu. Wątpliwości mogą natomiast dotyczyć liczby i rodzaju instancji, w których dana sprawa jest rozstrzygana, albo – inaczej mówiąc – etapu procedury, po którym ustawodawca wyłącza możliwość kwestionowania domniemania zgodności orzeczenia sądowego z prawem. Mnożenie instancji i środków prawnych nie jest najskuteczniejszym sposobem zapewniającym przestrzeganie prawa przez organy władzy publicznej” (wyrok z 1 kwietnia 2008 r., sygn. SK 77/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 39).

Jak wspomniano wyżej, ustawodawca nie może kształtować formalnych wymogów w zakresie wnoszenia środków zaskarżenia w sposób, który prowadziłyby do nadmiernego utrudnienia ich wnoszenia. Powinien także stworzyć regulacje prawne, które eliminować będą finansowe ograniczenia dostępu do sądu drugiej instancji. Zasada dwuinstancyjności postępowania oznacza, że sąd drugiej instancji bada samodzielnie m.in., czy spełnione

zostały formalne wymogi przewidziane dla danego środka zaskarżenia i ma prawo ostatecznie odrzucić środek zaskarżenia, który nie spełnia tych wymogów. Konstytucyjny nakaz zapewnienia efektywnego prawa do zaskarżania orzeczeń sądowych nie oznacza, że orzeczenia sądu drugiej instancji, które odrzucają środek zaskarżenia z przyczyn formalnych lub też prowadzą *de facto* do zamknięcia drogi merytorycznego rozpoznania środka zaskarżenia, muszą podlegać dalszej kontroli instancyjnej. Przyjęcie odmiennych założeń w tym zakresie wykraczałoby poza wymogi wynikające z konstytucyjnego modelu dwuinstancyjnego postępowania sądowego.

Ustawodawca musi jednak uregulować postępowanie przed sądem drugiej instancji w taki sposób, aby odpowiadało ono konstytucyjnym wymogom sprawiedliwej procedury sądowej. Trybunał Konstytucyjny przypominał w tym zakresie, że „tożsamość konstytucyjna sądu (wymiaru sprawiedliwości) jest wyznaczana – poza oczywistym wymogiem niezależności, bezstronności i niezawisłości – między innymi przez:

- odrzucenie dowolności i arbitralności,
- zapewnienie udziału zainteresowanych podmiotów w postępowaniu,
- traktowanie jawności jako zasady,
- wydawanie rozstrzygnięć zawierających rzetelne, weryfikowalne uzasadnienia”

(wyrok z 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29, s. 372).

Powyższe uwagi, sformułowane w ramach kontroli konstytucyjności przepisów dotyczących postępowania w sprawie skargi kasacyjnej, zachowują w pełni aktualność w odniesieniu do postępowania przed sądem drugiej instancji.

3. Skarga konstytucyjna dotyczy kosztów postępowania sądowego. Zagadnienie kosztów postępowania sądowego było wielokrotnie rozważane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny przypominał, że „W warunkach odpłatności 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. (...) ustawodawca, regulując koszty postępowania sądowego, musi starannie wyważyć rozmaite dobra jednostkowe i ogólnospołeczne. Urzeczywistnienie przez państwo konstytucyjnego prawa do sądu wymaga znacznych środków finansowych. Ustawa nie może ustanawiać nadmiernych ograniczeń dostępu, a jednocześnie musi uwzględnić usprawiedliwione interesy ogólnospołeczne w sprawnym funkcjonowaniu sądów, stworzyć odpowiedni system pokrywania kosztów sprawnego funkcjonowania sądów i wprowadzić niezbędne mechanizmy zabezpieczające przed nadużywaniem prawa do sądu poprzez podejmowanie prób dochodzenia na drodze sądowej roszczeń oczywiście bezzasadnych. Ustawodawca powinien przy tym ustalić koszty postępowania sądowego na najniższym możliwym poziomie zapewniającym sprawne postępowanie sądowe. Biorąc pod uwagę, że opłaty sądowe stanowią świadczenie ponoszone w zamian za rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy sądowej, należy podkreślić, że opłaty te nie powinny przekraczać rzeczywistych kosztów postępowania, a ponadto niezbędne jest stworzenie odpowiednich rozwiązań prawnych, zapewniających dostęp do sądu osobom mniej zamożnym, które nie są w stanie ponieść kosztów postępowania sądowego. Ustawa musi uregulować instytucję zwolnienia z kosztów sądowych w taki sposób, aby złożenie wniosku w tej sprawie i jego rozpatrzenie nie utrudniało stronom korzystania z pozostałych uprawnień w postępowaniu sądowym, w szczególności nie pociągało za sobą negatywnych następstw procesowych” (wyrok z 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103, s. 1068).

Konstytucyjny obowiązek ustanowienia regulacji, które zapewnią dostęp do sądu tym podmiotom, które nie są w stanie ponieść kosztów postępowania sądowego, obejmuje także postępowanie przed sądem drugiej instancji. Ustalając wykładnię przepisów

konstytucyjnych dotyczących praw człowieka, należy uwzględnić treść zobowiązań międzynarodowych Polski w zakresie ochrony tych praw oraz orzecznictwo międzynarodowych organów stojących na straży praw człowieka. Zagadnienie kosztów postępowania przed sądem drugiej instancji stanowiło przedmiot zainteresowania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Organ ten „dopuszczał, iż w niektórych sprawach, (...) rozmaite ograniczenia, w tym również finansowe, mogą zostać ustanowione w zakresie dostępu do »sądu« lub »trybunału«. Jednakże ograniczenia takie muszą zmierzać do usprawiedliwionych celów i muszą zostać zachowane rozsądne proporcje pomiędzy użytymi środkami a celem, do którego się zmierza.

Wymóg uiszczenia 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, które to ograniczenie jest *per se* niezgodne z artykułem 6 § 1 Konwencji. Jednakże kwota opłat oceniana z punktu widzenia szczególnych okoliczności danej sprawy, obejmujących zdolność skarżącego do ich poniesienia oraz etap postępowania, na którym ograniczenie to zostało nałożone, stanowią czynniki, które mają istotne znaczenie przy ustalaniu, czy określona osoba mogła skorzystać z prawa dostępu do sądu i została wysłuchana przez sąd (...)” (wyrok ETPC z 26 lipca 2005 r., sprawa Podbielski i PPU Polpure przeciwko Polsce, nr 39199/98, § 63-64).

Trybunał Konstytucyjny w związku z tym raz jeszcze zwraca uwagę, że nadmierne koszty postępowania sądowego mogą naruszać konstytucyjne prawo do sądu. Ze względu na znaczenie tego zagadnienia dla korzystania z konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela ustawodawca musi unormować instytucję zwolnienia od kosztów sądowych w taki sposób, aby wykluczyć arbitralność rozstrzygnięcia w tym zakresie i zapobiec powstawaniu sytuacji, w których podmioty niemające odpowiednich środków na pokrycie kosztów postępowania nie zostałyby zwolnione od tych kosztów, w wyniku błędnej decyzji organów władzy sądowniczej w tym zakresie.

4. Przedmiotem skargi konstytucyjnej jest art. 394¹ § 2 k.p.c. Oceniając zasadność przedstawionych zarzutów, należy zwięźle przypomnieć znaczenie tego przepisu. Art. 394¹ k.p.c. stanowi w § 1 i 2:

„§ 1. Zażalenie do Sądu Najwyższego przysługuje na postanowienie sądu drugiej instancji odrzucające skargę kasacyjną oraz skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

§ 2. W sprawach, w których przysługuje skarga kasacyjna, zażalenie przysługuje także na postanowienie sądu drugiej instancji kończące postępowanie w sprawie, z wyjątkiem postanowień, o których mowa w art. 398¹, a także postanowień wydanych w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji”.

Należy wyjaśnić w tym miejscu, że w art. 398¹ k.p.c. jest mowa o orzeczeniu o odrzuceniu pozwu albo umorzeniu postępowania, kończącym postępowanie w sprawie. Zażalenie nie przysługuje zatem na postanowienie sądu drugiej instancji o odrzuceniu pozwu albo umorzeniu postępowania kończące postępowanie w sprawie. Z brzmienia 394¹ § 2 k.p.c. wynika, że na postanowienie sądu drugiej instancji kończące postępowanie w sprawie, w której nie przysługuje skarga kasacyjna, zażalenie nie przysługuje.

Jak słusznie zwraca uwagę skarżąca, art. 394¹ § 2 k.p.c. ma zastosowanie m.in. w sytuacji, w której sąd drugiej instancji orzeka o zwolnieniu od kosztów postępowania. Ponieważ postanowienie takie nie kończy postępowania w sprawie – nawet jeżeli mogłoby w praktyce uniemożliwić zainteresowanemu dochodzenie swoich praw – to nie przysługuje na nie zażalenie. W taki sposób art. 394¹ § 2 k.p.c. interpretowany jest w orzecznictwie sądowym. W postanowieniu z 28 września 1999 r., sygn. II CK 98/99 Sąd

Najwyższy wyraził pogląd, że „okoliczność, że w niektórych kwestiach formalnych sądem orzekającym po raz pierwszy jest sąd drugiej instancji, nie podważa tego wniosku, ani nie stwarza podstawy do przyjęcia, że na postanowienie sądu drugiej instancji wydanego w takich okolicznościach przysługuje zażalenie jako na postanowienie sądu pierwszej instancji” (LexPolonica, nr 401992).

5. Zaskarżony przepis jest bardzo zbliżony w treści do uchylonego art. 393¹⁸ § 2 k.p.c. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, art. 393¹⁸ § 2 kodeksu postępowania cywilnego „utracił moc obowiązującą 6 lutego 2005 r., w dniu wejścia w życie ustawy z 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). Obecnie jego rolę pełni art. 394¹ § 2 k.p.c., w zasadzie tożsamy z nim co do treści” (OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32, s. 309).

Art. 393¹⁸ § 2 k.p.c. stanowił przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego w dwóch postępowaniach. W wyroku z 1 lutego 2005 r., sygn. SK 62/03, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 393¹⁸ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 34 ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 48, poz. 554, ze zm.) jest zgodny z art. 78 i art. 176 Konstytucji (zob. OTK ZU nr 2/A/2005, poz. 11). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny badał zaskarżony przepis w zakresie, w jakim dotyczył kontroli postanowienia o odrzuceniu apelacji. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zakwestionowany przepis nie wyłącza możliwości wniesienia apelacji, ani bezpośrednio, ani pośrednio – przez ustanowienie takich formalnych warunków apelacji, skutkiem których wniesienie apelacji niepodlegającej odrzuceniu byłoby nadmiernie utrudnione.

W cytowanym wyroku z 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 393¹⁸ § 2 k.p.c., w brzmieniu obowiązującym do czasu jego uchycenia przez art. 1 pkt 11 ustawy z 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych w zakresie, w jakim uniemożliwia zaskarżenie postanowienia o kosztach procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny uznał wówczas, że rozstrzygnięcie o kosztach postępowania powinno podlegać weryfikacji niezależnie od kontroli samego wyroku w jego warstwie merytorycznej.

Należy dodać, że na tle wymienionych orzeczeń Prokurator Generalny w swym piśmie bardzo szeroko rozważa kwestię, czy w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi sytuacja, w której wydanie wyroku przez Trybunał Konstytucyjny jest niedopuszczalne z uwagi na zasadę *ne bis in idem*. Należy w związku z tym zauważyć, że zasada ta nie stoi na przeszkodzie kontroli konstytucyjności przepisu, jeżeli inny przepis, o treści zbliżonej lub tożsamej z badanym przepisem, został uznany za zgodny z Konstytucją wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a następnie utracił moc obowiązującą. Nie podlega dyskusji, że w rozpoznawanej sprawie nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania w związku z zasadą *ne bis in idem*.

6. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle skargi o wznowienie postępowania. W myśl art. 405 k.p.c. do wznowienia postępowania z przyczyn nieważności oraz na podstawie przewidzianej w art. 401¹ tego kodeksu właściwy jest sąd, który wydał zaskarżone orzeczenie, a jeżeli zaskarżono orzeczenia sądów różnych instancji, właściwy jest sąd wyższej instancji. Do wznowienia postępowania na innej

podstawie właściwy jest sąd, który ostatnio orzekał co do istoty sprawy.

Wynika stąd, że – jeżeli skarga o wznowienie postępowania dotyczy orzeczenia sądu drugiej instancji – sądem właściwym do rozpoznania tej skargi jest sąd drugiej instancji, który wydał zaskarżone orzeczenie. Jak słusznie zauważa Prokurator Generalny, w takim wypadku sąd rozpoznający skargę działa jako sąd drugiej instancji. W świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego „Okoliczność, iż do postępowania ze skargi o wznowienie postępowania stosuje się przepisy o postępowaniu przed Sądem pierwszej instancji (art. 406 k.p.c.), nie zmienia faktu, iż jeżeli skargę o wznowienie postępowania rozpoznaje sąd odwoławczy, działa on jako Sąd drugiej instancji, od którego orzeczeń nie przysługuje środek odwoławczy.” (zob. postanowienie Sądu Najwyższego, Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 8 maja 1981 r., sygn. akt I PZ 17/81; podobnie postanowienie Sądu Najwyższego, Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 13 sierpnia 2002 r., sygn. akt I PZ 62/2002, OSNP 2004/11 poz. 195). To znaczy, że postanowienie o zwolnieniu od kosztów wydane przez sąd odwoławczy, który rozpoznaje skargę o wznowienie postępowania, nie podlega zaskarżeniu.

7. Zagadnienie kosztów sądowych reguluje ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398). W myśl przepisów 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.

Ustawa z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych przewiduje instytucję zwolnienia od kosztów sądowych. Zwolnienia od kosztów sądowych może się domagać 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. W razie oddalenia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych strona nie może ponownie domagać się zwolnienia, powołując się na te same okoliczności, które stanowiły uzasadnienie oddalonego wniosku. Ponowny wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych, oparty na tych samych okolicznościach, podlega odrzuceniu, przy czym na odrzucenie wniosku nie przysługuje zażalenie. Czynności w zakresie zwalniania od kosztów sądowych, przewidziane w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, może wykonywać referendarz sądowy.

Trybunał Konstytucyjny, analizując przepisy ustawy z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, zwracał uwagę, że „rozstrzygnięcia zapadające w sprawie kosztów podlegają zaskarżeniu. Istnieją zatem gwarancje proceduralne, służące minimalizacji ryzyka ekscesywnego stosowania przesłanki negatywnej zwolnienia od kosztów sądowych, wynikającej z art. 109 ust. 2 ustawy o kosztach. Ewentualna odmowa zwolnienia od kosztów, podjęta przez referendarza sądowego (art. 118 ustawy o kosztach), podlega zaskarżeniu w drodze skargi na czynności referendarza sądowego (art. 398²²-398²³ k.p.c.)” (wyrok z 16 czerwca 2008 r., sygn. P 37/07, OTK ZU nr /5/A/2008, poz. 80, s. 804).

Obowiązek ponoszenia kosztów sądowych aktualizuje się nie tylko przy wszczęciu postępowania, ale także w dalszych stadiach, również w postępowaniu przed sądem drugiej instancji. Strona lub uczestnik postępowania ma m.in. obowiązek uiszczania opłat od pism procesowych wnoszonych w toku postępowania. 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. W praktyce, bariera kosztów dla strony lub uczestnika postępowania może pojawić się dopiero po pewnym czasie w toku postępowania. Może to wiązać się m.in. ze zmianą sytuacji finansowej danego podmiotu w toku postępowania, które może trwać przez dłuższy czas. Z tego względu ustawa nie wyklucza złożenia wniosku o zwolnienie z kosztów w toku postępowania, np. przy wnoszeniu środków odwoławczych. Z różnych powodów może zatem zdarzyć się, że postanowienie o zwolnieniu od kosztów postępowania wydaje po raz pierwszy sąd drugiej instancji.

8. W ocenie skarżącej instytucja kosztów procesu i instytucja zwolnienia od kosztów sądowych są zupełnie odrębne, jednakże postępowania w tych sprawach wykazują zbliżone cechy, które uzasadniają odniesienie argumentów przemawiających za rozstrzygnięciem w sprawie o sygn. SK 3/05 do kwestii zwolnienia od kosztów sądowych. Zdaniem skarżącej w obu wypadkach sąd drugiej instancji orzeka po raz pierwszy w danej sprawie.

Należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się o charakterze rozstrzygnięcia o kosztach postępowania sądowego w wyroku z 13 czerwca 2006 r., sygn. SK 54/04 (OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 64), w którym orzekał o konstytucyjności jednego z przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664). Trybunał Konstytucyjny rozważał wówczas charakter rozstrzygnięcia w postępowaniu toczącym się wskutek wniesienia skargi na wyrok zespołu arbitrów, wnoszonej w myśl przepisów wymienionej ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych. Trybunał wyraził pogląd, że „postanowienie o kosztach postępowania, chociaż stanowiące konieczny element rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, nie jest elementem materialnym wyroku rozstrzygającego spór prawny. Postanowienie o kosztach nie jest elementem aktu sądowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, lecz czynnością konsekwentną, stanowiącą konsekwencję rozstrzygnięcia merytorycznego w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości (choć jest czynnością z zakresu ochrony prawnej). Trybunał pragnie zwrócić uwagę, że orzeczenie o kosztach jest czynnością akcydentalną wobec rozstrzygnięcia o istocie sprawy, a koszty postępowania nie stanowią samoistnej sprawy”. Trybunał uznał wówczas, że zaskarżony przepis art. 92c ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, którego odpowiednie zastosowanie do rozpoznania skargi na wyrok wydany przez zespół arbitrów powoduje, że nie ma możliwości zaskarżenia postanowienia sądu okręgowego w zakresie kosztów, nie narusza Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny rozważał również istotę rozstrzygnięcia w sprawie kosztów procesu w cytowanym wyżej wyroku z 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05. Trybunał Konstytucyjny zwracał wówczas uwagę, że „postępowanie w zakresie kosztów procesu jest niewątpliwie postępowaniem akcesoryjnym w stosunku do postępowania głównego. (...) rozstrzygnięcie o kosztach [procesu] następuje dopiero w orzeczeniu kończącym sprawę w instancji. (...) W zakresie orzekania o kosztach [procesu] za sąd pierwszej instancji należy uznać ten sąd, który orzekł o zwrocie kosztów w danym zakresie po raz pierwszy” (OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32, s. 316-317).

Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie analizował charakter rozstrzygnięcia w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych. Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że „w doktrynie przyjmuje się, że zwolnienie od kosztów sądowych nie jest wymierzaniem sprawiedliwości w dosłownym sensie, lecz raczej czynnością z dziedziny administrowania środkami budżetowymi, może być zatem powierzone referendarzom sądowym jako wysoko wykwalifikowanym urzędnikom

sądowym, z zapewnieniem stronie możliwości wniesienia skargi na orzeczenie referendarza do sądu (zob. K. Gonera, *op.cit.*, s. 434)” (cytowany wyrok z 16 czerwca 2008 r., sygn. P 37/07, s. 804-805). W wyroku z 1 grudnia 2008 r., sygn. P 54/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 171), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „postanowienie w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych nie stanowi formy wymierzania sprawiedliwości, lecz jest czynnością z zakresu ochrony prawnej. Nie ma zatem przeszkód, aby ustawodawca, w ramach przysługującej mu swobody legislacyjnej, powierzył orzekanie w tym zakresie organom, które nie sprawują wymiaru sprawiedliwości. Dla zagwarantowania jednostce prawa do sądu konieczne, ale jednocześnie i wystarczające, będzie zapewnienie jej możliwości zaskarżenia takiego rozstrzygnięcia organu niesądowego do sądu powszechnego lub administracyjnego, który w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych orzeknie ostatecznie”.

Należy w związku z tym zwrócić uwagę, że rozstrzygnięcie o kosztach procesu oraz rozstrzygnięcie w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych mają odmienny charakter. Rozstrzygnięcie o kosztach procesu sądowego ma wprawdzie charakter akcesoryjny wobec postępowania głównego i nie stanowi odrębnej sprawy w rozumieniu art. 45 Konstytucji, nie dotycząc zasadniczego sporu prawnego toczonego przez strony, ale stanowi jednak istotny i konieczny element całościowego rozstrzygnięcia sprawy głównej. Rozstrzygnięcie o kosztach procesu dotyczy konstytucyjnych praw materialnych podmiotów prywatnych, dotykając bezpośrednio podstawowych interesów majątkowych stron.

Rozstrzygnięcie w przedmiocie zwolnienia od kosztów procesu nie dotyczy bezpośrednio praw materialnych, rzutuje natomiast na możliwość korzystania z jednej z konstytucyjnych gwarancji tych praw, a mianowicie prawa do sądu. Instytucja zwolnienia od kosztów postępowania ma charakter akcesoryjny wobec głównego celu postępowania sądowego i ma umożliwiać usunięcie barier finansowych w dostępie do sądu. Rozstrzygnięcie w przedmiocie zwolnienia od kosztów nie tylko nie stanowi odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, ale nawet nie jest elementem rozstrzygnięcia kończącego sprawę. Rozstrzygając o zwolnieniu od kosztów postępowania, sąd nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach materialnoprawnych danej osoby, ale o konieczności usunięcia barier finansowych ograniczających wykonywanie konstytucyjnego prawa do sądu. Rozstrzygnięcie to ma charakter „służebny” wobec postępowania merytorycznego i ma na celu umożliwienie jego prowadzenia i – w rezultacie – uzyskanie rozstrzygnięcia sprawy głównej. Z tego względu rozstrzygnięcie 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. Musi ono zostać unormowane w taki sposób, aby rozpoznanie sprawy głównej odpowiadało wymienionym standardom konstytucyjnym. Oznacza to, że ustawodawca musi w szczególności ustanowić rozwiązania usuwające bariery finansowe w dostępie do sądu, w tym również w dostępie do sądu drugiej instancji. Ponieważ odmowa zwolnienia od kosztów sądowych na etapie wszczynania postępowania sądowego może przesądzać o dostępie do sądu, rozstrzygnięcie w tej kwestii powinno podlegać kontroli sądowej. Jednocześnie zasady rozstrzygania tej kwestii muszą zostać unormowane w taki sposób, aby całe postępowanie sądowe odpowiadało standardom sprawiedliwości proceduralnej.

Rozróżnienie obu rozważanych tutaj rodzajów rozstrzygnięć znajduje wyraz m.in. w zakresie kompetencji referendarzy sądowych. Zgodnie z art. 118 ustawy z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, jak wspomniano wyżej, czynności w zakresie zwalniania od kosztów sądowych, przewidziane w ustawie, może wykonywać referendarz sądowy. W odniesieniu do kosztów postępowania kompetencje referendarzy

sądowych są ograniczone. W myśl art. 108 § 1 k.p.c., sąd rozstrzyga o kosztach w każdym orzeczeniu kończącym sprawę w instancji. Sąd może jednak rozstrzygnąć jedynie o zasadach poniesienia przez strony kosztów procesu, pozostawiając szczegółowe wyliczenie referendarzowi sądowemu; w tej sytuacji, po uprawomocnieniu się orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, referendarz sądowy w sądzie pierwszej instancji wydaje postanowienie, w którym dokonuje szczegółowego wyliczenia kosztów obciążających strony.

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że między orzekaniem o kosztach procesu a rozstrzygnięciem o zwolnieniu od kosztów sądowych nie zachodzi podobieństwo, które uzasadniałoby odniesienie argumentów przemawiających za rozstrzygnięciem w sprawie o sygn. SK 3/05 do kwestii zwolnienia od kosztów sądowych. Sąd drugiej instancji, który orzeka po raz pierwszy w przedmiocie zwolnienia od kosztów postępowania, nie może zostać uznany za sąd pierwszej instancji. Sąd ten, wydając postanowienie w przedmiocie zwolnienia od kosztów postępowania, nie rozstrzyga odrębnej sprawy, ale podejmuje rozstrzygnięcie dotyczące wniesionego środka zaskarżenia, rzutujące na możliwość jego merytorycznego rozpoznania. Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania nie wymaga, aby rozstrzygnięcie wydane po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji w kwestii zwolnienia od kosztów postępowania musiało podlegać dalszej kontroli instancyjnej. W tym zakresie stosuje się natomiast ogólny nakaz ukształtowania postępowania sądowego zgodnie z wymogami sprawiedliwości proceduralnej.

Z uzasadnienia skargi wynika, że skarżąca odnosi prawo do dwuinstancyjnego postępowania sądowego i zaskarżania orzeczeń sądowych do postanowienia o odmowie zwolnienia z kosztów postępowania wydanego przez sąd drugiej instancji. W świetle przedstawionych argumentów takie podejście nie wydaje się trafne. Nie podlega natomiast dyskusji, że zaskarżony przepis może w swoich skutkach utrudniać wniesienie środka zaskarżenia na orzeczenie merytoryczne, w sytuacji, w której sąd drugiej instancji odmawia zwolnienia strony lub uczestnika postępowania z opłaty od wnoszonego środka zaskarżenia.

9. Na gruncie obowiązujących przepisów, podmiot wszczynający postępowanie sądowe składa z reguły wniosek o zwolnienie od kosztów postępowania w chwili wszczęcia tego postępowania. W świetle regulacji kodeksu postępowania cywilnego na postanowienie w tej sprawie przysługuje zażalenie. Okoliczność ta ma istotne znaczenie dla oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu.

Jednocześnie kodeks postępowania cywilnego i ustawa z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych stwarzają dodatkowo możliwość składania wniosków o zwolnienie od kosztów w toku postępowania. Zainteresowany może m.in. złożyć stosowny wniosek wraz z wniesieniem środka odwoławczego. Wniosek ten zostanie rozpatrzony przez sąd drugiej instancji, właściwy do rozpoznania środka odwoławczego, bez możliwości dalszego zaskarżenia rozstrzygnięcia w tej sprawie.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjne standardy sprawiedliwej procedury sądowej wymagają, aby strony i uczestnicy postępowania mogli wnosić środki zaskarżenia od postanowień w kwestii zwolnienia od kosztów postępowania wydawanych przez sąd pierwszej instancji. Konstytucyjne standardy sprawiedliwej procedury nie nakazują natomiast przyznania stronom i uczestnikom postępowania środków zaskarżenia od postanowień w kwestii zwolnienia od kosztów postępowania wydanych po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji. Przyjęte rozwiązanie nie narusza zatem Konstytucji. Ponieważ jednak wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych dotyczy bezpośrednio możliwości realizacji konstytucyjnego prawa do sądu, powinien zostać rozpatrzony przez sąd drugiej

instancji w sposób szczególnie wnikliwy, tak aby uniknąć ewentualnego naruszenia konstytucyjnych praw danej osoby.

Należy podkreślić, że Konstytucja ustanawia jedynie minimalne gwarancje praw człowieka i obywatela, natomiast parlament, korzystając z przysługującej mu swobody regulacyjnej, powinien dążyć do zapewnienia optymalnego zakresu tych praw. Ustawodawca powinien w związku z tym rozważyć, czy wzgląd na konieczność zapewnienia możliwie najszerszego dostępu do sądu nie przemawia za wprowadzeniem rozwiązań umożliwiających sądową kontrolę rozstrzygnięć w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych wydawanych przez sąd drugiej instancji.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędzi TK Teresy Liszcz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 31 marca 2009 r. w sprawie o sygn. SK 19/08

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do całego wyżej wymienionego wyroku. Uważam mianowicie, że zaskarżony przepis art. 394¹ § 2 k.p.c. w brzmieniu ustalonym 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 uniemożliwia zaskarżenie postanowienia o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych wydanego po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji, jest niezgodny ze wszystkimi wskazanymi w skardze wzorcami konstytucyjnymi, tj. z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżony przepis wyłącza możliwość zaskarżenia postanowienia odmawiającego zwolnienia od kosztów sądowych zażalenia na postanowienie o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania, wydanego przez sąd drugiej instancji (sąd apelacyjny) orzekający w sprawie o wznowienie (na samo postanowienie o odrzuceniu skargi przysługiwało i przysługuje zażalenie do Sądu Najwyższego, z mocy art. 380 k.p.c.).

Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepis wyłączający prawo do zaskarżenia postanowienia odmawiającego zwolnienia od kosztów, wydanego po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji, jest zgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji, między innymi dlatego, że wskazane wzorce konstytucyjne – zdaniem Trybunału – dotyczą tylko postępowania sądowego i orzeczeń sądu z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Tymczasem postanowienie o zwolnieniu od kosztów, zdaniem Trybunału, nie jest orzeczeniem z zakresu wymiaru sprawiedliwości, lecz z zakresu szeroko pojętej ochrony prawnej. Trybunał w uzasadnieniu przywołuje aprobatywnie pogląd, według którego „zwolnienie od kosztów nie jest wymierzaniem sprawiedliwości w dosłownym sensie, lecz raczej czynnością z dziedziny administrowania środkami budżetowymi, może być zatem powierzone referendarzom sądowym jako wysoko wykwalifikowanym urzędnikom sądowym, z zapewnieniem stronie możliwości wniesienia skargi na orzeczenie referendarza do sądu” (K. Gonera, *Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, Warszawa 2008, s. 434).

Stanowczo nie zgadzam się z takim jednostronnym podejściem do kwestii zwolnienia od kosztów sądowych, które ma, być może, uzasadnienie z punktu widzenia sądu jako państwowej jednostki budżetowej. Natomiast dla obywatela zamierzającego skorzystać z konstytucyjnego prawa do sądu ma zupełnie inne znaczenie – jest uprawnieniem, dzięki któremu może on żądać rozpatrzenia swojej sprawy przez sąd, mimo że nie jest w stanie ponieść wymaganych opłat sądowych i innych kosztów. W tym aspekcie zwolnienie od kosztów sądowych (bądź jego brak) ma bezpośredni związek z wymiarem sprawiedliwości, w szczególności z prawem do sądu.

Nie podzielam też poglądu Trybunału, że postanowienie art. 176 ust. 1, a tym bardziej art. 78 Konstytucji, dotyczy tylko orzekania w sprawach z zakresu ściśle rozumianego wymiaru sprawiedliwości, ponieważ w treści tych postanowień nie ma żadnych podstaw do takiej zawężającej wykładni. Toteż trafnie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 marca 2007 r., sygn. SK 3/05 (OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32), uznał, że przepis 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 uniemożliwił zaskarżenie postanowienia w zakresie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Chociaż instytucje kosztów postępowania i zwolnienia od kosztów postępowania nie są tożsame, to jednak istnieje istotne podobieństwo między nimi. W obydwu przypadkach chodzi o dotyczące kosztów postępowania postanowienie akcesoryjne w stosunku do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy; w pewnym zakresie orzekanie o zwolnieniu od kosztów i orzekanie o kosztach następuje z uwzględnieniem podobnego kryterium, jakim jest trudna sytuacja ekonomiczna strony uniemożliwiająca jej poniesienie lub poniesienie w całości kosztów postępowania bez uszczerbku dla swego utrzymania (por. przepisy tytułu IV Zwolnienie od kosztów sądowych ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Dz. U. Nr 167, poz. 1398, ze zm., oraz art. 102 k.p.c.). Toteż argumenty za niezgodnością z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji przepisu będącego przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. SK 3/05 są, moim zdaniem, w pełni aktualne w odniesieniu do przedmiotu badania w niniejszej sprawie.

Nie sposób także zgodzić się z argumentacją Trybunału, że sąd drugiej instancji, który orzeka po raz pierwszy o zwolnieniu od kosztów postępowania, nie może zostać uznany w tym zakresie za sąd pierwszej instancji oraz że konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania nie wymaga, aby rozstrzygnięcie wydane po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji w kwestii zwolnienia od kosztów postępowania musiało podlegać dalszej kontroli instancyjnej. Sąd apelacyjny orzekający po raz pierwszy w sprawie skargi o wznowienie postępowania oraz w kwestii zwolnienia od kosztów zażalenia na postanowienie o odrzuceniu skargi kończące sprawę wznowienia jest sądem drugiej instancji tylko z formalnego (ustrojowego) punktu widzenia, ze względu na jego usytuowanie w systemie sądownictwa powszechnego. Natomiast w aspekcie funkcjonalnym (materialnym) jest sądem pierwszej instancji, ponieważ w wymienionych sprawach orzeka po raz pierwszy. Nieprzypadkowo art. 406 k.p.c. stanowi, że do postępowania w sprawie skargi o wznowienie postępowania stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji (także gdy toczy się przed sądem „drugiej instancji”). Zasada dwuinstancyjności nie polega na tym, że w określonej sprawie ma orzekać sąd drugoinstancyjny w sensie ustrojowym, lecz na tym, że rozstrzygnięcie sądu orzekającego w pierwszej instancji, to znaczy wydane po raz pierwszy w danej sprawie, podlega weryfikacji przez inny sąd – co do zasady – stojący w hierarchii sądów wyżej (dewolutywność); wyjątkowo może być weryfikowane również przez sąd tego samego szczebla organizacyjnego, ale w innym składzie osobowym. Zaskarżony przepis uniemożliwia jakąkolwiek weryfikację postanowienia w sprawie zwolnienia od kosztów, wydanego po raz pierwszy przez sąd apelacyjny, i dlatego powinien być uznany za niezgodny z konstytucyjną zasadą dwuinstancyjności postępowania.

Należy dodać, że gdyby w sprawie o wznowienie postępowania orzekał – zgodnie z właściwością – sąd okręgowy, to wydane przez ten sąd analogiczne postanowienie odmawiające zwolnienia od kosztów zażalenia na postanowienie odrzucające skargę na wznowienie podlegałoby zaskarżeniu w drodze zażalenia.

Zaskarżony przepis jest ponadto niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji, ustanawiającym prawo każdego do sądu. Należy podkreślić, że w demokratycznym państwie prawnym prawo do sądu nie powinno być rozumiane jedynie formalnie – jako prawna dostępność drogi sądowej, lecz i materialnie – jako możliwość skutecznej ochrony praw na drodze sądowej.

Jednym z istotnych elementów wyznaczających treść prawa do sądu jest zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego, co Trybunał Konstytucyjny podkreślił w

wyroku z 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05 (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103). Trybunał stwierdził w nim, że „konstytucyjne standardy prawa do sądu wyznaczone przez art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji dotyczą zarówno postępowania przed sądem pierwszej jak i drugiej instancji, ale regulacje dotyczące postępowania sądowego w drugiej instancji muszą uwzględniać specyfikę tego postępowania. Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego zakłada w szczególności: 1) dostęp do sądu drugiej instancji, a co za tym idzie – przyznanie stronom odpowiednich środków zaskarżenia; 2) powierzenie rozpoznania sprawy w drugiej instancji – co do zasady – sądowi wyższego szczebla, a w konsekwencji nadanie środkowi zaskarżenia charakteru dewolutywnego; 3) odpowiednie ukształtowanie procedury przed sądem drugiej instancji, tak aby sąd ten mógł wszechstronnie zbadać rozpoznawaną sprawę i wydać rozstrzygnięcie merytoryczne. Ustawodawca ma pewien zakres swobody regulacyjnej przy normowaniu postępowania przed sądem drugiej instancji, jednakże w sytuacjach objętych zakresem gwarancji określonych w art. 176 ust. 1 Konstytucji ustawa nie może całkowicie zamykać dostępu do sądu drugiej instancji ani też ustanawiać nieuzasadnionych ograniczeń, które nie odpowiadałyby wymogom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dotyczy to w szczególności kosztów postępowania w drugiej instancji oraz sposobu uregulowania instytucji zwolnienia od tych kosztów”.

Jedną z gwarancji realizacji prawa do sądu jest tzw. prawo pomocy, obejmujące w szczególności zwolnienie od kosztów sądowych; umożliwia dostęp do sądu osobom (podmiotom), które nie są w stanie samodzielnie pokryć (całości) kosztów związanych z prowadzeniem postępowania przed sądem. W każdym przypadku, gdy koszty sądowe mogłyby stanowić rzeczywistą przeszkodę do sądowego rozpoznania sprawy, w tym do rozpoznania jej w drugiej instancji, sąd powinien wydać takie rozstrzygnięcie, które umożliwi stronie wszczęcie lub kontynuację sprawy, pamiętając oczywiście, że zwolnienie od kosztów jest wyjątkiem od zasady odpłatności postępowania sądowego, wprowadzonym w interesie podmiotów słabych ekonomicznie.

W wyroku z 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06 (OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 63) Trybunał Konstytucyjny uznał, że: „w rozumieniu art. 45 Konstytucji (...) urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu będzie obejmowało wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu, a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku”.

W sprawie, w związku z którą została wniesiona skarga konstytucyjna, postanowienie sądu odmawiające zwolnienia od kosztów, niezawierające (niewymagające) uzasadnienia, wydane w następstwie obowiązywania zaskarżonego przepisu, nie podlegało kontroli instancyjnej i uniemożliwiało kwestionowanie kończącego postępowanie postanowienia sądu o odrzuceniu skargi o wznowienie. Dlatego uważam, że przepis ten naruszał konstytucyjne prawo do sądu wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Z powyższych względów czułam się w obowiązku zgłosić zdanie odrębne do niniejszego wyroku.